



La CNDH y la Seguridad Pública

Aportaciones y retos del *Ombudsman*
para la construcción de un país
más seguro

10972
Antonio López Ugalde
PROGRAMA ATALAYA

84 ej. 2

México, junio de 2006

LA CNDH Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

Aportaciones y retos del *Ombudsman* para la construcción
de un país más seguro

Equipo del Programa Atalaya

John Ackerman

Margarita Labarca

Antonio López Ugalde

Miguel Sarre

Sandra Serrano

**Nuestro agradecimiento al Grupo Asesor
del Programa Atalaya**

Elena Azaola

Antonio Azuela de la Cueva

Edgar Cortez

Gustavo Fondevila

Luis González Plascencia

Helena Hofbauer

Carlos de la Isla

Gerardo Monroy Campero

Irma Sandoval Ballesteros

Regina Tamés

Benjamín Temkin

Susana Vidales

El autor agradece la colaboración de

Silvia Romero

Ricardo Ricardez

F000184

fundar

Centro de Análisis e Investigación

programa
Atalaya



La CNDH y la Seguridad Pública

Aportaciones y retos del *Ombudsman*
para la construcción de un país
más seguro

ANTONIO LÓPEZ UGALDE

PROGRAMA ATALAYA

México 2006

**La CNDH y la Seguridad Pública.
Aportaciones y retos del *Ombudsman* para la construcción
de un país más seguro**

Autor: Antonio López Ugalde

Ciudad de México
Junio 2006

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)
Tel. 5490-4679 y 5628-4000 ext. 3770
Fax 5628-4037
atalaya@itam.mx
www.atalaya.itam.mx

DR : 03-2003-092912392600-01

El Programa Atalaya es financiado por la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Contenido

Introducción	9
I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA	11
1. La impartición y la procuración de justicia	12
2. La ejecución de las sanciones penales	14
3. Aproximación al concepto de la función de seguridad pública	15
4. ¿Tiene la CNDH responsabilidades en materia de seguridad pública? ..	18
II. INFORMACIÓN RELATIVA A LAS PRESUNTAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS Y LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA	19
1. Presuntas violaciones a derechos humanos atribuibles a las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia	19
2. Autoridades señaladas como responsables de las presuntas violaciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia	20
3. Expedientes de queja atendidos por la CNDH por hechos imputados a la Procuraduría General de la República y a la Policía Federal Preventiva	23
4. Tipos de violación de los que se acusa a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia	26
5. Categorías abiertas de calificación de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos	37
III. INFORMACIÓN RELATIVA A LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA	39
1. Emisión de Recomendaciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia	39

2. Autoridades destinatarias de las Recomendaciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia	43
3. Violaciones acreditadas en las Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública y la procuración de justicia	46
4. Recomendaciones específicas para los casos de violaciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia	49
IV. EMISIÓN DE RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON EL VOLUMEN DE HECHOS VIOLATORIOS	53
V. DERECHOS AFECTADOS POR LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA	57
1. Derechos amenazados por los hechos presuntamente violatorios atribuidos a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia	57
2. Derechos afectados por las violaciones acreditadas en las Recomendaciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia	60
VI. PROPUESTAS DE CONCILIACIÓN DE LA CNDH A LAS INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA	63
VII. FACTORES QUE PROPICIAN LAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS ANTE LA CNDH EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA	65
1. Factores que propician las irregularidades atribuibles a las instituciones preventivas de seguridad	65
2. Factores que propician las irregularidades atribuibles a las instituciones de procuración de justicia	68
VIII. EFECTOS QUE LAS IRREGULARIDADES ATENDIDAS POR LA CNDH CAUSAN EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	73
IX. INFORME ESPECIAL DE LA CNDH SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	77
1. Balance de la inseguridad en el país	78

2. Desempeño de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia	79
3. Propuestas de la CNDH	81
CONCLUSIONES	83
Anexo 1	89
ANEXO 2	93

INTRODUCCIÓN

En consonancia con su objetivo fundamental de analizar la gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el *Programa Atalaya* elaboró el presente estudio con el propósito de analizar las actividades de la CNDH relacionadas con la seguridad pública y, al mismo tiempo, con el interés de identificar los aspectos en los que dicho Organismo ha contribuido o podría contribuir al mejoramiento de los servicios de seguridad pública y, en última instancia, a la generación de un clima más seguro en el país.

La inseguridad es, como se ha sostenido frecuentemente, un fenómeno de carácter multifactorial. Responde lo mismo a variables de tipo social, político y económico, que a causas de índole familiar, educativo y psicológico. Los factores económicos —desempleo, desigualdad, pobreza y marginación— son comúnmente considerados los principales generadores de la inseguridad. Sin embargo, al lado de ellos se encuentran otros igualmente importantes, tales como la ineeficacia de las instituciones del Estado encargadas de prevenir y sancionar los delitos, el descon-trol de los agentes del Estado, la corrupción de la vida pública, la disponibilidad de las armas de fuego y la débil cultura de la legalidad, factores éstos que reclaman acciones en ámbitos diferentes al económico.¹

Para los propósitos de la presente investigación, el *Programa Atalaya* se concentró de manera particular en uno de los factores criminógenos: la ineeficacia de las instituciones del Estado encargadas de garantizar el derecho a la seguridad ciud-adana. Esto obedece, por una parte, a que se trata de las instituciones mediante las cuales el Estado ejerce de manera directa las políticas públicas diseñadas *ex profeso* para garantizar la seguridad; y por otra, a que dichas instituciones están sujetas a medidas de control por parte de la CNDH, la que a su vez constituye el objeto del escrutinio ciudadano del *Programa Atalaya*. La investigación parte del supues-

¹ Especialistas en el tema han señalado que en los países en los que se ha logrado estabilizar o mejorar los indicadores económicos, el adecuado funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad pública puede hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso de las políticas públicas encaminadas a la prevención del delito. Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (1998), *What Causes Violent Crime?*, Washington, Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, citado por Zepeda, Guillermo, *Desafíos de la seguridad ciud-adana y la justicia penal en México*, consultado en línea el 31 de mayo de 2006 en www.dplf.org/CS/span/mx_cs03/mx_cs03_zepeda.pdf.

to de que un adecuado desempeño del Organismo protector de los derechos humanos contribuye a la profesionalización de las instituciones de seguridad, lo cual redunda, a su vez, en un mejor desempeño de las autoridades frente a la delincuencia.

El *Programa Atalaya* centró su análisis en la información generada por la CNDH entre los años 2000 y 2005, en relación con los programas de quejas y recomendaciones del Organismo. Ello obedece a que se trata de información de primera mano proporcionada por los usuarios de la Comisión, quienes se consideran afectados por violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Estas violaciones, vistas en conjunto, permiten establecer patrones de comportamiento de las autoridades que no sólo constituyen quebrantos a las normas protectoras de los derechos fundamentales, sino también síntomas de las inconsistencias de carácter estructural que afectan a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en el desempeño de sus funciones respectivas de prevención, investigación y persecución del delito.

En otras palabras, la información recabada y sistematizada por la CNDH puede leerse no sólo en clave de derechos humanos, sino también en clave de indicadores de eficiencia de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Esto último tiene por objeto que salgan a la luz algunas fallas que podrían ayudar a explicar, y eventualmente a superar, las debilidades de las instituciones del Estado en la lucha contra el delito.

Una parte de la información analizada en el presente estudio fue proporcionada directamente por el Organismo Nacional a solicitud del *Programa Atalaya*, con apoyo en la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública (ver anexo 1). Otra parte se tomó de la página *web* de la CNDH y de diversos documentos publicados por la misma.

Según se expresó, el análisis del *Programa Atalaya* se centró en la información entregada por los programas de la CNDH en materia de quejas y recomendaciones. El resto de la información generada por el Organismo, alusiva al tema de la seguridad pública, se revisó a la luz de los hallazgos surgidos del análisis de los programas referidos de quejas y recomendaciones. Lo anterior obedece a la convicción de que las tareas de promoción, comunicación, capacitación, educación, divulgación, información e investigación académica, así como las propuestas de carácter legislativo y administrativo que impulse el Organismo, han de nutrirse de la información derivada de las quejas planteadas por el conjunto de los usuarios de la Comisión. Asimismo, deben basarse en el análisis, también de conjunto, de los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión en los expedientes de queja, máxime cuando se trata de información que apunta a la existencia de prácticas violatorias o irregularidades de carácter reiterativo, sistemático o estructural.

I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

Para los fines de esta investigación, resulta indispensable delimitar conceptualmente la función de seguridad pública, ya que será a partir de tal delimitación que podrá determinarse en qué medida puede la CNDH, en el ejercicio de sus atribuciones, contribuir a la mejora de las instituciones de seguridad pública, y con ello, a la generación de un clima de mayor seguridad en el país.

El orden jurídico vigente proporciona algunos elementos para la delimitación de la función de seguridad pública. Los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de la Constitución establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 21. (...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LSNSP) esboza, con apoyo en la Constitución, un concepto de la función de seguridad pública:

ARTÍCULO 3. Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, 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.

Este concepto, como puede advertirse, no define la función de seguridad pública, puesto que no se refiere a lo que ella es, sino a la entidad a la que le corresponde ejercerla, así como a los fines que se persiguen mediante su ejercicio. No aporta los elementos necesarios para diferenciar la función de seguridad pública de otras funciones del Estado que, si bien guardan una estrecha relación con ella, son de una naturaleza diversa.

I. LA IMPARTICIÓN Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Una interpretación inadecuada de los alcances del Sistema Nacional de Seguridad Pública podría conducir a la confusión conceptual y al desarreglo de las competencias constitucionales de las diversas instituciones. Conforme al párrafo segundo del artículo 3º de la LSNSP:

ARTÍCULO 3. (...)

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Si esta disposición legal es considerada de manera aislada o descontextualizada, pareciera imponer al ministerio público, a los órganos del poder judicial y a las instancias de la administración penitenciaria, el deber de alcanzar los fines de la seguridad pública, antes referidos. Pero, ¿estas instituciones responden por igual a los fines de la seguridad pública? ¿No tiene cada una de dichas instituciones fines propios y diferenciados? ¿Los fines de estas instituciones deben considerarse inscritos, o incluso subordinados, a los fines de la seguridad pública?

La interpretación sistemática de la LSNSP disipa, al menos en parte, la confusión en la delimitación de las distintas funciones. El artículo 5º de dicho ordenamiento reenvía a la Constitución y refrenda su supremacía normativa:

ARTÍCULO 5. La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

En atención a lo establecido por este artículo, la coordinación de las diversas instituciones del Estado para la consecución de los fines de la función de la seguridad pública está regida, antes que nada, por la naturaleza constitucional de cada uno de los poderes e instituciones que participan en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El artículo 21 constitucional establece, en su primer párrafo:

ARTÍCULO 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...

Los alcances de esta disposición constitucional son diversos. Por una parte, informa sobre la función cardinal de los órganos jurisdiccionales en materia penal:

la *imparición de justicia*, la cual consiste esencialmente en imponer una pena o absolver de la misma al acusado, luego de ventilar una controversia en la que, por una parte, el acusador afirma que ha lugar a imponer una sanción penal al acusado por serle imputable una conducta delictiva y, por la otra, la defensa se opone a la imposición de dicha sanción. Una segunda consecuencia de la disposición arriba transcrita, es que compete al ministerio público investigar y perseguir los delitos, esto es, *procurar justicia*.

Ambas funciones —la de impartir y la de procurar justicia— tienen como finalidad esencial *que se haga justicia en el caso concreto*. En cuanto a la jurisdicción o impartición de justicia, la finalidad de los tribunales es que se haga justicia condenando al culpable o bien absolviendo al inocente, así como garantizando a favor de la víctima la reparación del daño. Como puede advertirse, esta función está centrada en “que se ajusten cuentas”, conforme a Derecho, respecto de los delitos que no fue posible prevenir. Esta función sólo de manera indirecta tiene efectos en conductas futuras, dado que el correcto funcionamiento de la jurisdicción lo más que puede lograr en materia de prevención de delitos, es inhibir un número no determinable de ellos. Esto se basa en la premisa de que al ser castigados los autores de los delitos, y nunca los inocentes, algunas personas se abstendrían de cometer delitos no sólo por temor a la sanción, sino por la improbabilidad de que se culpe a un tercero por la conducta propia.

A diferencia de la función de impartir justicia, la función de procurar justicia tiene como finalidad esencial la de impedir que los autores de los delitos gocen de impunidad. Han sido documentados ampliamente los abusos e injusticias que se suscitan cuando se concentran en un mismo individuo u órgano las funciones de juzgar y de acusar (modelo inquisitivo de enjuiciamiento penal). La creación del ministerio público como un órgano acusador independiente del juez, responde a los fines generales de la jurisdicción penal y, muy especialmente, al imperativo de alcanzar la justicia en el caso concreto para los delitos ubicados temporalmente en el pasado.

La función de procurar justicia, al igual que la función jurisdiccional, interviene sólo de manera indirecta en la disminución de delitos futuros, inhibiendo con la amenaza de la persecución y la punición a quienes de otro modo estarían dispuestos a delinquir. Presumiblemente, el efecto preventivo de la función de procurar justicia, cuando ésta se ejerce debidamente, es mayor que el de la jurisdicción, ya que ésta nada podría hacer para inhibir el delito mediante la condena de los culpables si éstos no fueran llevados por el ministerio público ante los tribunales de manera generalizada y con apoyo en investigaciones sólidas en lo técnico y en lo jurídico. Por el contrario, parece menos probable que los vicios y deficiencias que afectan a la jurisdicción se traduzcan en la absolución sistemática de los autores del delito que son acusados por el ministerio público sobre la base de averiguaciones integradas de manera intachable.

A la causa de la justicia, y a quienes en lo particular han sido víctimas de un delito, no les basta con que el Estado mejore sus mecanismos de prevención de delitos a partir de los ilícitos consumados. Cada vez que se comete un delito surge un legítimo reclamo de justicia: que se castigue a quien lo cometió y que se repare el daño a quien lo sufrió. La autoridad falla igualmente, si no adopta las medidas idóneas para evitar delitos potenciales, como si no sanciona los delitos acaecidos.

El *Programa Atalaya* incluyó en el presente estudio el análisis de la información emanada de la CNDH en materia de procuración de justicia, bajo la premisa de que el debido ejercicio de las funciones de investigación y persecución del delito, propias del ministerio público, repercuten de manera directa en los niveles de impunidad, aspecto central en la prevención del delito. Si bien las instituciones de procuración no desempeñan funciones predelictivas sino posdelictivas, el ejercicio de su función persecutoria produce un efecto directo como inhibidora del delito. En este punto, el *Programa Atalaya* coincide con la CNDH, la cual incluyó en su *Informe Especial* en materia de seguridad pública, publicado en enero de 2006, el análisis de la información sobre las instituciones de procuración de justicia.

2. LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES PENALES

El sistema penitenciario tiene como finalidad esencial la ejecución de las condenas impuestas por los jueces a los autores del delito, privando o restringiendo materialmente los derechos correspondientes. La función de la autoridad penitenciaria es la de auxiliar a la jurisdicción en su deber de hacer justicia en el caso concreto. Al igual que la impartición y la procuración de justicia, el sistema penitenciario influye en la prevención de delitos únicamente en la medida en que los potenciales autores de los mismos se inhiben, ante la certeza de que su conducta tendrá consecuencias materiales, y no sólo declarativas, en el goce o en el ejercicio de sus derechos.

La autoridad penitenciaria contribuye también a la prevención de ciertos delitos cuando es eficaz en su deber de gobernar las prisiones conforme a la ley. La existencia de autogobiernos y las prácticas de corrupción en los centros de reclusión redundan en nuevos delitos.

El artículo 18 de la Constitución establece que la finalidad del sistema penitenciario es la *readaptación del delincuente*, mediante el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. En tal virtud, cuando una persona es sentenciada a una pena privativa de la libertad o a tratamiento en libertad o semilibertad, la autoridad penitenciaria le suministra tratamientos de carácter clínico-criminológico. Éstos van dirigidos a modificar supuestos desajustes en la personalidad del sentenciado, y su finalidad principal es asegurar que el condenado no cometa nuevos delitos cuando llegue el momento de su *re inserción social*. Es comprensible que, desde esta perspectiva, se sostenga que la autoridad penitenciaria previene delitos

mediante la oportuna eliminación de los elementos o factores de la personalidad de los sentenciados que podrían llevarlos a reincidir. Se trata de la llamada *prevención especial positiva*.

Al respecto, independientemente de que las condiciones de gobernabilidad y habitabilidad de los centros de reclusión, así como en la falta de oportunidades laborales y educativas para los internos constituyen condiciones poco adecuadas para desincentivar los delitos, procede señalar la falacia en la que ha incurrido el estado al plantearse que las personas sentenciadas pueden experimentar un cambio de personalidad, no a partir de una decisión propia y voluntaria, sino como resultado de tratamientos suministrados por la autoridad penitenciaria, a los cuales los sentenciados se prestan bajo la expectativa de obtener los llamados *beneficios de libertad anticipada* o *beneficios de preliberación*.

