

RECOMENDACIÓN GENERAL

NÚMERO

2

Sobre la práctica de las
detenciones arbitrarias



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 2

Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias



2018

Octava reimpresión
de la segunda edición: noviembre, 2018

ISBN: 978-607-7888-81-9

D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

PRESENTACIÓN

Entre las diversas atribuciones con que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la relativa a la emisión de Recomendaciones Generales abre la posibilidad de que este Organismo Nacional, con sustento en los estudios que realice a través de sus Visitadurías Generales, promueva ante las distintas autoridades el que lleven a cabo las modificaciones normativas y de prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Estas Recomendaciones, que de manera previa a su emisión y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como en la *Gaceta* de la CNDH, deben ser analizadas y aprobadas por su Consejo Consultivo, si bien aluden a prácticas y situaciones que implican o facilitan violaciones a los derechos humanos, tienen una finalidad marcadamente preventiva, en tanto que buscan incidir en el campo de las políticas públicas, para que todo acto de autoridad tenga como eje el reconocimiento, respeto y promoción de la dignidad humana.

Si bien esta atribución no estaba comprendida en el marco normativo con el que esta Comisión Nacional inició sus funciones en 1990, su incorporación al Reglamento Interno en septiembre de 2000, mediante la adición del que fue entonces el artículo 129 bis, así como la posterior reforma de agosto de 2003, que dio origen al contenido del actual artículo 140, dotaron a la CNDH de una importante herramienta, que además materializa varios de los contenidos básicos de los llamados *Principios de París*,¹ que

¹ Cf. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

prevén expresamente las competencias de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, entre las que se encuentra el que tengan el mandato más amplio posible para supervisar cualquier indicio de violación a los derechos humanos y poder emitir dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes al respecto, pudiendo “formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos”.²

Desde 2001, año en que se emitió la primera Recomendación General sobre las revisiones indignas a los visitantes en los centros de reclusión, tanto locales como federales, la CNDH ha formulado un total de 27 Recomendaciones Generales, que han abordado diversos temas tales como la protección del derecho a la salud, la práctica de la tortura, los derechos de las víctimas del delito, el manejo de áreas naturales protegidas, la libertad de expresión, el matrimonio igualitario o el derecho a la consulta previa en las comunidades indígenas, entre otros.

Si bien es cierto que las Recomendaciones Generales han contribuido a visibilizar diversas problemáticas y evidenciar prácticas que atentan o propician violaciones a derechos humanos en nuestro país, también lo es que varias de estas problemáticas y prácticas aún subsisten bajo nuevos esquemas o modalidades, por lo que se estima necesario realizar una revisión de lo que la CNDH ha sostenido en estos documentos durante más de 15 años, a efecto de retomar sus contenidos, promover el cumplimiento de los puntos recomendatorios que aún estén pendientes y propiciar que la prevención de nuevas violaciones a los derechos fundamentales se asuma como una prioridad por parte de todas las autoridades.

Como parte de este propósito, la CNDH pone a disposición de las autoridades y de la sociedad en general esta nueva edición impresa de las Recomendaciones Generales emitidas entre 2001

² Cf., *ibid.*, Apartado D “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional”, numeral 4.

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 2

7

y 2016, con la convicción de que sus contenidos además constituirán un insumo útil para el conocimiento y estudio de los derechos humanos, así como para la consolidación de los mismos como el eje y parámetro de validez de toda política pública que se formule en el ámbito de un Estado democrático de derecho.

Los derechos humanos nos identifican, interesan e involucran a todos. Lograr que lo dispuesto por las normas se materialice en la práctica es el mayor desafío que enfrentamos en este ámbito y un elemento necesario para ello lo es el diseño e implementación de políticas públicas, campo en el que las Recomendaciones Generales tienen mucho que aportar.

Lic. Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 2*

México, D. F., 19 de junio de 2001

Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias

Señoras y señores Procuradores Generales de Justicia y de la República;

Secretario de Seguridad Pública Federal, y responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas

El artículo 6o. fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala como atribución de este Organismo Nacional el proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de sus competencias, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la propia Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los derechos humanos; en tal virtud y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 bis del Reglamento Interno de este Organismo Nacional, se expide la presente Recomendación general.

I. ANTECEDENTES

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha observado con suma preocupación que las detenciones arbitrarias cons-

* Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2001.

tituyen una práctica común de los agentes de la Policía Judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policíacos.

Al respecto, cabe precisar, primeramente, que esta Institución no se opone a las detenciones de persona alguna cuando ésta ha infringido la ley penal, simplemente que dicha detención debe estar perfectamente ajustada al marco legal y reglamentario, para evitar que se vulneren los derechos humanos de los individuos, relativos a la legalidad y seguridad jurídica.

De los datos estadísticos con que cuenta este Organismo, se desprendió que durante el periodo comprendido del año de 1999 a los meses que han transcurrido de 2001, este Organismo Nacional recibió 323 quejas que fueron calificadas como detención arbitraria; de lo que evidentemente se colige que se trata de una práctica que se mantiene, por lo que resulta indispensable y urgente poner fin a las actuaciones ilegales y arbitrarias de los agentes, además de que con motivo de las conciliaciones que esta Institución ha propuesto a las autoridades, se solicitó el inicio de diversos procedimientos administrativos o averiguaciones previas aproximadamente en contra de 81 servidores públicos, que incluyen agentes del Ministerio Público de la Federación, elementos de la Policía Judicial Federal y otros.

Personal de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos logró establecer de la lectura de diversos partes informativos, elaborados por elementos de la Policía Judicial en distintas fechas, provenientes de diferentes partes de la República, y que obran en las evidencias de algunos expedientes de queja, que éstos se constituyen de transcripciones muy parecidas; de igual manera, lo que llama la atención de este Organismo Nacional es que la práctica recurrente de las quejas que se reciben consiste en que los agraviados fueron detenidos por dichos agentes, cuando estos últimos efectuaban recorridos de “revisión y vigilancia rutinarios” en aras de salvaguardar la seguridad pública y detectar la comisión de algún ilícito o bien, porque habían recibido en la guardia de agentes denuncias “anónimas”, siendo que al atenderlas, “casualmente”, los agraviados fueron encontrados en “actitud sospechosa” y/o “marcado nerviosismo”, además de

que, en todos los casos, los elementos de la Policía Judicial dijeron haber solicitado a los agraviados que se les permitiera efectuarles una “revisión de rutina”, quienes accedieron de “manera voluntaria”.

Así también, destaca el hecho de que en ninguno de los partes informativos rendidos por los agentes policíacos, a través de los cuales pusieron a disposición de la representación social a los agraviados y manifestaron haber recibido las denuncias “anónimas”, dieron aviso de ello al agente del Ministerio Público, limitándose única y exclusivamente a hacerlo del conocimiento de su superior inmediato e iniciar por su cuenta la supuesta investigación, no sin dejar de mencionar que en ningún dispositivo legal o reglamentario se prevé que los agentes del Estado puedan actuar con base en denuncias “anónimas”, derivándose de ello, precisamente, que no cuentan con facultad alguna para llevar a cabo lo expuesto.

Igualmente, se observó que en múltiples ocasiones los elementos de la Policía Judicial, bajo los mismos argumentos, refirieron que al ir circulando por la vía pública, se encontraron a diversas personas en las calles o interiores de vehículos y éstas fueron detenidas, siendo que, en ciertos casos, de las evidencias con que este Organismo Nacional contó, se comprobó que los agraviados no se encontraban ni en “actitud sospechosa” y/o “marcado nerviosismo” en la vía pública, sino en el interior de sus domicilios, y que dichos servidores públicos, sin causa legal que lo justificara, ingresaron a los mismos y se llevaron detenidos a los quejosos.