Según lo expuesto, el sistema penitenciario sólo guarda una relación muy indirecta con el ámbito de la seguridad pública, por lo que su estudio no fue incluido en la presente investigación. En este punto, el *Programa Atalaya* también coincide con la CNDH, en cuyo *Informe Especial* en materia de seguridad pública se excluye el análisis de la información relativa al sistema de ejecución de sanciones penales.

3. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

La delimitación del concepto de la función de seguridad pública no es un asunto sólo de especulación académica. No debe soslayarse que la vaguedad conceptual en esta materia puede dar lugar a la confusión e invasión de competencias entre las distintas instituciones del Estado en perjuicio de la seguridad jurídica de los gobernados y al desvanecimiento de los tramos de responsabilidad institucional, así como al debilitamiento de los mecanismos constitucionales de control que ejercen el *Ombudsman* y los poderes judiciales sobre las fuerzas de seguridad del Estado.

Como se señaló anteriormente, el marco jurídico vigente no proporciona un concepto adecuado de la función de seguridad pública, en tanto que no establece *lo que es*, sino exclusivamente sus fines y a quién le corresponde su ejercicio. Por lo demás, los fines atribuidos por la LSNSP a la función de seguridad pública son de tal generalidad que parecieran referirse a los fines mismos del Estado, ¿o no son acaso la salvaguarda de la integridad y los derechos y la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos fines que persigue el Estado a través de un entramado complejo de instituciones en un sistema de distribución de competencias y pesos y contrapesos?

De ahí que para delimitar la función de seguridad pública sea necesario ir más allá y establecer con claridad *de qué modo y bajo qué principios, frente a qué tipo de riesgos o amenazas y mediante qué prestaciones concretas se protegen y salva-*

guardan la integridad, los derechos, la libertad, el orden y la paz, así como *qué instituciones específicas deben responder* por su protección y salvaguarda.

A efecto de delimitar adecuadamente la función de seguridad pública y diferenciarla de otras funciones públicas, es necesario considerar, en primer lugar, que uno de los deberes primarios de la autoridad es el de adoptar las medidas necesarias para impedir que ocurran los delitos que constituyen un ataque a la vida, la integridad, la libertad u otros derechos de las personas. Se trata de los delitos de robo, robo con violencia, secuestro, lesiones, homicidio, violación, y allanamiento de morada, así como algunos delitos que de una u otra forma redundan en la comisión de los anteriores, tales como el tráfico de sustancias prohibidas, el tráfico de armas y otros delitos asociados a las formas de delincuencia organizada.

La función de seguridad pública tiene un carácter primordialmente preventivo que se ejerce, básicamente, mediante las tareas de vigilancia y patrullaje destinadas, por una parte, a inhibir las conductas delictivas y anticiparse a las mismas, y por otra, a incrementar la probabilidad de que los agentes de la autoridad se encuentren próximos a las personas cuando éstas requieren ser auxiliadas frente a conductas delictivas que amenazan o ponen en riesgo sus derechos (es el caso del delito flagrante). Mediante las tareas de vigilancia y patrullaje se pretende, asimismo, infundir en la población una sensación de seguridad —la llamada *seguridad subjetiva*— cuyo valor es fundamentalmente simbólico.

La función preventiva del Estado consiste esencialmente en prestaciones suministradas por grupos de servidores públicos —los cuerpos o instituciones de policía preventiva— bajo los principios de regularidad, continuidad, permanencia y uniformidad, cuya finalidad es satisfacer necesidades de interés general en beneficio del conjunto de la población. Dichas características la colocan en la categoría de los servicios públicos cuya naturaleza está íntimamente relacionada con la esencia de la función ejecutiva o administrativa del Estado.

La prevención del delito incluye también las labores de investigación sobre los factores criminógenos en cada zona o región, así como las tareas de inteligencia que le permiten a la autoridad obtener, analizar, sistematizar e interpretar información sobre los fenómenos delictivos y orientar las acciones encaminadas a impedir la comisión de delitos. La labor de recabar información útil para la prevención de los delitos, para ser exitosa, ha de estar basada en una comunicación fluida y espontánea entre la autoridad y los miembros de la comunidad, comunicación que está condicionada, a su vez, por el grado de confianza que la autoridad haya generado entre la población.

En principio, las amenazas o riesgos a los que hace frente la función de seguridad pública son las conductas delictivas que se producen en espacios de libre tránsito o de uso común, tales como calles, carreteras, caminos, parajes, zonas despobladas, mercados y medios de transporte público, aunque también puede comprender los delitos que se perpetran en espacios privados cuando, por ejem-

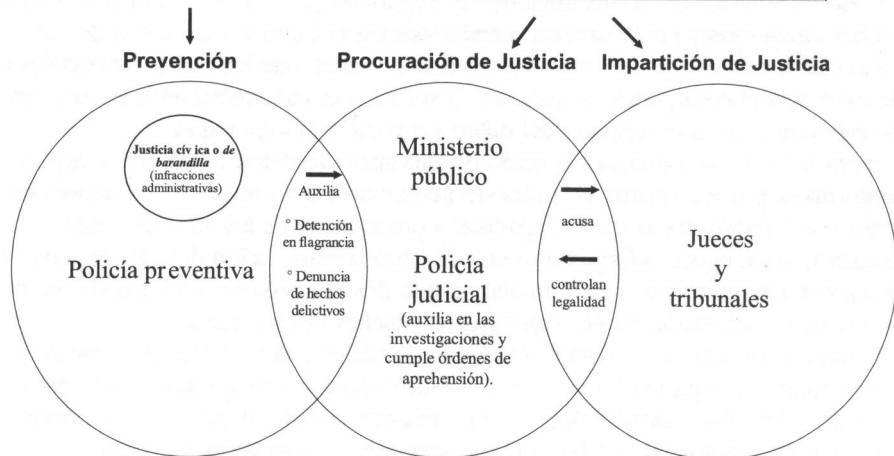
plo, el sujeto activo penetra furtivamente en un inmueble u otro espacio privado con el propósito de delinquir.

En general, los delitos que justifican la función de seguridad pública tienen un carácter interpersonal, no colectivo ni institucional, y son cometidos, la mayoría de las veces, por personas desconocidas para la víctima. El móvil del autor del delito, cuando se habla de seguridad pública, no es la venganza personal contra la víctima sino, en general, la obtención de un beneficio inmediato de carácter económico. La función de seguridad pública se explica, sin embargo, no sólo en razón de la delincuencia ordinaria, sino también de la llamada *delincuencia organizada*, comúnmente ligada a los mercados ilegales.

La función de seguridad pública tiene vasos comunicantes con el sistema de justicia (impartición y procuración), los cuales se manifiestan no sólo por cuanto la policía preventiva debe enterar al ministerio público de los hechos delictivos que, por haber sido imposible prevenir, ocurrieron, finalmente, sino también porque auxilia al aparato de justicia para hacer cumplir sus determinaciones. Esta última función de las instituciones de policía preventiva, conocida como *fuerza pública*, abarca también las medidas que la autoridad debe tomar para prevenir y controlar disturbios en actos tumultuarios.

Es una instancia perteneciente a los poderes ejecutivos. Dentro del marco de la ley pueden adoptarse distintas políticas para conseguir el objetivo de la seguridad pública.

Su función es la justicia; se rigen por criterios de verdad procesal. No están sujetas a decisiones mayoritarias, sino a la comprobación de los hechos. Su legitimidad emana de su apego a la legalidad y no directamente de la voluntad popular.



- Debe proporcionar seguridad pública tanto en la persona como en los bienes, así como proteger las libertades de la población.

- Investiga delitos previa denuncia o querella; es un auxiliar de la justicia. No debe guiarse por criterios políticos.

- Juzga, no responde por la seguridad pública. Su función es impartir justicia en el caso concreto, por lo que funciona tanto cuando condena como cuando absuelve al culpado.

La delimitación entre las funciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como la interacción entre los órganos responsables de cada una de ellas puede apreciarse en el siguiente esquema.²

4. ¿TIENE LA CNDH RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA?

La principal responsabilidad constitucional de la CNDH es la atención de quejas por violaciones a los derechos humanos, así como la emisión de recomendaciones a las autoridades a las que son atribuibles dichas violaciones. ¿Comparte la CNDH la función de seguridad pública del Estado? El *Programa Atalaya* parte de la base de que en sentido estricto, el Organismo defensor de los derechos humanos no responde por los fines de la función de seguridad pública, pues no le compete tomar medidas ejecutivas para la prevención del delito. Sin embargo, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, la CNDH, y en general el sistema *ombudsman*, están en aptitud de contribuir a generar un clima más seguro y, en particular, de realizar aportaciones para el mejoramiento de las instituciones directamente involucradas en los fines de la función de seguridad pública, no sólo a través de sus tareas de promoción del cambio institucional, sino también, y esto es sumamente relevante para los fines de esta investigación, mediante la debida atención de las quejas planteadas por sus usuarios.

En efecto, al investigar presuntas violaciones de derechos humanos imputadas a servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, así como al acreditar hechos violatorios y emitir las recomendaciones o celebrar los acuerdos de conciliación correspondientes, incide en la profesionalización de los cuerpos policiales y de los órganos encargados de procurar justicia. Con ello, presumiblemente, contribuye a mejorar la prevención del delito y a reducir la impunidad.

Pero además, la Comisión cuenta con una base de datos única en su especie, conformada por los relatos de miles de personas sobre presuntas irregularidades atribuidas a las instituciones de seguridad y procuración de justicia, los cuales pueden ser utilizadas por el Organismo no sólo para la elaboración de diagnósticos de desempeño institucional, sino también para la definición de las políticas de acción que la propia Comisión ha de seguir frente a dichas instituciones.

Como ya se expresó, la CNDH también contribuye a la profesionalización de las instituciones de seguridad mediante sus actividades de comunicación, divulgación y capacitación. Estas actividades, de suyo valiosas es natural que estén informadas por los datos contenidos en las quejas que recibe el Organismo nacional.

² Sarre, Miguel, "Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo", en *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de Derecho*, (1^a. ed.) México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001.

II. INFORMACIÓN RELATIVA A LAS PRESUNTAS VIOLACIONES Y LOS EXPEDIENTES DE QUEJA

I. PRESUNTAS VIOLACIONES ATRIBUIBLES A LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

El *Programa Atalaya* solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la siguiente información:

La relación de **expedientes de queja** por presuntas violaciones a los derechos humanos abiertos por la CNDH a petición de parte y/o de oficio entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005, con motivo de irregularidades, excesos y/o deficiencias en los servicios de seguridad pública prestados por autoridades de cualquiera de los niveles de gobierno. Asimismo se le solicitó proporcionar, respecto de dicha relación, los números de expediente correspondientes (...), así como la voz o categoría específica con la que se calificaron los hechos presuntamente violatorios.

En respuesta, la Comisión envió una relación en la que se enlistan los expedientes atendidos en el periodo referido, agrupados conforme al tipo de violación y a la autoridad presuntamente responsable.³ Para seleccionar los expedientes de queja vinculados con irregularidades en los servicios de seguridad pública, la CNDH se basó en la autoridad señalada como responsable —criterio formal— y no en la naturaleza intrínseca de los hechos denunciados por los quejosos —criterio material—. En tal virtud, la información proporcionada por la Comisión no permite identificar *prima facie* los hechos que, si bien fueron atribuidos a las instituciones de seguridad y procuración, no guardan una relación material con la seguridad pública y la procuración de justicia, tales como las presuntas violaciones atribuidas a las instituciones en perjuicio de sus miembros, derivadas de cuestiones estrictamente administrativas.

Del mismo modo, el criterio formal excluye los hechos que, habiendo sido atribuidos a autoridades distintas de las formalmente ligadas a la seguridad y a la pro-

³ Si bien la CNDH para estos efectos consideró vinculados a la seguridad pública expedientes abiertos contra actos de la Secretaría de Gobernación y la administración penitenciaria federal, éstos no fueron considerados por el *Programa Atalaya*.

curación, sí guardan una relación material con estos temas. Es el caso de las violaciones atribuidas a las fuerzas armadas en el ejercicio, legítimo o no, de funciones materialmente vinculadas a la seguridad pública o a la procuración de justicia.

No obstante lo anterior, el análisis de los tipos de violación empleados por la CNDH para calificar las presuntas violaciones atribuidas a las instituciones formalmente responsables de la seguridad pública y de la procuración de justicia, permite la cuantificación, si bien aproximada, de los hechos presuntamente violatorios vinculados materialmente a dichos ámbitos.

Según se desprende de la información proporcionada por la CNDH, entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005, fueron denunciados ante el Organismo un total de 10,375 hechos presuntamente violatorios atribuibles a instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de los tres niveles de gobierno, así como a otras autoridades que desempeñaban, con o sin sustento legal, funciones de seguridad pública o de persecución del delito.

2. AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES DE LAS PRESUNTAS VIOLACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

De dicho universo, el 67% de los hechos presuntamente violatorios (7,017)⁴ fueron imputados a la Procuraduría General de la República; el 13% a las procuradurías de justicia de las entidades federativas (1,338); el 11% a la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal (1,142);⁵ el 5% a autoridades municipales (500) y el 4% a las secretarías estatales de seguridad pública (378).

Estas cifras indican que el 80% de los hechos presuntamente violatorios en materia de seguridad y procuración denunciados ante la CNDH en el periodo referido fueron imputados a autoridades federales y el 20% a autoridades de las entidades federativas y los municipios.⁶ De modo similar, el 80.5% de los hechos

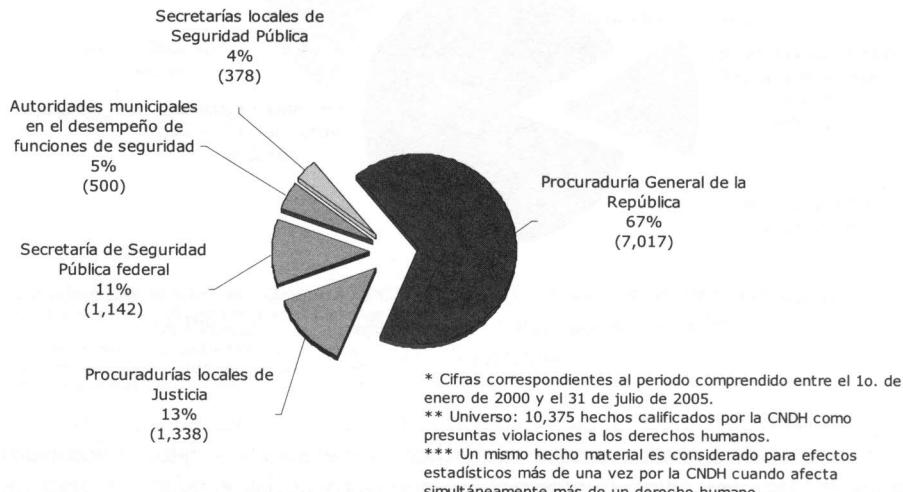
⁴ Esta cifra resulta de la suma de los hechos presuntamente violatorios imputados a la Procuraduría General de la República (6,970 hechos), a la Policía Judicial Federal (42), a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (3) y a la Agencia Federal de Investigaciones (2).

⁵ Esta cifra se compone de los hechos presuntamente violatorios imputados en el periodo referido a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal (190 hechos), a la Policía Federal de Caminos (31) y a la Policía Federal Preventiva (921). Estas dos últimas, actualmente unificadas, concentran alrededor del 83% de los hechos atribuidos a la dependencia.

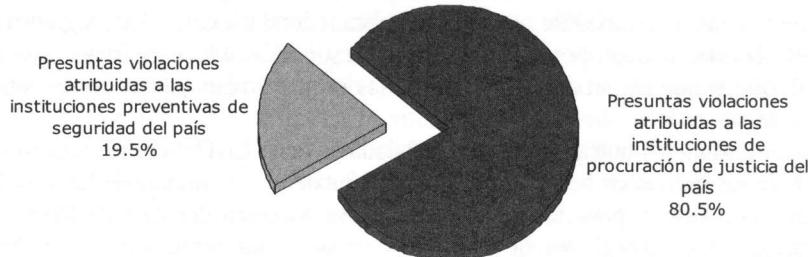
⁶ La CNDH conoce de hechos imputables a autoridades locales exclusivamente en dos supuestos: cuando en los mismos hechos están involucradas de manera concurrente autoridades federales y locales, y cuando, tratándose de un asunto de competencia local, la CNDH ejerce su facultad de atracción conforme al artículo 60 de su propia Ley. Las cifras sobre hechos atribuidos a autoridades locales incluidas en el presente estudio comprenden los hechos que, por uno u otro motivo, fueron atendidos por la CNDH, pero no los hechos atendidos por los *ombudsman* locales imputados a las autoridades locales de seguridad y procuración de justicia.

presuntamente violatorios atribuidos al conjunto de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de todo el país fueron atribuidos a las procuradurías de justicia federal y locales, mientras que el 19.5% a las instituciones preventivas de seguridad de los tres niveles de gobierno.

GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS DENUNCIADOS ANTE LA CNDH ATRIBUIBLES A AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE (2000-2005*)



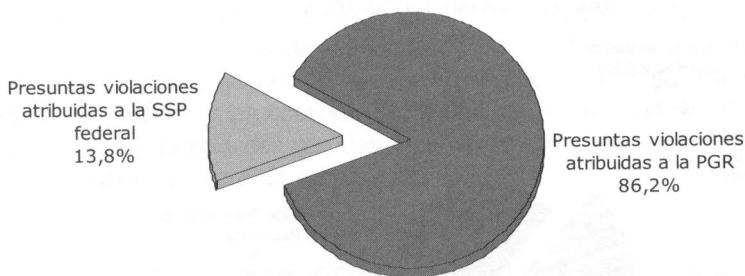
GRÁFICA 2. PROPORCIÓN DE PRESUNTAS VIOLACIONES ATRIBUIDAS A LAS INSTITUCIONES PREVENTIVAS DE SEGURIDAD Y A LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005*)



* Cifras correspondientes al periodo comprendido entre el 10. de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005.
 ** Universo: 10,375 hechos calificados por la CNDH como presuntas violaciones a los derechos humanos.

A nivel federal, fueron imputados 8,249 hechos presuntamente violatorios al conjunto de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, de los cuales, el 86.2% lo fue a la Procuraduría General de la República y el 13.8% a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DE PRESUNTAS VIOLACIONES ATRIBUIDAS A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO FEDERAL (2000-2005*)



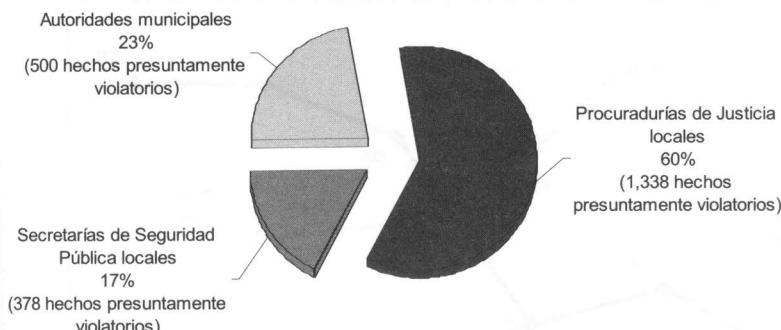
* Cifras correspondientes al periodo comprendido entre el 10. de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005.

** Universo: 8,249 hechos calificados como presuntas violaciones atribuibles a autoridades federales de seguridad y procuración de justicia.

Si se consideran exclusivamente los hechos presuntamente violatorios atribuidos a las instituciones administradas por los gobiernos de las entidades federativas (estados y Distrito Federal), el 78% fueron imputados a las procuradurías de justicia y el 22% a las instituciones de seguridad de carácter preventivo, proporción muy similar a la observada en el conjunto nacional de las instituciones preventivas y de procuración (80.5% y 19.5%, respectivamente). La diferencia entre estas proporciones se amplía al comparar las cifras locales con las federales: 86.2% contra 78% en relación con las procuradurías federal y locales, y 13.8% contra 22% en relación con las secretarías de seguridad pública federal y locales. Esto significa que la PGR absorbe una proporción mayor de presuntas violaciones frente a la SSP federal, que la que absorben las procuradurías estatales respecto de las secretarías locales de seguridad.

Las autoridades municipales fueron señaladas ante la CNDH como responsables del 5% de los presuntos hechos violatorios imputables al conjunto de las autoridades de seguridad del país. Sin embargo, concentran cerca del 23% de los hechos imputados a las autoridades de seguridad no federales (entidades federativas y municipios).

GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIBLES A AUTORIDADES LOCALES, SEGÚN LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE (2000-2005*)



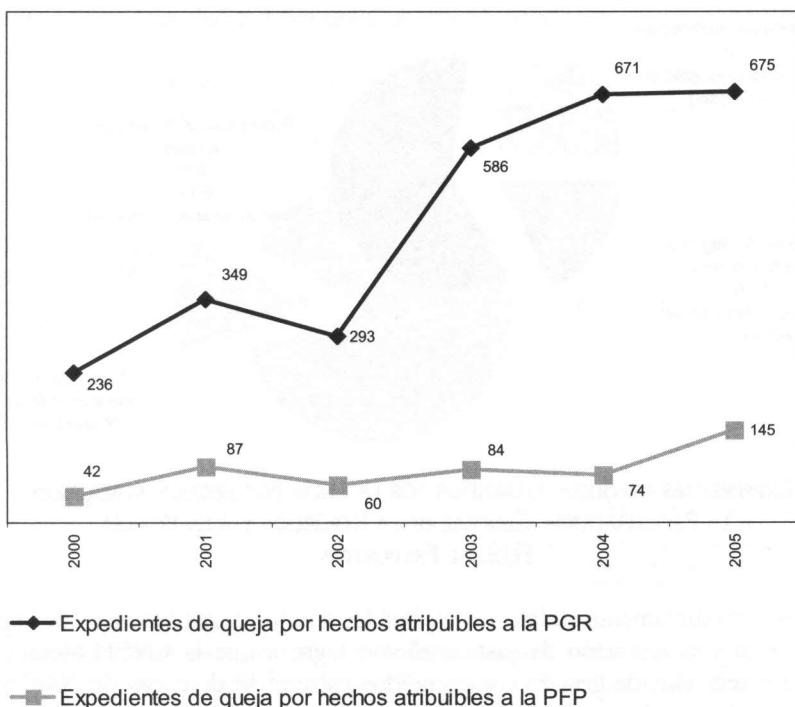
*Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de julio de 2005.

3. EXPEDIENTES DE QUEJA ATENDIDOS POR LA CNDH POR HECHOS ATRIBUIBLES A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y A LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Los hechos presuntamente violentos atribuibles a autoridades federales de seguridad pública y procuración de justicia dieron lugar a que la CNDH atendiera, durante los seis años de gestión comprendidos entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2005, 2,810 expedientes de queja por hechos imputados a la Procuraduría General de la República (PGR). El promedio anual de expedientes atendidos contra dicha autoridad en el segundo trienio de gestión (2003-2005) fue mayor en un 120% al promedio de expedientes atendidos en el primer trienio (2000-2002). En el año 2005, sin embargo, el Organismo Nacional atendió 675 expedientes contra la PGR, cifra que representa un incremento cercano al 186% en relación con los 236 expedientes abiertos en el año 2000.

En los períodos 2000, 2001 y 2002, la CNDH recibió un promedio anual de 63 expedientes por hechos atribuibles a la Policía Federal Preventiva (PFP), cifra que ascendió a 100 expedientes en promedio en el segundo trienio (2003-2004-2005). Cabe destacar que en el último periodo anual (2005), la Comisión atendió 145 expedientes por hechos atribuibles a la PFP, cifra que representa un incremento de 76% respecto al promedio de expedientes atendidos en los cinco años anteriores (82 expedientes) y un aumento de casi 250% respecto de los 42 expedientes atendidos en el año 2000.

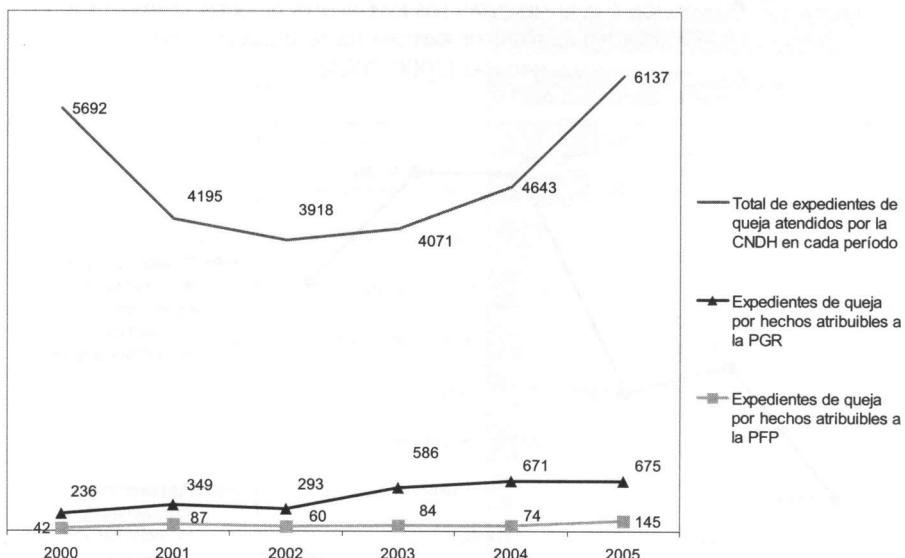
GRÁFICA 5. NÚMERO DE EXPEDIENTES DE QUEJA ATENDIDOS ANUALMENTE POR LA CNDH
POR HECHOS ATRIBUIBLES A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Y A LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA (2000-2005)



El crecimiento anual de los expedientes atendidos por la CNDH por hechos atribuibles a la PGR y a la PFP entre 2000 y 2005 mostró un comportamiento diferente al de los expedientes de queja en general. Los expedientes contra la PGR y contra la PFP crecieron en ese lapso a un ritmo anual promedio de 30% y 40% respectivamente, mientras que el conjunto de los expedientes atendidos por la CNDH en todas las materias observó un incremento promedio anual cercano al 17%.

A partir del año 2002, la CNDH hizo frente a un crecimiento sostenido en el número de los expedientes de queja atendidos en todas las materias. Sin embargo, el ritmo de crecimiento anual promedio a partir de ese año —16,7%— fue considerablemente menor a la tasa de crecimiento observada en el mismo lapso en los expedientes por hechos atribuibles a la PGR y a la PFP —38,3% y 41,3%, respectivamente.

GRÁFICA 6. EXPEDIENTES DE QUEJA ATENDIDOS POR LA CNDH EN CADA PERÍODO EN TODAS LA MATERIAS, ASÍ COMO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005)



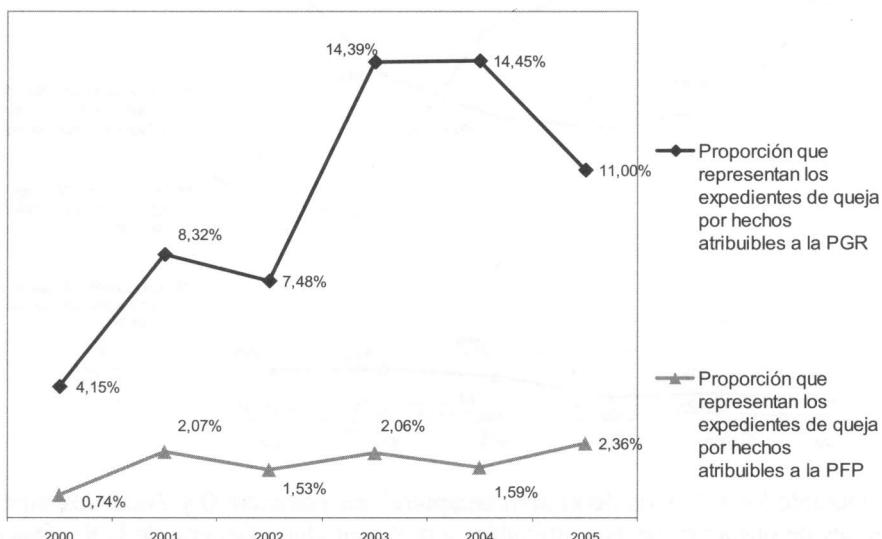
Durante los seis años de gestión comprendidos entre 2000 y 2005, los expedientes de queja por hechos atribuibles a la Procuraduría General de la República representaron en promedio el 9,9% del total de expedientes de queja atendidos por la CNDH en todas las materias. Debe advertirse, no obstante, que en el segundo trienio de gestión se observó un crecimiento considerable en la proporción de hechos atribuibles a la PGR: mientras que en los períodos 2000, 2001 y 2002 la proporción promedio ascendía a 6,65%, en los períodos 2003, 2004 y 2005 el promedio se duplicó para situarse en 13,28%.

Los expedientes de queja atendidos por hechos imputables a la PGR representaron en 2000 el 4,15% del total de expedientes de queja atendidos en dicho periodo anual. Dicha proporción aumentó a 8,32% en 2001 y descendió ligeramente a 7,48% en 2002. Para 2003, la proporción experimentó un drástico incremento para situarse en 14,39%, proporción que se mantuvo en el año 2004 en 14,45%. Para 2005 se observó una baja moderada, al situarse en 11%.

Por su parte, los expedientes de queja contra la PFP representaron en promedio el 1,7% del total de expedientes de queja atendidos por la CNDH en los seis años de gestión. En 2005, la proporción de expedientes de queja contra dicha autoridad respecto del total de expedientes en todas las materias fue la mayor en los seis años de gestión, al alcanzar el 2,36%. En el primer trienio la proporción promedio

fue menor en casi un 40% respecto de la alcanzada en el segundo trienio, al pasar de 1,44% a 2%.

GRÁFICA 7. PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN LOS EXPEDIENTES DE QUEJA CONTRA LA PGR Y LA PFP RESPECTO AL TOTAL DE EXPEDIENTES DE QUEJA EN TODAS LAS MATERIAS (2000-2005)

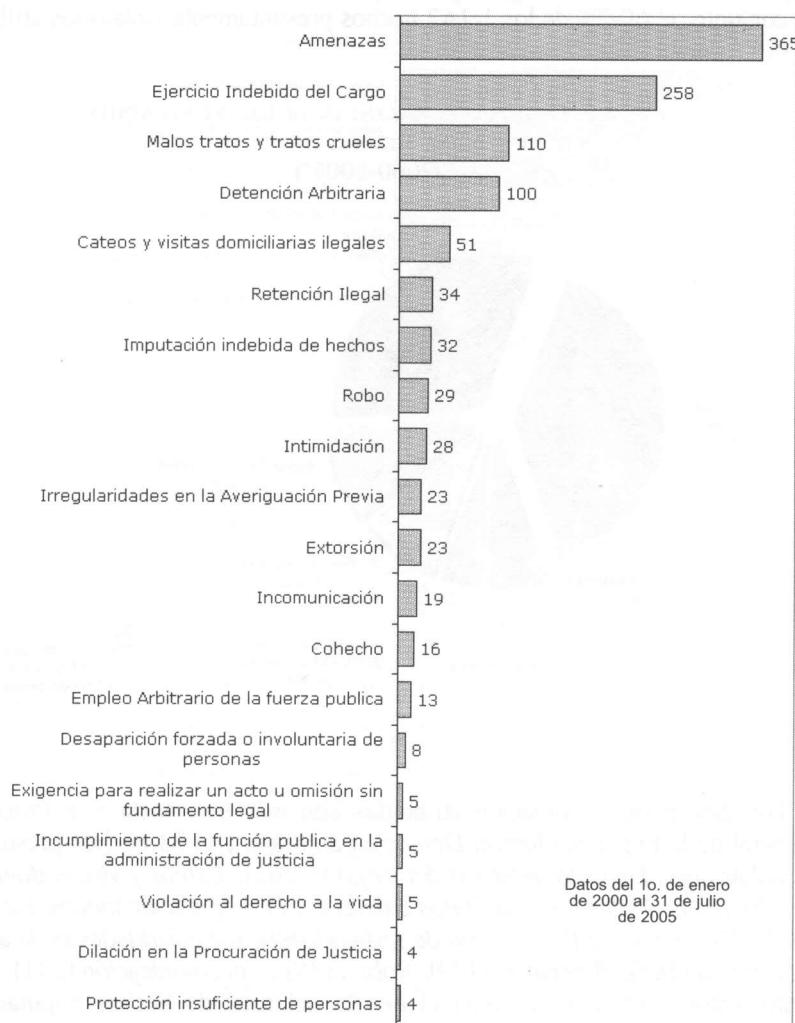


4. TIPOS DE VIOLACIÓN ATRIBUIDOS A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

La información proporcionada por la CNDH permitió al *Programa Atalaya* identificar los tipos de violación denunciados con más frecuencia ante el Organismo entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 atribuibles a la Secretaría de Seguridad Pública federal y a la Procuraduría General de la República.