Por último, es menester referir que también, en ocasiones, las detenciones arbitrarias de las que son objeto las personas, traen aparejada violencia física y/o moral; que los agentes policíacos, al no encontrar elementos que fundamenten y justifiquen su actuar, construyen la flagrancia para tratar de justificar legalmente sus acciones y que los agentes del Ministerio Público consideran los partes informativos de la policía con un alto valor probatorio y que, en la mayoría de las ocasiones, los agraviados son afectados en su situación jurídica con motivo de lo anterior; ello, sin dejar de mencionar que, en ciertos casos, los elementos de la Policía

Judicial o los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos investigan por propia cuenta determinados hechos que probablemente pudieran estar relacionados con averiguaciones previas diversas o cuestiones personales, sin que sus superiores jerárquicos tengan conocimiento de éstos, deduciéndose lo expuesto de las propias evidencias con las que esta Institución cuenta, de las que se deriva que no hay averiguación previa alguna.

En el mismo sentido, cabe señalar que la Representación Social recibe, en dichos casos las puestas a disposición de los detenidos y, además, no da vista de tales irregularidades al órgano de control interno competente.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

La normatividad es muy clara con relación a la forma en cómo debe iniciarse una investigación y en cómo debe llevarse a cabo la detención de persona, estableciéndose en esencia, en las disposiciones vigentes que a continuación se indican:

Los artículos 16, 21 y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, claramente establecen que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; que en los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la de la representación social; que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, que se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; esto último, en estrecha relación con el contenido del primer párrafo del artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales. Así como que, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias, des-

tacando que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, además de que dichas instancias, deberán coordinarse para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus fracciones I y XXII, indica, en lo medular, que los servidores públicos deberán cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así como de cualquiera que implique el incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el mismo.

El artículo 30., en relación con el párrafo primero del 113, del ya invocado Código Federal de Procedimientos Penales, especifica en sus fracciones I, II y III, que los elementos de la Policía Judicial Federal, dentro del periodo de averiguación previa, están obligados a recibir denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del orden federal, sólo cuando debido a las circunstancias del caso no puedan ser formuladas directamente ante el representante social de la Federación, a quien dichos agentes deben informar de inmediato, precisándose claramente que las diversas policías, cuando actúen en auxilio del Ministerio Público, inmediatamente le darán aviso y dejarán de actuar cuando éste así lo determine; que deberán practicar, de acuerdo con sus instrucciones, las diligencias necesarias para los fines de la averiguación previa, así como que deberán llevar a cabo las citaciones, notificaciones y presentaciones que éste les ordene, apreciándose en el último párrafo del numeral invocado, la prohibición a los agentes de la Policía de referencia para detener a alguna persona, fuera de los casos de flagrancia, sin que medien instrucciones escritas de las autoridades competentes.

Por su parte, el artículo 51 fracciones I y VII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone que los agentes del Ministerio Público y los agentes de la Policía Judicial Federal tienen la obligación de conducirse, en todo momento, con

apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, así como abstenerse de ordenar o realizar detenciones o retenciones sin que éstas cubran los requisitos previstos por la Constitución General; los artículos 193 y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y demás ordenamientos legales aplicables.

Asimismo, el artículo 20. fracciones I y IV del Código de Ética Profesional para los Agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1993, establece que dichos servidores públicos, como encargados de hacer cumplir la ley, están obligados tanto a velar por el respeto permanente de los derechos humanos como a hacer del conocimiento de sus superiores, en forma inmediata, cualquier trasgresión a los mismos.

Igualmente, dicho Código señala en los artículos 30., 60. fracciones I y II, 70. y 11, que los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal deberán abstenerse de realizar detenciones no permitidas por la ley, salvo en los casos en los que exista flagrancia, quasi flagrancia o notoria urgencia, y practicar o permitir cateos sin orden judicial. Que el mando directo de la Policía Judicial deberá ser asumido por los representantes sociales sin que, por ningún motivo, queden subordinados directa o indirectamente a un agente o funcionario de ella, cualesquiera que sea el cargo o jerarquía administrativa de los mismos, señalándose que serán los agentes del Ministerio Públicos quienes asignarán a los elementos policiales las tareas de investigación que correspondan, siendo que los últimos de los mencionados, deberán cumplir sus atribuciones con estricto apego a la Constitución y a las leyes, observando absoluto respeto a los derechos humanos. Lo anterior, en relación estrecha con lo dispuesto por los artículos 40. y 19 del Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República.

En el mismo sentido, los artículos 9.1 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 30., 90. y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 10. y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 70. y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

así como 1o., 2o., y 3o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en términos generales, indican que nadie puede ser aprehendido sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

III. OBSERVACIONES

Del análisis de los antecedentes referidos en el presente documento y su vinculación lógico-jurídica, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos arribó a las siguientes consideraciones:

A. En principio, y respecto de los recorridos de “revisión y vigilancia rutinarios” que constantemente efectúan los elementos de la Policía Judicial o sus equivalentes, y de los cuales en sus partes informativos —en la mayoría de los casos— no establecen quién les dio la instrucción de llevarlos a cabo ni presentan el correspondiente oficio de comisión, lo que no permite establecer si actúan de *motu proprio*, por indicaciones de su superior, o bien, del agente del Ministerio Público de la Federación o del fuero común (situación poco probable ésta última). Esta Comisión Nacional considera preciso referirse al contenido del artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, que claramente dispone que de conformidad con el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; fines que deberán alcanzarse mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

De lo anterior, deriva asimismo, que la función de seguridad pública se realizará en diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la policía preventiva (prevención

del delito), del Ministerio Público (investigación del delito y procuración de justicia), de los tribunales (administración de justicia), de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores (ejecución de sanciones), de las encargadas de protección de instalaciones y servicios estratégicos del país, de lo que evidentemente se desprende cuáles son las facultades que tiene el Estado respecto de la seguridad pública, siendo que ni los agentes de la Policía Judicial Federal, del fuero común o sus equivalentes, ni los agentes del Ministerio Público pueden, bajo ningún concepto, instrumentar operativos preventivos (“revisión y vigilancia”), ya que dicha actividad rebasa el ámbito de su competencia, haciendo énfasis en que de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen facultades exclusivas de investigación y persecución de los delitos, destacando que los elementos policíacos no son un órgano autónomo, sino que son únicamente auxiliares de los agentes ministeriales para la realización de las funciones referidas, de lo que se concluye que al efectuar dichos recorridos de vigilancia, desde el origen, la actuación de los servidores públicos es totalmente irregular y contraria a la normatividad que existe sobre la materia, y genera un riesgo inminente real para la violación constante de los derechos humanos y para la impunidad.

Al respecto, también cabe precisar que no obstante que las autoridades de la policía preventiva tengan precisamente dichas facultades (prevención del delito), esto tampoco les permite detener a persona alguna por encontrarse en “actitud sospechosa” y/o “marcado nerviosismo”; siendo que tienen el deber de proteger los derechos y garantías fundamentales de las personas, particularmente de aquéllas en cuyo arresto o detención intervengan, o que estén bajo su custodia, debiendo tener en todo momento, una apreciación clara de sus responsabilidades y limitaciones relativas a la detención de estos transgresores, para lo cual deben guiarse únicamente por la conducta de las personas y nunca por su apariencia, tanto al ocuparse de quienes violan la ley como al tratar con quienes la respetan.

B. Con relación a que en la guardia de agentes se reciben “denuncias anónimas” respecto de la comisión de diversos ilícitos; que al efectuar las investigaciones —sin hacer previamente los hechos del conocimiento de la representación social— las personas son encontradas en “actitud sospechosa” y/o “marcado nerviosismo”, y derivado de ello, en algunos casos, se les solicita autorización para realizarles “revisiones de rutina”, este Organismo Nacional considera que el asunto toral por el que se emite el presente pronunciamiento no es el relativo a estar o no frente a un delito flagrante; lo que se analiza es la actuación del servidor público, quien conforme al invocado artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de agente de la Policía Judicial auxiliará al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, bajo su autoridad y mando inmediato.