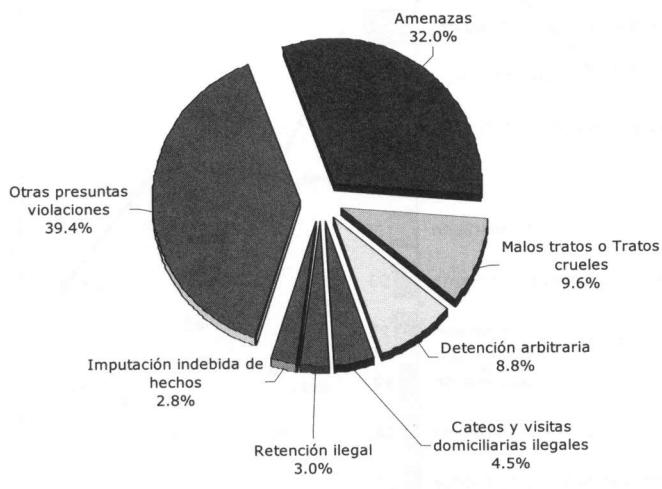
En cuanto a las violaciones atribuibles a la SSP federal, las *Amenazas* ocuparon el primer lugar de incidencia, con 365 hechos denunciados. A dicho tipo de violación le siguieron, en orden descendente, *Ejercicio indebido del Cargo* (258 hechos), *Malos tratos y Tratos crueles* (110), *Detención arbitraria* (100), *Cateos y visitas domiciliarias ilegales* (51), *Retención ilegal* (34), *Imputación indebida de hechos* (32), *Robo* (29), *Intimidación* (28) y *Extorsión* (23). Estos diez tipos de violación concentran el 90,2% de los hechos imputados a la SSP federal en el periodo referido (1,030 hechos).

GRÁFICA 8. HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LA SSP FEDERAL, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)



Seis tipos de violación, a saber, las *Amenazas*, los *Malos tratos o Tratos crueles y/o degradantes*, las *Detenciones arbitrarias*, los *Cateos o visitas domiciliarias ilegales*, las *Retenciones ilegales* y la *Imputación indebida de hechos* representan, en conjunto, el 60,7% de los 1,142 hechos presuntamente violatorios atribuidos a la SSP federal.

GRÁFICA 9. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HECHOS IMPUTADOS A LA SSP FEDERAL, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)

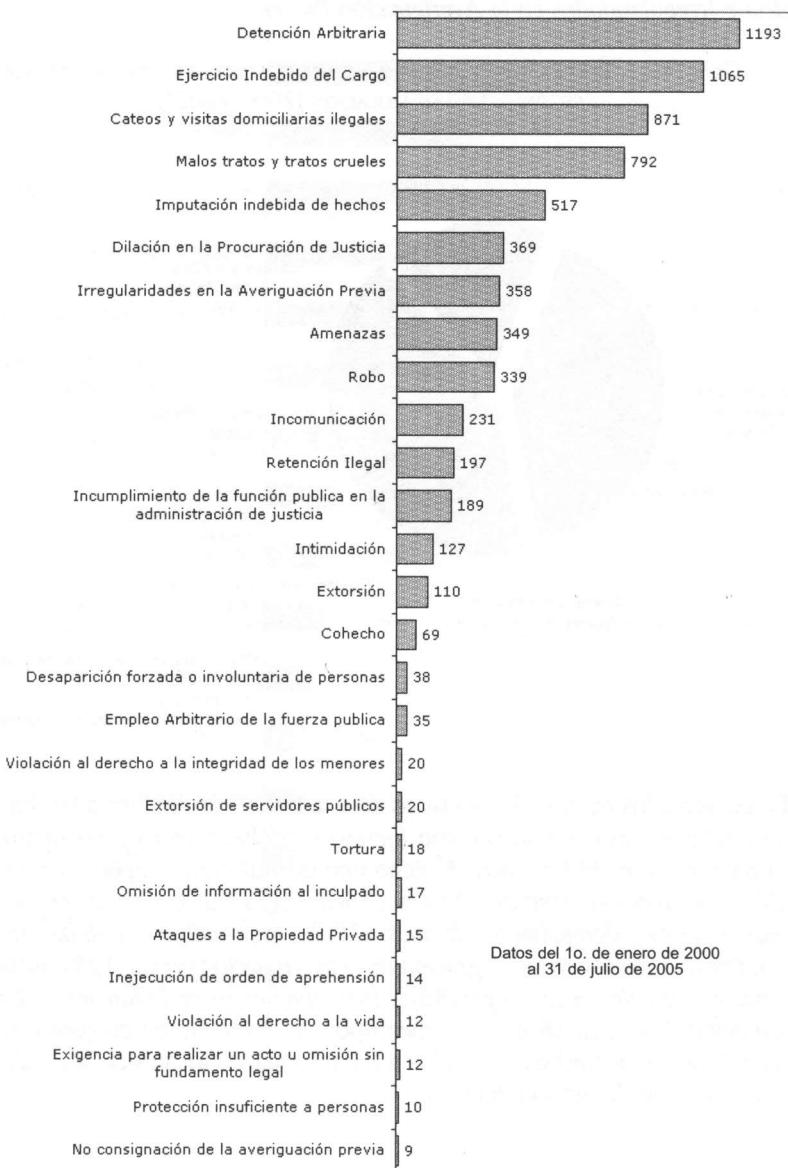


* Datos del 10. De enero del 2000 al 31 de julio de 2005

** Universo:
1,142 hechos presuntamente
violatorios

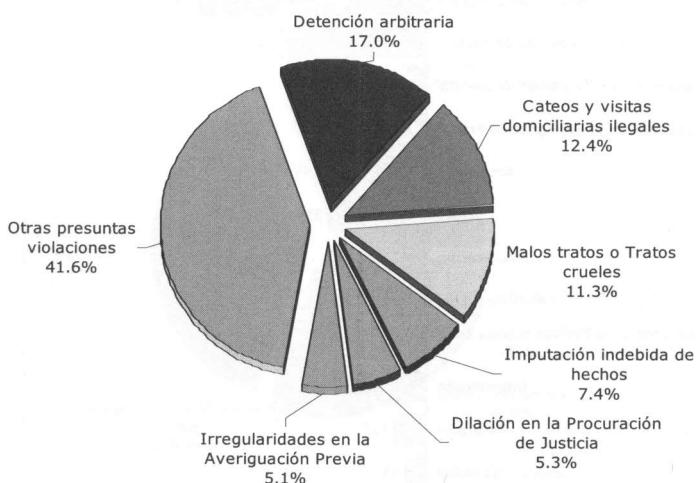
Los diez tipos de violación atribuidos con más frecuencia a la Procuraduría General de la República fueron *Detención arbitraria* (1,193 hechos presuntamente violatorios); *Ejercicio indebido del cargo* (1,065), *Cateos y visitas domiciliarias ilegales* (871), *Malos tratos o Tratos crueles* (792), *Imputación indebida de hechos* (517), *Dilación en la Procuración de Justicia* (369), *Irregularidades en la averiguación previa* (358), *Amenazas* (349), *Robo* (339) e *Incomunicación* (231). En conjunto, estos hechos representan el 86,7% del total de hechos imputados a la dependencia.

GRÁFICA 10. HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LA PGR,- SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)



El 58.5% de los hechos imputados a la PGR se concentran en seis tipos de violación: *Detenciones arbitrarias*, *Cateos y visitas domiciliarias ilegales*, *Tratos crueles y/o degradantes*, *Imputación indebida de hechos*, *Dilación en la Procuración de Justicia* e *Irregularidades en la Averiguación Previa*.

GRÁFICA 11. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HECHOS IMPUTADOS A LA PGR,
SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)



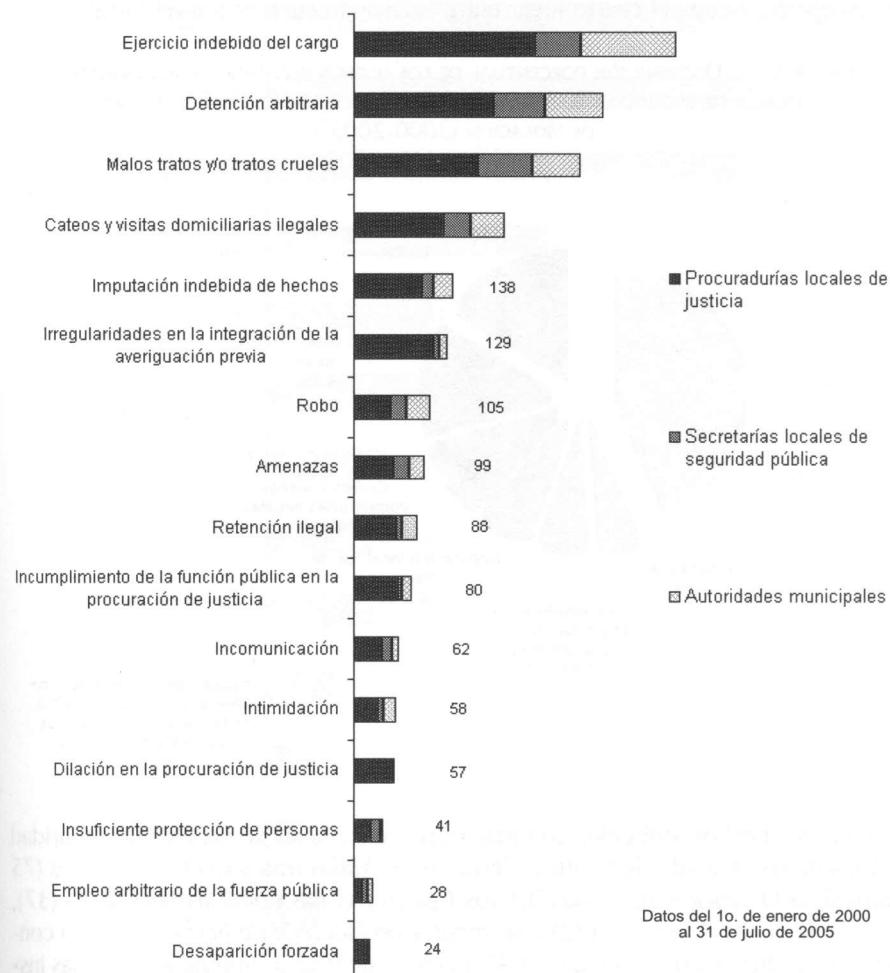
*Datos del 1o. De enero de 2000 al 31 de julio de 2005

** Universo:

7,017 hechos presuntamente violatorios

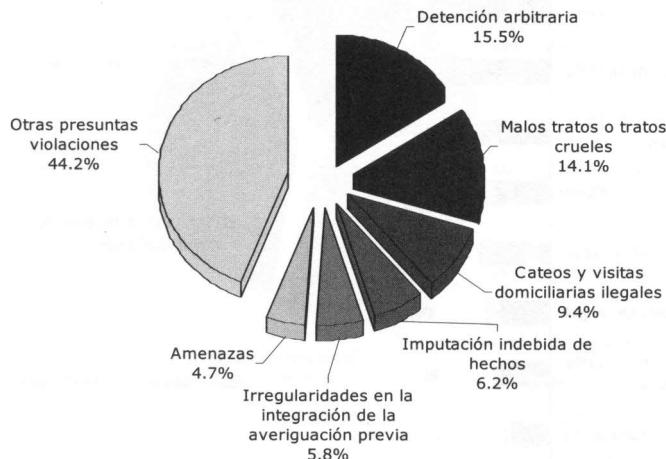
En cuanto a los hechos denunciados ante la CNDH atribuibles a las autoridades locales del país, los calificados como *Ejercicio indebido del cargo* ocuparon la primera posición, con 443 hechos. A dicho tipo de violación le siguen, en orden descendente, *Detención arbitraria* (344 hechos), *Malos tratos y tratos crueles* (312), *Cateos y visitas domiciliarias ilegales* (208), *Imputación indebida de hechos* (138), *Irregularidades en la integración de la averiguación previa* (129), *Robo* (105), *Amenazas* (99), *Retención ilegal* (88) e *Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia* (80). Estos diez tipos de violación, en conjunto, representan el 87.8% de los hechos atribuidos a las autoridades locales de seguridad pública y procuración de justicia del país.

GRÁFICA 12. HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A AUTORIDADES LOCALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN EL TIPO DE AUTORIDAD Y EL TIPO DE VIOLACIÓN -(2000-2005^{*)}



Cabe destacar que, a nivel local, las presuntas violaciones consistentes en *Detenciones arbitrarias* y en *Malos tratos y/o tratos crueles*, invariablemente ocupan entre el primer y el tercer lugar entre las violaciones más frecuentes, seguidas inmediatamente por los *Cateos y visitas domiciliarias ilegales*, violación ésta que, sin excepción, ocupa el cuarto lugar entre las más frecuentes a nivel local.

GRÁFICA 13. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HECHOS IMPUTADOS A AUTORIDADES LOCALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)

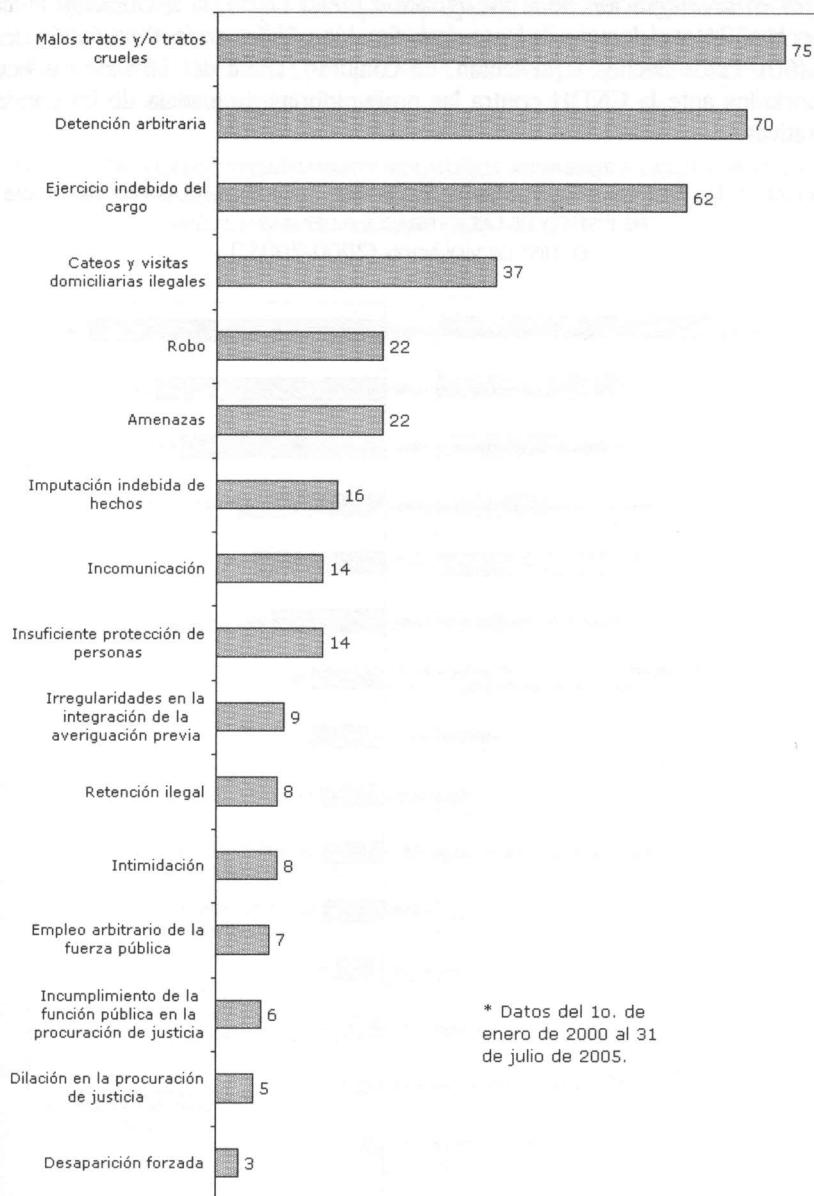


* Datos del 10. de enero de 2000 al 31 de julio de 2005.

** Universo: 2,216 hechos presuntamente violatorios

Entre los hechos atribuidos con mayor frecuencia a las secretarías de seguridad pública de las entidades federativas destacan los *Malos tratos y/o tratos crueles* (75 hechos), la *Detención arbitaria* (70), los *Cateos y visitas domiciliarias ilegales* (37), el *Robo* (22), las *Amenazas* (22) y la *Imputación indebida de hechos* (16). En conjunto, estos hechos representan el 64% del total de hechos imputados a dichas instituciones locales.

GRÁFICA 14. HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LAS SECRETARÍAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)



* Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de julio de 2005.

Por su parte, entre los hechos reprochados con mayor frecuencia a las procuradurías locales, destacan la Detención arbitraria (192 hechos), los *Malos tratos y/o tratos crueles* (170), los *Cateos y visitas domiciliarias ilegales* (123), las *Irregularidades en la integración de la averiguación previa* (109), la *Imputación indebida de hechos* (94) y el *Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia* (60). Estos hechos representan, en conjunto, cerca del 56% de los hechos denunciados ante la CNDH contra las procuradurías de justicia de las entidades federativas.