En el mismo sentido, el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales previene que los auxiliares de la representación social, de acuerdo con las instrucciones que de él reciban, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia.

Bajo tal perspectiva, y de acuerdo con la normatividad relativa a la materia, al momento en que la Policía Judicial o los elementos que integran los diversos cuerpos policíacos tienen noticia de algún hecho delictivo, en el caso de los primeros, éstos deben hacerlo del conocimiento del agente del Ministerio Público, y éste, tras el inicio del acta circunstanciada o de la averiguación previa respectiva, girar instrucciones a sus auxiliares a fin de que se den a la tarea única y exclusivamente de efectuar las investigaciones que el propio Ministerio Público determine; en el caso de los segundos mencionados, dichos servidores tienen la obligación, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de detener a cualquier persona que se encuentre en la comisión flagrante de un delito y de ponerlo, sin demora, a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la de la representación social.

En relación con las actitudes “sospechosas” y/o “marcado nerviosismo”, no se puede concluir que dichas conductas sean la evidencia por la cual los elementos policíacos tengan noticia de un delito, y en esta virtud no se puede señalar que los agentes de referencia puedan legalmente proceder a detener a cualquier persona porque se encontraba en la comisión de un flagrante delito, o a realizarle una revisión corporal. Lo anterior, atenta contra los principios de seguridad jurídica y legalidad previstos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, independientemente del resultado que se obtenga de la revisión efectuada.

Es decir, desde el punto de vista jurídico, las detenciones arbitrarias no encuentran asidero legal porque son contrarias al principio de inocencia; se detiene para confirmar una sospecha y no para determinar quien es el probable responsable de haber cometido un delito. Las detenciones ilegales constituyen una inversión de este ininculpable principio y derecho fundamental.

En este contexto resulta irrelevante si, como consecuencia de la revisión corporal, los agentes de la Policía Judicial encuentran o no algún objeto del delito, pues la trasgresión a los derechos fundamentales y a las garantías constitucionales enunciadas, se consumó cuando se dio la detención sin fundamento legal.

Por otra parte, por regla general, la víctima de la detención arbitraria no cuenta con elementos de prueba para acreditar el ilegal proceder del servidor público; por lo que en muchas ocasiones el acto de molestia no es denunciado; con lo que, obviamente, se propicia la impunidad de los elementos de la Policía Judicial o sus equivalentes, y con ello, condiciones para que se generen actos de corrupción, en demérito de las garantías fundamentales.

C. Respecto de los casos en que los elementos de la Policía Judicial o sus equivalentes, bajo los mismos argumentos, refirieron haber encontrado a diversas personas en las calles o interiores de vehículos y éstas fueron detenidas por demostrar “sospecha” y/o “marcado nerviosismo”, y que, en ciertos casos, de las evidencias con que este Organismo Nacional contó, se comprobó

que los agraviados estaban en el interior de sus domicilios y no en la vía pública, y que dichos servidores públicos, sin causa legal que fundara y motivara el procedimiento, ingresaron a los mismos, cabe señalar que esto es aún más grave que las conductas que se han señalado a lo largo de la presente Recomendación; puesto que en dichos casos los elementos de la Policía Judicial, en principio, además de transgredir las ya citadas disposiciones constitucionales y legales y cometer irregularidades administrativas, probablemente incurren en la comisión de diversos delitos.

Cabe indicar que el respeto a los derechos humanos y a las libertades básicas, es condición fundamental para el desarrollo de la vida política y social, y los cateos y/o vistas domiciliarias ilegales, además de ser acciones represivas y producto del abuso de poder de dichos servidores públicos, atentan contra el espíritu del primer párrafo del artículo 16 constitucional; debiendo destacarse que dichas acciones no se amparan en la ignorancia de quienes están encargados de la procuración de justicia, sino en una constante práctica que es contraria a las disposiciones jurídicas relativas a la materia que nos ocupa, por lo que es urgente que se asegure el cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado por cuanto se refiere al respeto de los derechos fundamentales, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes nacionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

D. Como ya se estableció en el capítulo de “Antecedentes” de la presente Recomendación, las detenciones arbitrarias, por regla general, dan origen o posibilitan la comisión de otras violaciones a los derechos humanos (incomunicación o coacción física y/o psíquica); igualmente, y cuando son efectuadas en el domicilio de los quejosos, generan que los elementos de la Policía Judicial o sus equivalentes incurran en delitos como allanamiento de morada, abuso de autoridad, daño en propiedad ajena, robo, lesiones y amenazas y, en ocasiones, al momento de rendir sus partes informativos, falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad, entre otros.

A juicio de esta Comisión Nacional, de la lectura de los partes informativos a los que se ha hecho referencia, se desprende que de ellos se acredita una práctica generalizada y tolerada a lo largo del país, en el sentido de que todas las detenciones ocurren al momento en que dichos agentes efectúan recorridos de “revisión y vigilancia rutinarios” o bien, porque reciben en la guardia de agentes “denuncias anónimas”, siendo que al atenderlas, “casualmente”, los agraviados son encontrados en “actitud sospechosa” y/o “marcado nerviosismo”, además de que, en todos los casos, los elementos policíacos manifiestan solicitar a los agraviados que se les permita efectuarles una “revisión de rutina”; quienes acceden de “manera voluntaria” (similitudes que se repiten sin importar de qué parte de la República provengan los partes informativos o qué corporación policiaca haya llevado a cabo la detención).

Documentos oficiales éstos que, invariablemente, sirven de base para el inicio de una averiguación previa y posterior consignación a la autoridad jurisdiccional de la persona que ha sido detenida; lo que evidentemente trae como consecuencia la afectación de la situación jurídica de las personas, vulnerando con ello el espíritu del artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Este Organismo Nacional repreuba enfáticamente las detenciones arbitrarias; considera que su práctica rebasa por completo cualquier planteamiento jurídico-formal y considera que son insostenibles puesto que, en principio, el depositario de nuestra seguridad y confianza es el Estado, y es precisamente éste quien tiene la obligación de salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos y, por supuesto, establecer los mecanismos para que dichos derechos tengan una vigencia real; no sin dejar de mencionar que, por otro lado, los servidores públicos encargados de la prevención del delito y de la procuración de justicia, tienen derecho a que se les informe con claridad acerca de la jerarquía de mando, y de las instrucciones precisas a seguir en cada caso; claridad que es particularmente importante cuando en un misma acción participan distintos grupos policiales.

E. Especial mención cabe hacer respecto de la actuación del Ministerio Público, en relación con la recepción de las puestas a disposición de las personas que arbitrariamente son detenidas por los elementos de la Policía Judicial o sus homólogos, puesto que no obstante que en ningún momento son notificados de hechos probablemente constitutivos de delito por sus auxiliares, y que éstos iniciaron una investigación por su cuenta y no bajo sus instrucciones, no dan vista de tales irregularidades al órgano de control interno competente, tal y como lo establece el artículo 47 fracción XX, en relación con el 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contraviniendo con ello, la fracción I del ya invocado artículo 47, y los equivalentes en las legislaciones locales respecto de la materia que nos ocupa.

También se ha confirmado que, en ocasiones, de las propias averiguaciones previas que se inician en contra de los quejosos, se desprenden elementos suficientes para acreditar el inicio de indagatorias en contra de los agentes de la Policía Judicial o elementos de diversos cuerpos policíacos, por la probable comisión de distintos delitos, sin que la representación social lleve a cabo lo anterior, contraviniendo con ello el espíritu del artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales, no sin dejar de mencionar que probablemente estaría incurriendo también en la comisión del delito de abuso de autoridad, previsto y sancionado por el artículo 215 fracción VII del Código Penal Federal y los que le corresponden en la legislación local, ya que teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denuncia inmediatamente a la autoridad competente o la hace cesar.