GRÁFICA 15. HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)



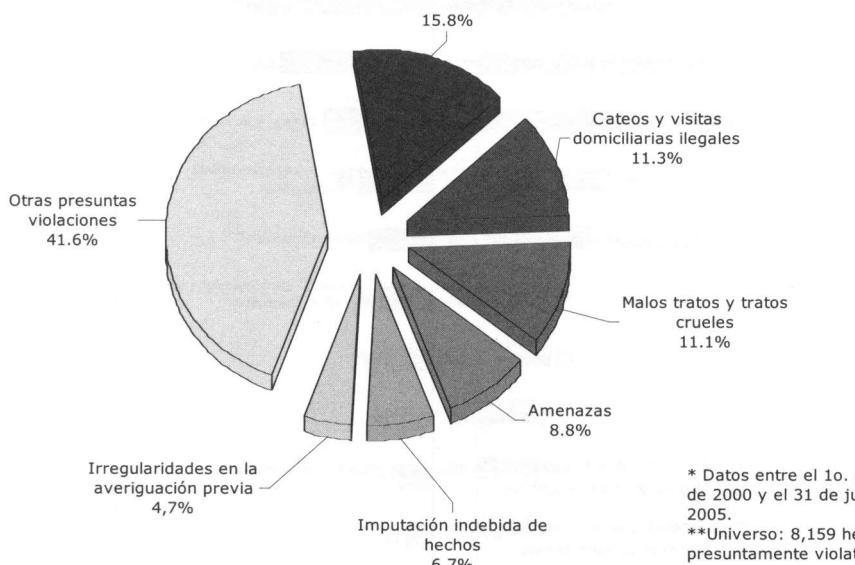
En el caso de las instituciones municipales de seguridad pública, entre los hechos mayormente denunciados por los usuarios de la CNDH están la Detención arbitraria (82), los *Malos tratos y/o tratos crueles* (67), los *Cateos y/o visitas domiciliarias ilegales* (48), el *Robo* (32), la *Imputación indebida de hechos* (28) y las *Amenazas* (23). Estos tipos de violación representan en conjunto el 56% de las presuntas violaciones atendidas por la CNDH atribuidas a las instituciones de seguridad pública de los municipios del país.

GRÁFICA 16. HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)



Si se consideran en conjunto los hechos imputados tanto a la SSP federal como a la PGR, se repite un patrón común, ya que el 58.4% de los hechos presuntamente violatorios se concentra en las mismas seis categorías de calificación: *Detención arbitraria; Cateos y visitas domiciliarias ilegales, Malos tratos o tratos crueles, Amenazas, Imputación indebida de hechos e Irregularidades en la averiguación previa*. Dicha proporción se mantiene prácticamente idéntica —57.7%— si se agregan los hechos calificados con dichas voces atribuidos a las entidades federativas y a los municipios. Esto significa que, visto como un sistema, el conjunto de las autoridades de procuración y seguridad de los tres niveles de gobierno, cumple el mismo patrón: aproximadamente 6 de cada 10 hechos presuntamente violatorios encuadran en una de las seis categorías señaladas.

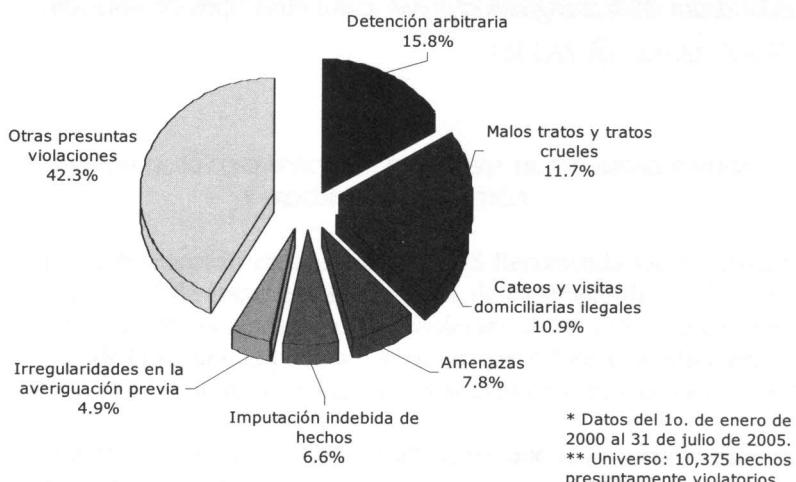
GRAFICA 17. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HECHOS ATRIBUIDOS EN CONJUNTO
A LA SSP FEDERAL Y A LA PGR, SEGÚN EL TIPO
DE VIOLACIÓN (2000-2005*)



* Datos entre el 10. de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005.

**Universo: 8,159 hechos presuntamente violatorios

**GRÁFICA 18. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HECHOS ATRIBUIDOS EN CONJUNTO
A AUTORIDADES FEDERALES Y LOCALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN
DE JUSTICIA, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005*)**



5. CATEGORÍAS ABIERTAS DE CALIFICACIÓN DE HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS

Los hechos calificados como *Ejercicio indebido del cargo* representan el 17% del total de violaciones atribuidas en conjunto a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del país. Se trata de la presunta violación que ocupa el segundo sitio en términos de la frecuencia con la que es reprochada a la SSP federal y a la PGR, y la más reclamada al conjunto de las instituciones locales de seguridad pública y procuración de justicia. Sin embargo, su formulación, excesivamente abierta, no permite caracterizar las conductas específicas reprochadas en esos casos a los servidores públicos.

Lo hechos violatorios acreditados en las Recomendaciones vinculadas con la seguridad y la procuración son, en todos los casos, susceptibles de ser encuadrados en tipos específicos de violación. Ningún hecho violatorio, acreditado por la Comisión al cabo de sus investigaciones, permanece formulado de manera excesivamente abierta. Todos los hechos violatorios, inclusive los que originariamente pudieron haber sido calificados como *Ejercicio indebido del cargo* o *Ejercicio indebido del servicio público*, terminan por revelar su naturaleza específica una vez concluidas las investigaciones.

Es pues, factible, que algunas presuntas violaciones, calificadas con categorías abiertas, terminen por encuadrar, al cabo de las investigaciones, en una de las categorías específicas comúnmente advertidas en las Recomendaciones: *Detenciones arbitrarias, Malos tratos, Cateos ilegales, Empleo arbitrario de la fuerza, Irregularidades en la averiguación previa*, entre otros tipos de violación.

III. INFORMACIÓN RELATIVA A LAS VIOLACIONES ACREDITADAS EN LAS RECOMENDACIONES

I. EMISIÓN DE RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

El *Programa Atalaya* analizó cada una de las 308 Recomendaciones emitidas por la CNDH entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2005,⁷ y estimó que un total de 51 Recomendaciones, equivalentes al 16.51%, guardan relación con el ámbito de la seguridad pública,⁸ mientras que 49 Recomendaciones, equivalentes al 15.95%, están relacionadas con el ámbito de la procuración de justicia penal.⁹

Es importante señalar que las Recomendaciones que el *Programa Atalaya* consideró vinculadas a estos temas fueron seleccionadas a partir de la valoración de los hechos acreditados en el texto de dichos documentos a la luz de su naturaleza intrínseca. Es decir, se eligieron las Recomendaciones en las que se acreditaron hechos materialmente vinculados con la seguridad pública y la procuración de justicia, con independencia de la autoridad señalada como responsable. Asimismo, fueron seleccionadas las Recomendaciones derivadas de recursos de inconformidad

⁷ Esta cifra se integra de la siguiente forma: 37 recomendaciones emitidas en 2000; 27 en 2001; 49 en 2002; 52 en 2003; 92 en 2004 y 51 en 2005.

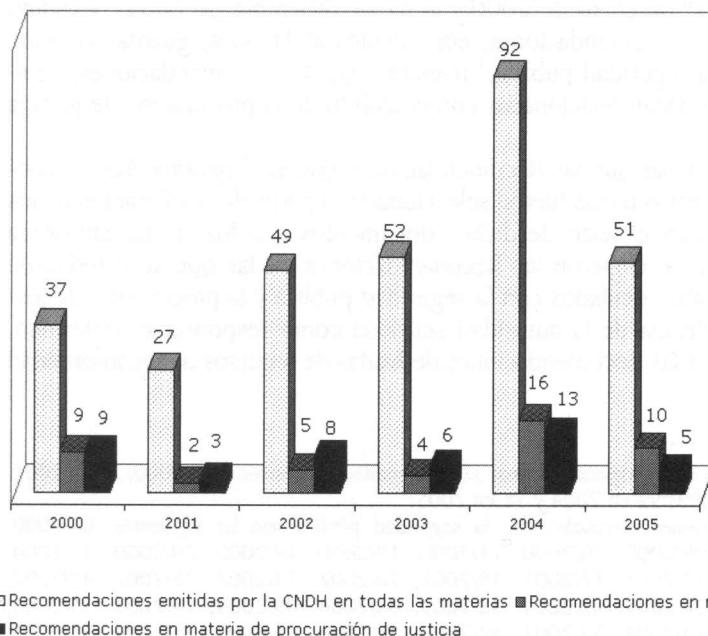
⁸ Las Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública son las siguientes: 02/2000, 07/2000, 08/2000, 09/2000, 10/2000, 11/2000, 17/2000, 19/2000, 20/2000, 37/2000, 09/2001, 10/2001, 12/2001, 17/2001, 19/2001, 20/2002, 23/2002, 25/2002, 45/2002, 48/2002, 18/2003, 21/2003, 42/2003, 48/2003, 03/2004, 08/2004, 14/2004, 15/2004, 16/2004, 22/2004, 23/2004, 39/2004, 42/2004, 58/2004, 61/2004, 63/2004, 65/2004, 69/2004, 77/2004, 91/2004, 05/2005, 08/2005, 14/2005, 17/2005, 27/2005, 37/2005, 39/2005, 40/2005, 44/2005, 46/2005 y 49/2005.

⁹ Las Recomendaciones que guardan relación con la procuración de justicia penal son las siguientes: 05/2000, 06/2000, 12/2000, 14/2000, 19/2000, 22/2000, 23/2000, 24/2000, 25/2000, 36/2000, 05/2001, 06/2001, 10/2001, 12/2001, 19/2001, 23/2001, 12/2002, 17/2002, 19/2002, 26/2002, 29/2002, 32/2002, 40/2002, 42/2002, 05/2003, 10/2003, 14/2003, 15/2003, 17/2003, 45/2003, 01/2004, 05/2004, 07/2004, 13/2004, 17/2004, 25/2004, 32/2004, 37/2004, 43/2004, 56/2004, 59/2004, 64/2004, 76/2004, 09/2005, 15/2005, 17/2005, 28/2005, 32/2005, 35/2005.

en los casos en los que la propia CNDH acreditó hechos violatorios relacionados con la seguridad pública o reconoció como violatorios los hechos de esta naturaleza acreditados por los organismos públicos locales de derechos humanos.

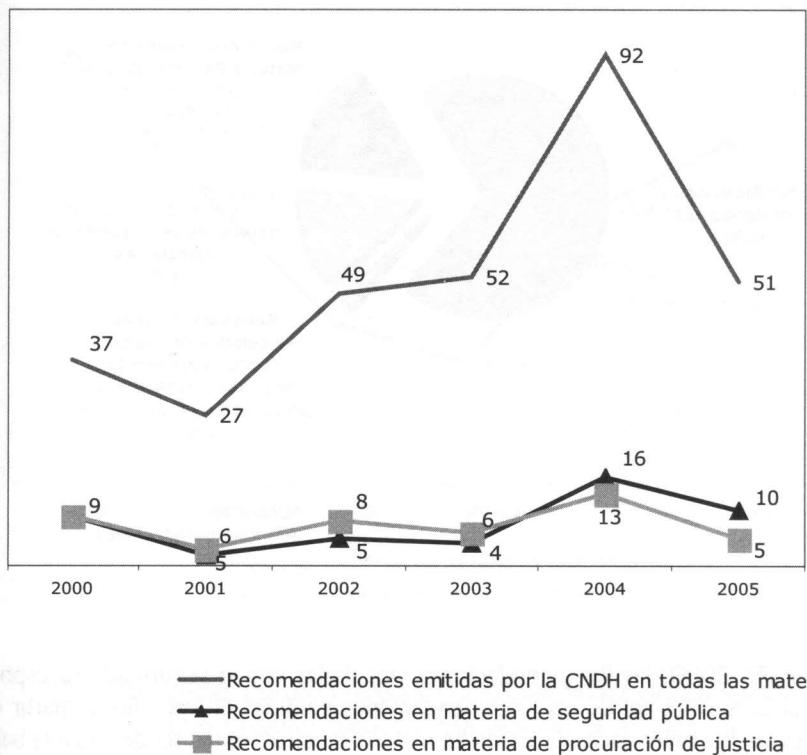
La CNDH emitió 10 Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública en el año 2000; 5 Recomendaciones en 2001; 5 en 2002; 4 en 2003; 16 en 2004 y 11 en 2005. En materia de procuración de justicia emitió 10 el año 2000; 6 en 2001; 8 en 2002; 6 en 2003; 13 en 2004 y 6 en 2005.

GRÁFICA 19. NÚMERO DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH EN TODAS LAS MATERIAS Y NÚMERO DE RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005)



□ Recomendaciones emitidas por la CNDH en todas las materias ■ Recomendaciones en materia de seguridad pública
■ Recomendaciones en materia de procuración de justicia

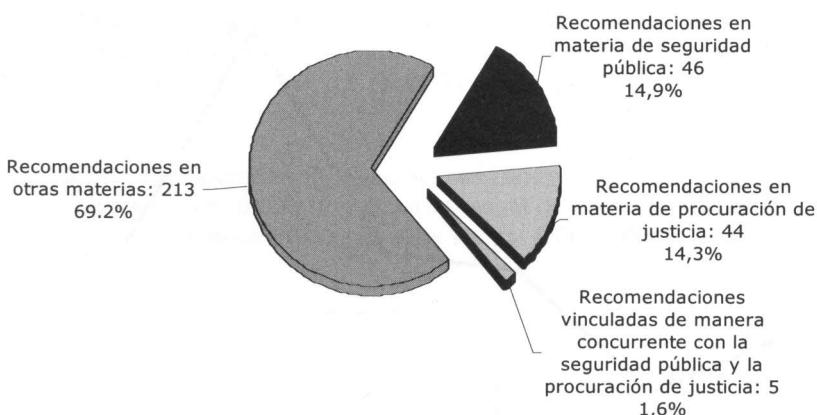
GRÁFICA 20. TENDENCIAS EN LA EMISIÓN GENERAL DE RECOMENDACIONES Y EN LA EMISIÓN DE RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005)



En términos absolutos, el conjunto de instituciones de seguridad y procuración del país recibió, durante los seis años de gestión, un total de 95 Recomendaciones por parte de la CNDH, distribuidas de la siguiente forma: 46 Recomendaciones por hechos vinculados con la seguridad pública (14.9% del total de Recomendaciones en todas las materias); 44 Recomendaciones por violaciones relacionadas con la procuración de justicia (14.3%); y, 5 Recomendaciones por hechos asociados de manera concurrente con la seguridad pública y la procuración de justicia (1,6%).¹⁰

¹⁰ Las 5 Recomendaciones vinculadas de manera concurrente con la seguridad pública y la procuración de justicia son las siguientes: 19/2000, 10/2001, 12/2001, 19/2001 y 17/2005.

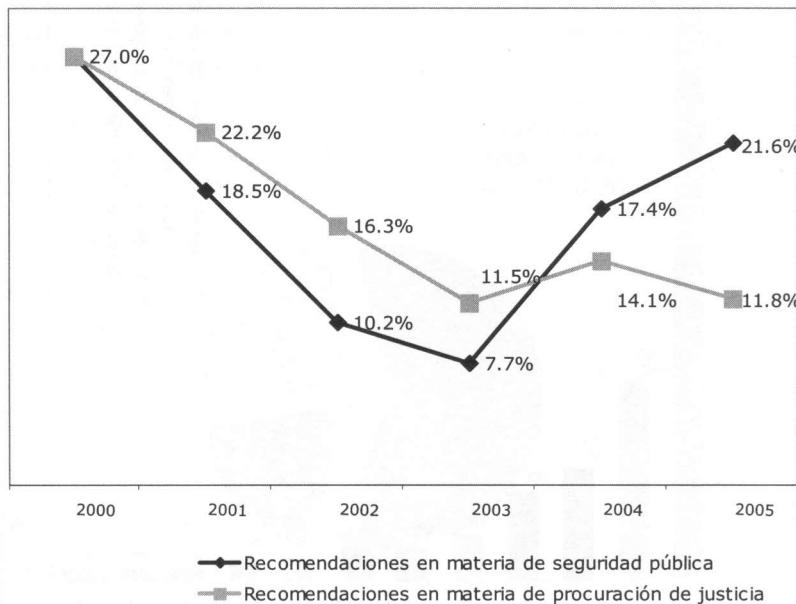
GRÁFICA 21. PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA RESPECTO AL TOTAL DE RECOMENDACIONES (2000-2005)



En el año 2000, las Recomendaciones vinculadas con la seguridad correspondieron al 27% del total de las Recomendaciones emitidas en ese año. A partir de entonces las Recomendaciones en dicha materia mostraron una tendencia a la baja, para tocar fondo en el año 2003, cuando representaron el 7.7% del total de Recomendaciones. Entre 2003 y 2004, la proporción de Recomendaciones en esta materia creció drásticamente para colocarse en 17.4%. Dicha tendencia continuó en ascenso hasta alcanzar el 21.6% en 2005.