F. En el mismo sentido, cabe hacer una breve reflexión sobre el derecho a la protección de las personas, que se manifiesta en diversas acciones técnicas de vigilancia, de persuasión, disuasión y protección. La seguridad pública, la procuración de justicia y la impartición de la misma, son acciones que el Estado, para mantener la vigencia del orden público, desarrolla, presta y ejerce con exclusividad, con objeto de hacer pleno el imperativo

constitucional de que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni emplear violencia para reclamar su derecho.

No debemos olvidar que las violaciones a las leyes o la negligencia para salvaguardar la seguridad por parte de un servidor público, son intrínsecamente malas; provocan una disposición semejante en la mentalidad de los gobernados y por tanto resultan contraproducentes. La utilización de medios ilegales, por valiosos que puedan ser los fines perseguidos, ocasionan una falta de respeto a la ley y a los funcionarios encargados de aplicarla. Para que las leyes sean respetadas, deben primero ser respetadas por quienes las aplican.

Esta Comisión Nacional ha llegado a la convicción de que es urgente que se ponga fin a las detenciones arbitrarias y que los cursos de capacitación, actualización y derechos humanos; exámenes de oposición, evaluaciones periódicas, concursos de selección, etcétera, que se imparten a los servidores públicos de las áreas de prevención del delito y procuración de justicia deben fortalecerse respecto de este tema; ello, con la finalidad de alcanzar una pronta y completa procuración de justicia, y con el propósito de consolidar a las instituciones; debiendo recordar que en sus manos tienen una tarea muy delicada, ya que la sociedad deposita su confianza y ésta no se debe ni puede defraudar, ya que la prevención del delito, procuración e impartición de justicia, constituyen misiones fundamentales en un Estado democrático de derecho, cuya correcta expresión permite garantizar una adecuada convivencia pacífica, y una participación energética y eficaz por parte del Estado en los casos en los que se vulneran los derechos de los particulares.

Por último, resulta de fundamental importancia hacer compatible la defensa del interés colectivo en la seguridad pública con la defensa y protección de los derechos fundamentales, considerando que en la medida en que evitemos la impunidad estaremos consolidando la protección de los derechos de la colectividad. Con la defensa de los derechos humanos no se busca la impunidad de quien delinque, sino que todos los que delincan, en cualquier ámbito y bajo cualquier motivo y pretexto, respon-

dan por sus actos. Las detenciones arbitrarias, además de propiciar la pérdida de confianza en la autoridad con los efectos ya apuntados, están lejos de ser un medio eficaz para luchar contra la impunidad. Por el contrario, constituyen en buena medida la explicación de la inefficiencia que arrastra la procuración de justicia en nuestro país.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formula a ustedes respetuosamente, señoras y señores Procuradores Generales de Justicia y de la República; Secretario de Seguridad Pública Federal y Estatales, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

PRIMERA. Giren instrucciones expresas a los agentes de la Policía Judicial y elementos de las corporaciones policíacas, a efecto de que en forma inmediata cesen las detenciones arbitrarias; ello, en virtud de las observaciones que obran en el cuerpo del presente documento.

SEGUNDA. Giren instrucciones expresas a los agentes del Ministerio Público, a fin de que en los casos en que se les pongan a disposición personas que hayan sido detenidas en forma arbitraria por parte de los elementos policíacos, den vista de dichas irregularidades administrativas a los órganos de control internos competentes y, cuando así lo amerite, inicien la averiguación previa respectiva.

TERCERA. Que en los cursos de capacitación, actualización y derechos humanos; exámenes de oposición, evaluaciones periódicas, así como concursos de selección para los servidores públicos de las áreas de procuración de justicia y seguridad pública se fortalezcan las partes respectivas a este tema, con la finalidad de que se alcance una pronta y completa procuración de justicia.

La presente Recomendación de carácter general, de acuerdo con lo señalado por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o. fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; así como 129 bis del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las recomendaciones generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

Atentamente
El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación General Número 2. Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2018 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado
por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C.
(Certificación FSC México).



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



9 786077 888819