Por su parte, la proporción de Recomendaciones en materia de procuración de justicia experimentó también un descenso sostenido entre 2000 y 2003, al pasar de 27% a 11.5%. Esta baja proporción alcanzada en 2003 se mantuvo durante 2004 y 2005, al colocarse en 14.1% y 11.8%, respectivamente.

GRÁFICA 22. PROPORCIÓN PORCENTUAL DE RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, RESPECTO AL TOTAL DE RECOMENDACIONES EN CADA PERÍODO (2000-2005)

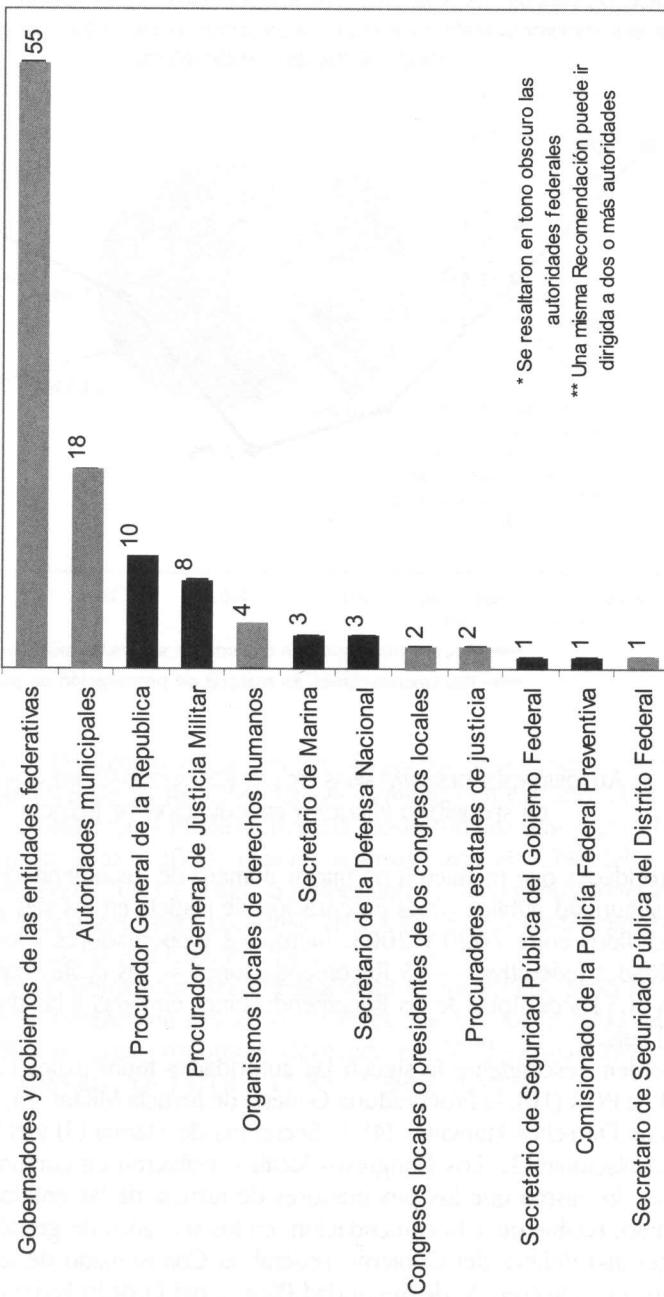


2. AUTORIDADES DESTINATARIAS DE LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Las autoridades que recibieron un mayor número de Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública y/o la procuración de justicia en los seis años de gestión comprendidos entre 2000 y 2005, fueron los Gobernadores y los Gobiernos de las entidades federativas —55 Recomendaciones—, las cuales representan por sí mismas el 51% del total de las Recomendaciones emitidas a las diversas autoridades del país.

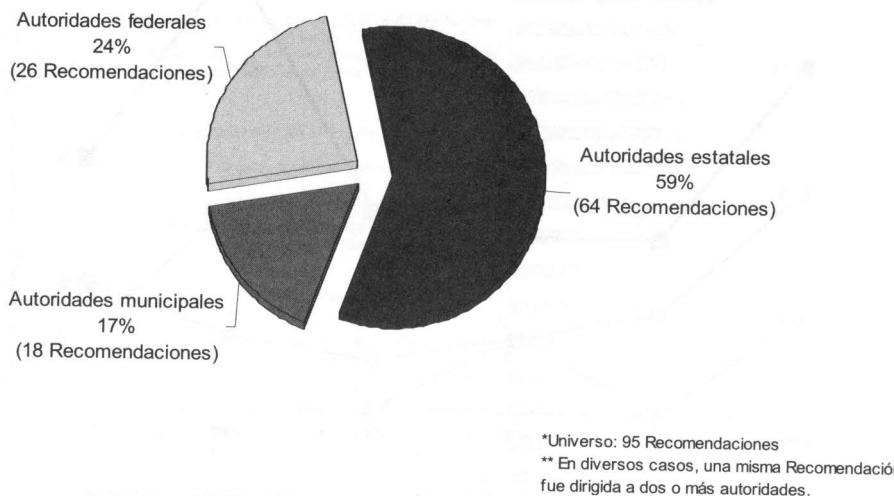
En orden descendente le siguen las autoridades municipales (18 Recomendaciones), la PGR (10), la Procuraduría General de Justicia Militar (8), los Organismos locales de Derechos Humanos (4), la Secretaría de Marina (3) y el Secretario de la Defensa Nacional (3). Los Congresos locales recibieron en conjunto 2 Recomendaciones, lo mismo que los procuradores de justicia de las entidades federativas. Por último, recibieron 1 Recomendación, en los seis años de gestión, el Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, el Comisionado de la Policía Federal Preventiva y el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

GRÁFICA 23. NÚMERO DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN LA AUTORIDAD DESTINATARIA (2000-2005)



El 59% de las autoridades que recibieron Recomendaciones pertenecen a las entidades federativas; el 24% al gobierno federal y el 17% al nivel municipal. Este contraste se debe, en buena medida, a la elevada proporción de Recomendaciones emitidas por la CNDH que no emanan de asuntos de competencia originaria del Organismo Nacional, sino de recursos interpuestos ante él en asuntos inicialmente de competencia de los *ombudsman locales*.

GRÁFICA 24. DISTRIBUCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN EL NIVEL DE GOBIERNO DE LA AUTORIDAD DESTINATARIA -(2000-2005)

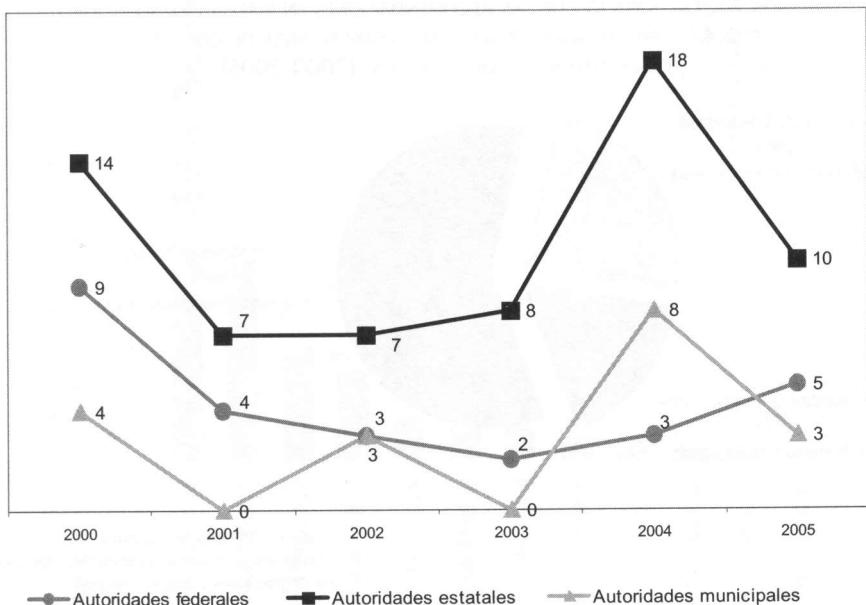


El comportamiento de las tendencias en la emisión de Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública y la procuración de justicia difiere considerablemente entre los distintos niveles de gobierno. En el caso de las autoridades estatales y municipales se observan drásticos cambios en el número de Recomendaciones de un periodo a otro, mientras que a nivel federal se observa una tendencia estable en el índice de Recomendaciones en estas materias.

El promedio anual de Recomendaciones emitidas durante los seis años de gestión contra autoridades de las entidades federativas es de 10.7 Recomendaciones. Sin embargo, en algunos periodos el número de Recomendaciones se separa marcadamente del promedio: 18 Recomendaciones en 2004; 7 en 2001 y 7 en 2002. Lo mismo ocurre en el caso de las autoridades municipales, las cuales recibieron 8 Recomendaciones en 2004 y cero en 2001 y en 2003, ambos extremos marcadamente distanciados su promedio anual de 3 Recomendaciones. Las autoridades federales por su parte recibieron un promedio de 4.3 Recomendaciones por

año. Las cifras anuales para estas autoridades no se alejan de manera abrupta de dicho promedio (9, 4, 3, 2, 3 y 5 Recomendaciones), además de que muestran una curva tendencial de cambios moderados.

GRÁFICA 25. TENDENCIAS EN LA EMISIÓN DE RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN EL NIVEL DE GOBIERNO DE LA AUTORIDAD DESTINATARIA (2000-2005)



3. VIOLACIONES ACREDITADAS EN LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Según se señaló anteriormente, entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2005, la CNDH emitió 95 Recomendaciones relacionadas con la seguridad pública, la procuración de justicia, o con ambas. Del análisis de las mismas se desprende que el Organismo documentó, en los seis años de gestión, un total de 253 violaciones específicas a los derechos humanos. En el texto de las Recomendaciones no siempre aparece mencionada, de manera expresa, la fórmula de calificación a la que corresponden las violaciones acreditadas por el Organismo. Sin embargo, en lo general, es posible encuadrar los hechos violatorios acreditados por la Comisión dentro de los tipos correspondientes de violación utilizados por la Comisión Nacional para calificar las quejas.

GRÁFICA 26. DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS VIOLATORIOS ACREDITADOS EN LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005)

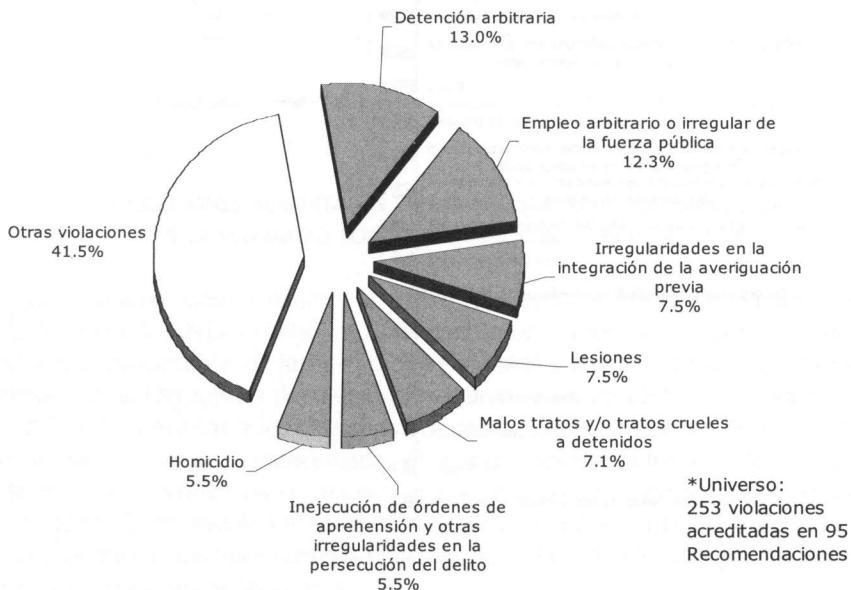


El 53% de las violaciones acreditadas por la CNDH se concentra en los siguientes seis tipos de violación: *Detención arbitraria* (13%), *Empleo arbitrario o irregular de la fuerza pública* (12.3%), *Irregularidades en la integración de la averiguación previa* (7.5%), *Lesiones* (7.5%), *Malos tratos y/o tratos crueles a detenidos* (7.1%) e *Inejecución de órdenes de aprehensión y otras irregularidades en la persecución del delito* (5.5%).

Cabe destacar que el octavo lugar en frecuencia lo ocupa el Homicidio, mismo que abarca el 5.5% del total de las violaciones acreditadas por la Comisión. Esta categoría aparece entre las menos frecuentes en el caso de las presuntas violaciones atendidas por la Comisión, lo cual abre una interrogante: ¿existen casos en los que se acreditaron detenciones arbitrarias, irregularidades en el uso de la fuerza y de las armas de fuego, malos tratos y cateos ilegales, y la Comisión no emitió Recomendación por no haber derivado dichas violaciones en la privación de la vida de las víctimas?

Las violaciones acreditas en Recomendaciones que ocupan los siguientes lugares en la escala de frecuencia son las *Irregularidades en el empleo de armas de fuego* (5.1% del total de violaciones), los *Cateos y visitas domiciliarias ilegales* (5.1%) y las *Violaciones al debido proceso* (3.6%).

GRÁFICA 27. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIOLACIONES ACREDITADAS EN LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA Y CON LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005)

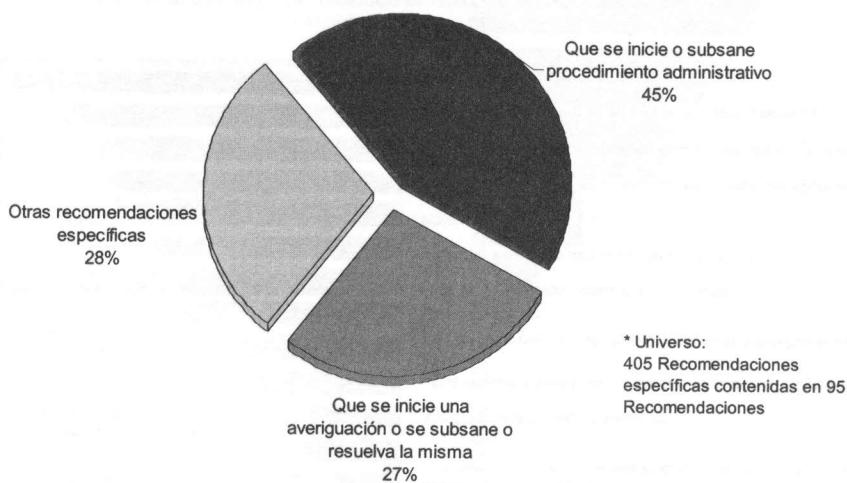


4. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LOS CASOS DE VIOLACIONES VINCULADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

El *Programa Atalaya* analizó cada una de las 95 Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública y/o la procuración de justicia con la finalidad de conocer el sentido de las recomendaciones específicas que la Comisión ha emitido en los casos en los que acredita violaciones graves a los derechos humanos.

En total, se encontraron 405 recomendaciones específicas, de las cuales 179 (equivalentes al 45% del total), están destinadas a *que se inicie o subsane un procedimiento administrativo* contra los servidores públicos que perpetraron las violaciones. Un total de 111 recomendaciones específicas (27%) están dirigidas a *que se inicie una averiguación previa o se subsane o resuelva la misma*, con la finalidad de deslindar responsabilidades penales a los servidores públicos que violaron los derechos humanos. En suma, el 72% de las recomendaciones específicas están encaminadas al castigo penal o administrativo de los autores de las violaciones a los derechos humanos acreditadas por la Comisión.

GRÁFICA 28. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS CONTENIDAS EN LAS 95 RECOMENDACIONES VINCULADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA Y/O LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005), SEGÚN EL SENTIDO DE LA RECOMENDACIÓN ESPECÍFICA



Cuando las violaciones acreditadas consistieron en *Malos tratos o tratos crueles, Irregularidades en el uso de la fuerza pública, Detención arbitraria, Lesiones, Irregularidades en la averiguación previa y Cateos y visitas domiciliarias ilegales*, la

recomendación específica utilizada con mayor frecuencia por la Comisión fue la encaminada a *que se inicie o subsane un procedimiento administrativo*.

Para ningún tipo de violación la recomendación específica consistente en *que se inicie una averiguación previa o se subsane o resuelva la misma*, fue la más utilizada, aunque en el caso de los *Cateos ilegales* y de los *Homicidios*, su empleo fue casi tan frecuente como el de las recomendaciones específicas dirigidas a fincar responsabilidades administrativas.

Sólo para dos tipos de violación la proporción de recomendaciones específicas no sancionatorias superó a las dirigidas a fincar responsabilidades tanto penales como administrativas; se trata de las violaciones calificadas como *Irregularidades en el empleo de armas de fuego* y del *Homicidio*. En el caso de las *Lesiones*, las recomendaciones no sancionatorias fueron casi tan frecuentes como las dirigidas a fincar responsabilidades administrativas.

Por otra parte, cabe destacar que las recomendaciones específicas de carácter no sancionatorio fueron escasamente utilizadas en los casos de violaciones consistentes en *Malos tratos o tratos crueles e Irregularidades en el empleo de la fuerza pública*. Por su parte, la recomendación específica destinada a fincar responsabilidades penales fue muy poco utilizada en el caso de violaciones consistentes en *Lesiones*.

GRÁFICA 29. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR TIPO DE VIOLACIÓN, CON MOTIVO DE VIOLACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005)



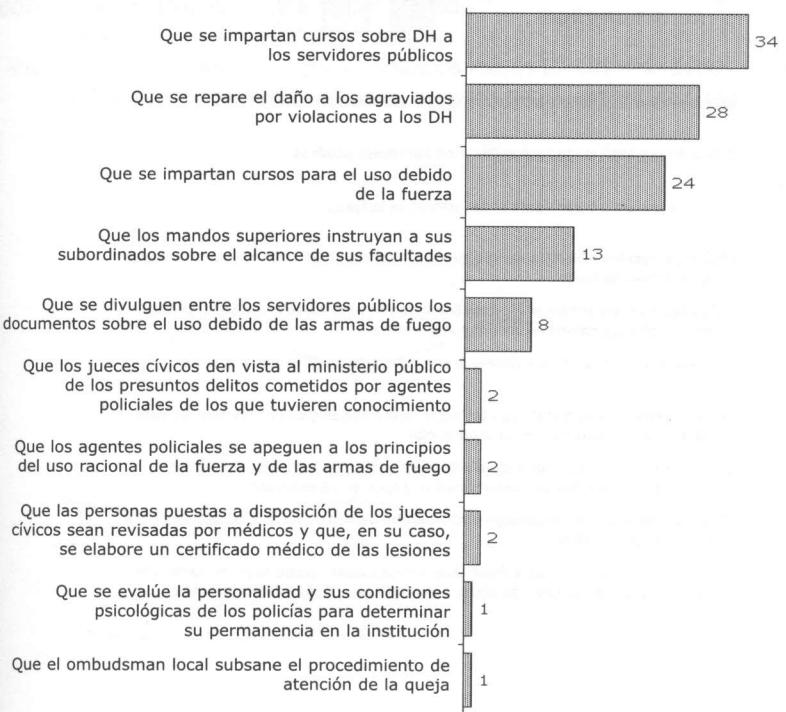
*Universo: 405
 Recomendaciones específicas

Del análisis de las 95 Recomendaciones vinculadas con los ámbitos de la seguridad pública y la procuración de justicia se desprende que la CNDH utilizó 11 clases de Recomendación específica de carácter no sancionatorio.

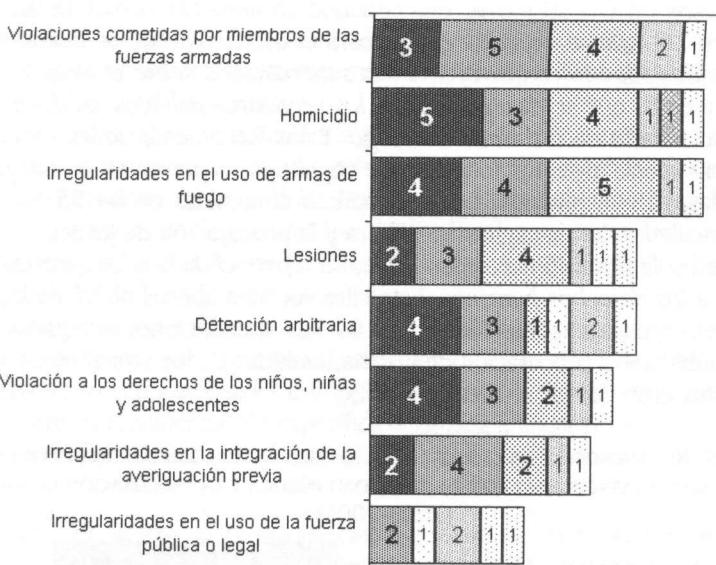
En 34 casos, el Organismo recomendó *que se imparten cursos de derechos humanos*; en 24, *que se imparten cursos para el uso debido de la fuerza*; en 13, *que los mandos superiores instruyan a sus subordinados sobre el alcance de sus facultades*; y en 8, *que se divulguen entre los servidores públicos los documentos sobre el uso debido de las armas de fuego*. Estas Recomendaciones específicas, orientadas a superar aspectos formativos y cognitivos, representan en conjunto el 19.5% de las 405 recomendaciones específicas contenidas en las 95 Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública y la procuración de justicia.

En 28 casos, la Comisión recomendó *que se repare el daño a los agraviados por violaciones a los derechos humanos*. Esta cifra equivale apenas al 7% de las recomendaciones específicas contenidas en las 95 Recomendaciones vinculadas con la seguridad pública y la procuración de justicia, emitidas en los seis años de gestión comprendidos entre los años 2000 y 2005.

GRÁFICA 30. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE NATURALEZA NO SANCIONATORIA EN LAS 95 RECOMENDACIONES VINCULADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005)



GRÁFICA 31. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE NATURALEZA NO SANCIONATORIA EN LAS 95 RECOMENDACIONES VINCULADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005)



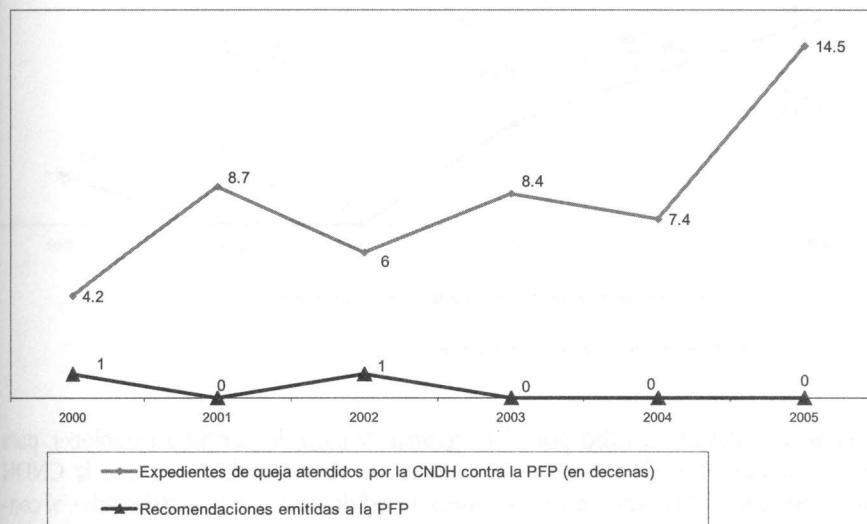
- Que se repare el daño a los agraviados por violaciones a los DH
- Que se imparten cursos sobre DH a los servidores públicos
- Que se imparten cursos para el uso debido de la fuerza
- Que los agentes policiales se apeguen a los principios del uso racional de la fuerza y de las armas de fuego
- Que los mandos superiores emitan lineamientos o instruyan a sus subordinados sobre el alcance de sus facultades y sus legales
- Que el ombudsman local subsane el procedimiento de atención de la queja
- Que se evalúe la personalidad y las condiciones psicológicas de los policías para determinar su permanencia en la institución
- Que los jueces cívicos den vista al ministerio público de los presuntos delitos cometidos por agentes policiales de los que tuvieren conocimiento
- Que se divulguen los documentos sobre el uso debido de las armas de fuego entre los servidores públicos
- Que las personas puestas a disposición de los jueces cívicos sean revisadas por médicos y, que en su caso, se elabore un certificado médico de las lesiones

IV. EMISIÓN DE RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON EL VOLUMEN DE HECHOS VIOLATORIOS

Como se señaló anteriormente, entre los años 2000 y 2005, la CNDH emitió únicamente 2 Recomendaciones a las autoridades preventivas del Gobierno Federal. Ambas Recomendaciones estuvieron motivadas en hechos imputables a miembros de la Policía Federal Preventiva. Por su parte, la Procuraduría General de la República recibió 10 Recomendaciones en esos seis años de gestión.

Las cifras de expedientes atendidos por la CNDH con motivo de hechos atribuibles a la PFP se comportaron durante los seis años de gestión de manera muy diferente a las cifras de Recomendaciones contra dicha autoridad. Los expedientes de queja por hechos imputados a la PFP crecieron a un ritmo anual promedio de 40%. Respecto de la evolución de las cifras de Recomendaciones dirigidas a la PFP, ni siquiera es factible definir su ritmo de crecimiento, ya que en cuatro períodos esa autoridad no recibió Recomendación alguna.

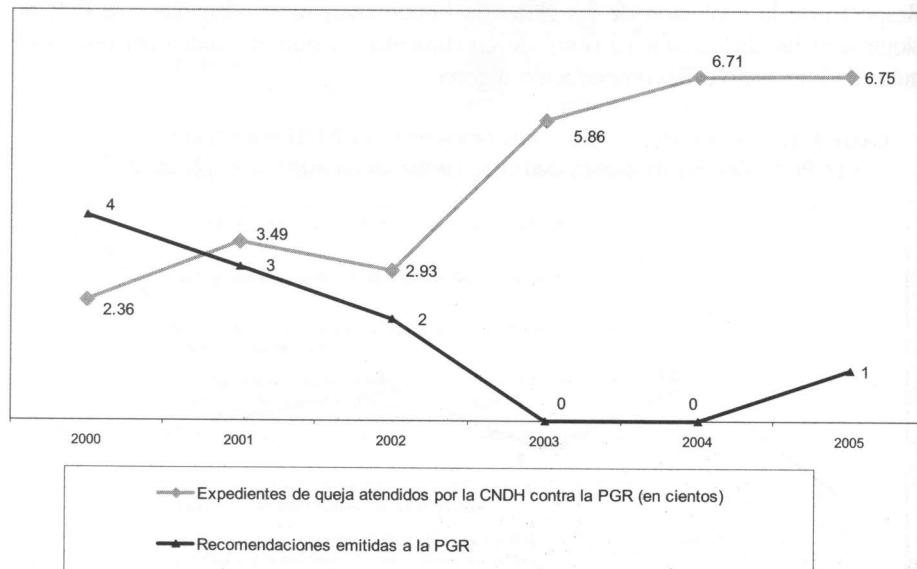
GRÁFICA 32. EXPEDIENTES DE QUEJA ATENDIDOS POR LA CNDH POR HECHOS ATRIBUIBLES A LA PFP Y RECOMENDACIONES EMITIDAS CONTRA DICHA AUTORIDAD (2000-2005)



Aún más radical es la diferencia entre la evolución del número de expedientes por hechos atribuibles a la PGR y el número de Recomendaciones dirigidas a dicha autoridad. Entre 2000 y 2003, la emisión de Recomendaciones decreció a un ritmo anual promedio de 52.6%. Este desplome en las Recomendaciones a la PGR se mantuvo hasta 2005, ya a partir de 2003, la CNDH sólo emitió una Recomendación a dicha autoridad. Por su parte, el ritmo anual de crecimiento de los expedientes de queja por hechos atribuibles a la PGR fue de 29.3% entre 2000 y 2005. Sin embargo, entre 2002 y 2005 tuvo lugar un incremento drástico en el ritmo promedio de crecimiento de los expedientes para colocarse en 40.1% anual.

Llama particularmente la atención que, siendo el trienio comprendido entre 2002 y 2005 en el que se verificó el más grande incremento en el ritmo de expedientes de queja contra la PGR (40% anual), la CNDH haya emitido una sola Recomendación contra dicha autoridad.

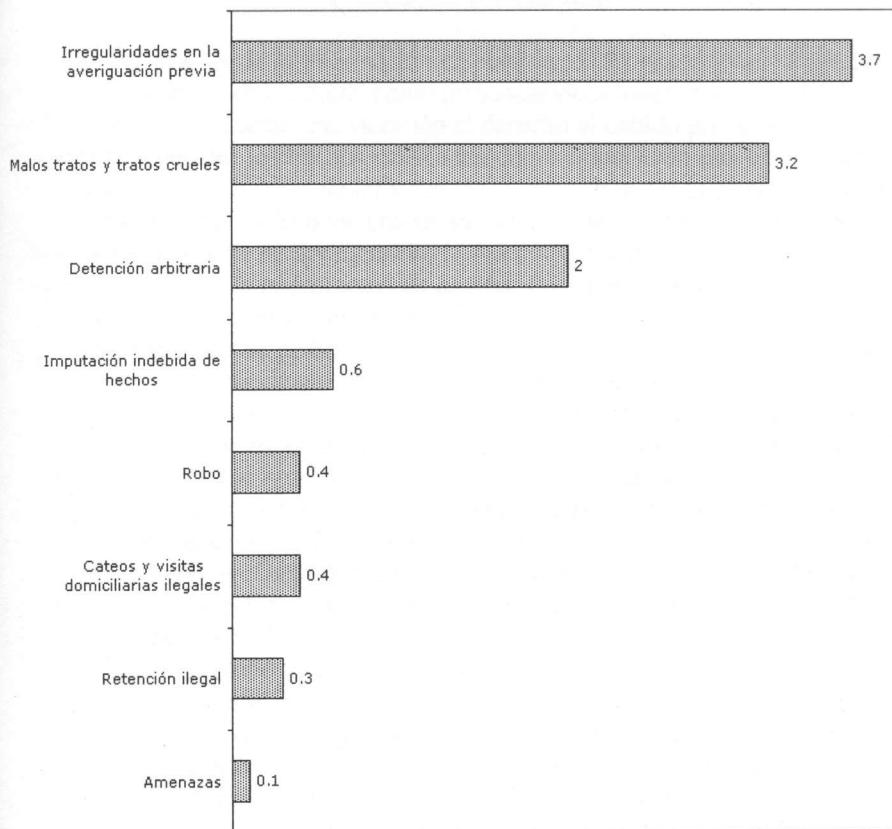
GRÁFICA 33. EXPEDIENTES ATENDIDOS POR LA CNDH POR HECHOS ATRIBUIBLES
A LA PGR Y RECOMENDACIONES EMITIDAS CONTRA
DICHA AUTORIDAD (2000-2005)



El análisis llevado a cabo por el *Programa Atalaya*, le permitió establecer, para los principales tipos de violación, el número de Recomendaciones que la CNDH emitió por cada 100 expedientes de queja atendidos por hechos atribuibles al conjunto de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del país:

La Comisión emitió 3.7 Recomendaciones por cada 100 expedientes atendidos con motivo de *Irregularidades en la averiguación previa*. Esta proporción fue de 3.2 Recomendaciones por *Malos tratos y tratos crueles*; 2 Recomendaciones por *Detención arbitraria*; 0.6 por *Imputación indebida de hechos*; 0.4 por *Robo*; 0.4 por *Cateos y visitas domiciliarias ilegales*; 0.3 por *Retención ilegal* y 0.1 por *Amenazas*.

GRÁFICA 34. RECOMENDACIONES EMITIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA POR CADA CIEN HECHOS DENUNCIADOS
ANTE LA CNDH, SEGÚN EL TIPO DE VIOLACIÓN (2000-2005)



V. DERECHOS AFECTADOS POR LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

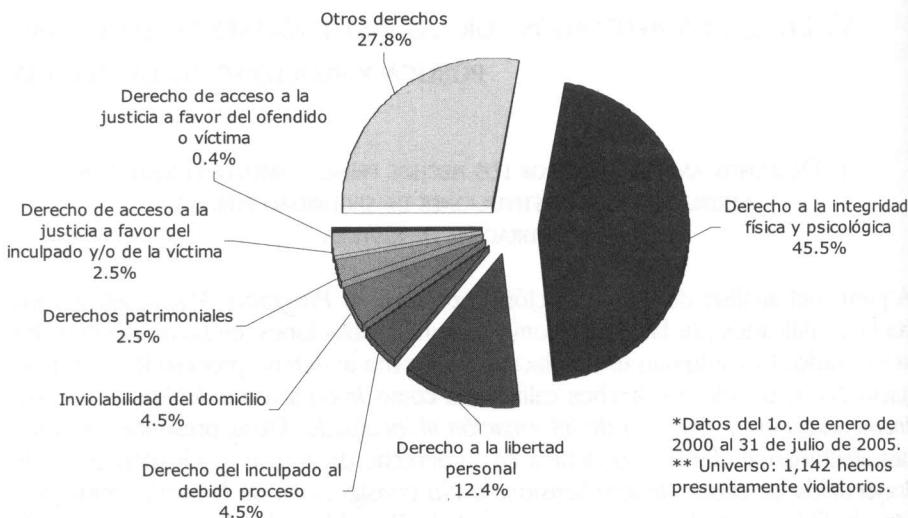
I. DERECHOS AMENAZADOS POR LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

A partir del análisis de la información disponible, el *Programa Atalaya* agrupó los hechos calificados por la CNDH como presuntas violaciones, en razón del derecho amenazado. Constituirían una violación al derecho al debido proceso legal en perjuicio del inculpado, los hechos calificados como *Imputación indebida de hechos, Incomunicación y Omisión de información al inculpado*. Otras presuntas violaciones afectarían al ofendido o víctima en su derecho de acceso a la justicia penal: la *Inejecución de orden de aprehensión, la No consignación de la averiguación previa y la Dilación en la procuración de justicia*. Por último, las *Irregularidades en la averiguación previa y el Incumplimiento de la función pública en la procuración o en la administración de justicia* lesionarían el derecho de acceso a la justicia penal, ya en perjuicio del inculpado, ya en perjuicio del ofendido o víctima.

Las presuntas violaciones que el *Programa Atalaya* consideró como lesivas para el derecho a la integridad física y psicológica de las personas son las *Amenazas, los Malos tratos y Tratos crueles o degradantes, la Intimidación, el Empleo arbitrario de la fuerza pública, la Protección insuficiente de personas, la Violación a la integridad de los menores y la Tortura*. Por su parte, los hechos que afectarían la libertad personal son la *Detención arbitraria, la Retención ilegal y la Desaparición forzada*; los que afectarían la inviolabilidad del domicilio son los que consisten en *Cateos y visitas domiciliarias ilegales*; y, por último, los que afectarían los derechos patrimoniales son *Robo y Ataques a la propiedad privada*.

En el caso de la SSP federal, cabe destacar que el 45.5% de los hechos presuntamente violatorios que le fueron imputados habrían amenazado, en razón de su naturaleza, el derecho a la integridad física y psicológica de las víctimas, lo que coloca a dicha autoridad un 50% por encima del promedio nacional (45.5% contra 30.3%). Por otra parte, el 12.4% de los hechos atribuidos a dicha autoridad afectarían el derecho a la libertad personal; el 7.4% derechos relacionados con la calidad de la justicia; el 4.5% la inviolabilidad del domicilio y el 2.5% los derechos patrimoniales.

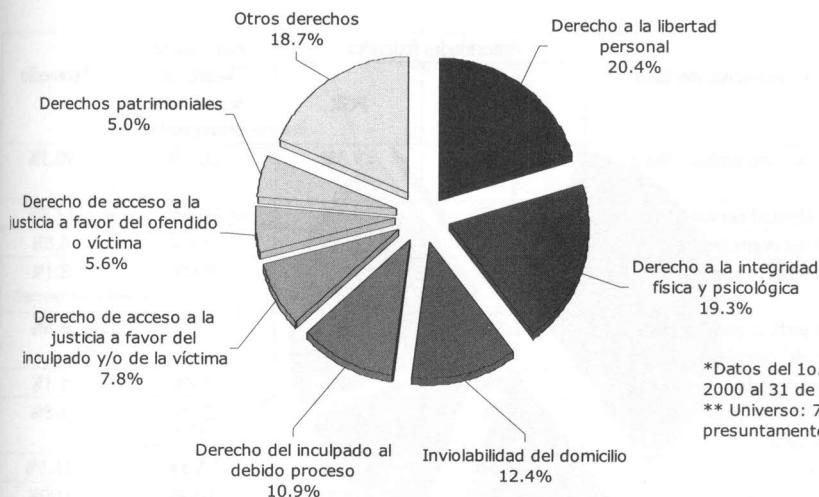
GRÁFICA 35. DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LA SSP FEDERAL, SEGÚN LOS DERECHOS AMENAZADOS (2000-2005*)



El 20.4% de los hechos atribuidos a la Procuraduría General de la República constituirían una amenaza al derecho a la libertad personal, lo que coloca a dicha institución en este aspecto un 15% por arriba del promedio nacional. Por su parte, los hechos que habrían amenazado derechos relacionados con la calidad de la procuración y la administración de la justicia, representan en conjunto el 24.3% de los hechos atribuidos a dicha autoridad, mientras que los que afectarían el derecho a la Integridad física y psicológica corresponden al 19.3%.

Las proporciones que representan los hechos imputados a la PGR que amenazan los derechos a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio, a la calidad de la procuración y la administración de la justicia y al patrimonio, están por encima del promedio nacional. Únicamente en el caso de los hechos que amenazan la Integridad física y psicológica dicha institución se coloca un 36% por debajo del promedio nacional.

GRÁFICA 36. DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LA PGR, SEGÚN LOS DERECHOS AMENAZADOS (2000-2005*)

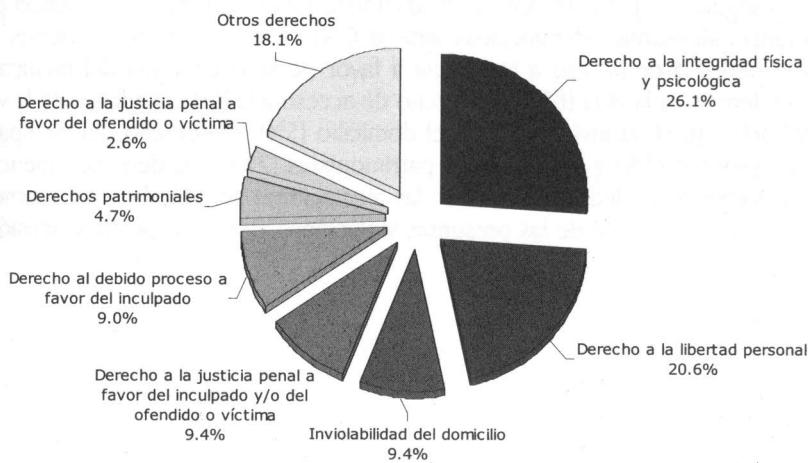


*Datos del 10. de enero de 2000 al 31 de julio de 2005.

** Universo: 7,017 hechos presuntamente violatorios.

El 26.1% de los hechos presuntamente violatorios atribuidos a las autoridades locales de seguridad pública y procuración de justicia consisten en conductas que habrían amenazado el derecho a la integridad física y psicológica; el 21% los derechos relacionados con la calidad de la procuración y la administración de justicia y el 20.6% el derecho a la libertad personal.

GRÁFICA 37. DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIBLES A LAS AUTORIDADES LOCALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGÚN LOS DERECHOS AMENAZADOS (2000-2005*)



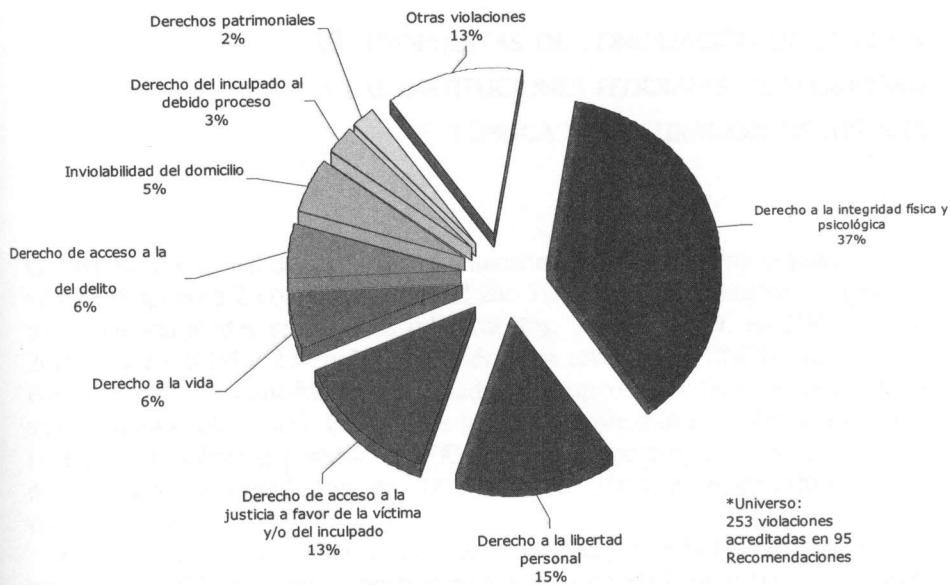
**CUADRO I. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS,
SEGÚN EL DERECHO AFECTADO (ENERO DE 2000-JULIO DE 2005)**

Derecho presuntamente afectado	Autoridades federales		Autoridades locales de seguridad y procuración	Promedio
	SSP	PGR		
Derecho a la integridad física y psicológica	45.5%	19.3%	26.1%	30.3%
Derecho a la libertad personal	12.4%	20.4%	20.6%	17.8%
Inviolabilidad del domicilio	4.5%	12.4%	9.4%	8.8%
Derecho al debido proceso a favor del inculpado	4.5%	10.9%	9.0%	8.1%
Derecho a la justicia penal a favor del inculpado y/o del ofendido o víctima	2.5%	7.8%	9.4%	6.6%
Derechos patrimoniales	2.5%	5.0%	4.7%	4.1%
Derecho a la justicia penal a favor del ofendido o víctima	0.4%	5.6%	2.6%	2.8%
Otros derechos	27.8%	18.7%	18.1%	21.5%
Suma	100%	100%	100%	100%

2. DERECHOS AFECTADOS POR LAS VIOLACIONES ACREDITADAS EN LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Los derechos más afectados por las violaciones acreditadas en Recomendaciones son, en este orden, el derecho a la integridad física y psicológica (37%) y el derecho a la libertad personal (15%). Se trata de los mismos derechos que ocupan el primero y segundo lugar entre los derechos amenazados con mayor frecuencia por las presuntas violaciones denunciadas ante la CNDH. En orden descendente, les siguen el derecho de acceso a la justicia a favor de la víctima y/o del inculpado (13%), el derecho a la vida (6%), el derecho de acceso a la justicia a favor de la víctima del delito (6%), la inviolabilidad del domicilio (5%), el derecho del inculpado al debido proceso (3%) y los derechos patrimoniales (2%). Los derechos mencionados concentran alrededor del 87% de las afectaciones acreditadas en Recomendaciones y cerca del 79% de las presuntas violaciones atendidas por la Comisión.

GRÁFICA 38. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIOLACIONES ACREDITADAS EN RECOMENDACIONES, SEGÚN EL DERECHO VIOLENTO (2000-2005)



VI. PROPUESTAS DE CONCILIACIÓN DE LA CNDH A LAS INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

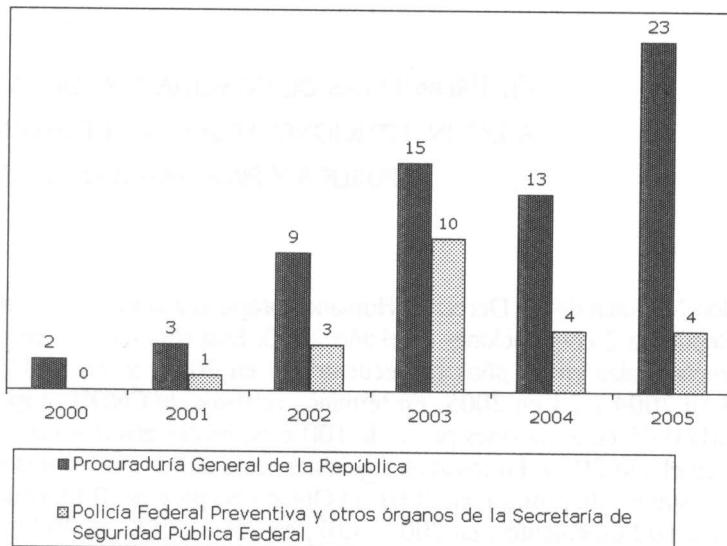
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos propuso a la Procuraduría General de la República 2 conciliaciones en el año 2000. Esta cifra mostró, en general, una tendencia al alza en los años subsecuentes: 3 en 2001; 9, en 2002; 15 en 2003, 13 en 2004 y 23 en 2005. En términos relativos, la CNDH propuso a la Procuraduría 0.85 conciliaciones por cada 100 expedientes abiertos contra dicha autoridad en el año 2000. En los años siguientes, este índice mostró una tendencia estable y sutilmente positiva: en 2001, el Organismo propuso 0.86 conciliaciones por cada 100 expedientes; en 2002, 3.07; en 2003, 2.56; en 2004, 1.94 y, en 2005, 3.41.

En el año 2000 la CNDH no propuso conciliaciones a la Policía Federal Preventiva; en 2001, propuso 1 conciliación a dicha autoridad; en 2002, 3; en 2003, 8; en 2004, ninguna, y, en 2005, 1. A la Secretaría de Seguridad Pública federal se le hicieron 2 propuestas de conciliación en el año 2003; 4 en 2004 y 3 en 2005.

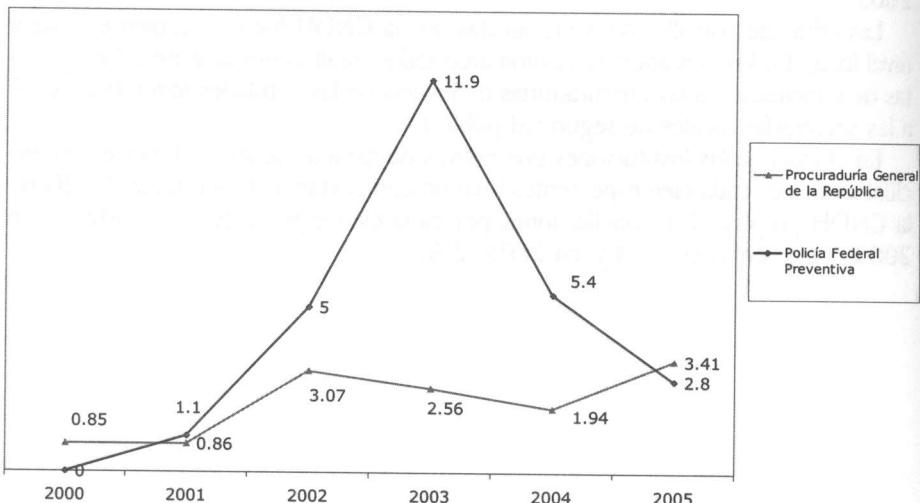
Las cifras de conciliaciones propuestas por la CNDH fueron también escasas a nivel local. En los seis años de gestión analizados, realizó únicamente 17 propuestas de conciliación a las procuradurías de justicia de las entidades federativas, y 12 a las secretarías locales de seguridad pública.

En el caso de las instituciones preventivas de carácter federal, el índice de conciliaciones por cada cien expedientes tuvo un comportamiento inestable. En 2001, la CNDH propuso 1.1 conciliaciones por cada cien expedientes; en 2002, 5; en 2003, 11.9; en 2004, 5.4 y, en 2005, 2.8.

GRÁFICA 39. CONCILIACIONES PROPUERTAS POR LA CNDH A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2000-2005)



GRAFICA 40. CONCILIACIONES PROPUESTAS POR LA CNDH A LAS INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA POR CADA CIEN EXPEDIENTES DE QUEJA CONTRA DICHAS AUTORIDADES (2000-2005)



VII. FACTORES QUE PROPICIAN LAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS ANTE LA CNDH EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

I. FACTORES QUE PROPICIAN LAS IRREGULARIDADES ATRIBUIBLES A LAS INSTITUCIONES PREVENTIVAS DE SEGURIDAD

Independientemente de que las condiciones materiales de las instituciones preventivas varían de una región a otra, existen factores comunes de carácter general que propician, directa o indirectamente, toda clase de violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones preventivas de seguridad y, al mismo tiempo, permiten explicar, al menos parcialmente, la ineficiencia del Estado en la prevención de los delitos.

Entre dichos factores genéricos destacan las precarias condiciones de trabajo de los agentes, las cuales se manifiestan en bajos salarios, jornadas de trabajo excesivas, prestaciones de seguridad social insuficientes, falta de estímulos y recompensas e inestabilidad en el empleo.

Son también ejemplos de factores genéricos los malos tratos de los superiores hacia sus subordinados, el cobro del "entre", la "venta" de plazas y de equipo a los agentes, las sanciones disciplinarias injustas o inhumanas, el hostigamiento sexual contra las mujeres policías, la insuficiente formación policial especializada, los métodos inadecuados de selección, estímulo y promoción de los policías, las represalias por denunciar delitos o faltas de los superiores, la existencia de redes de complicidad al interior de la policía, la falta de transparencia policial y de rendición de cuentas por parte de las instituciones policiales, la insuficiencia de diagnósticos empíricos sobre las condiciones en las que laboran los agentes, los rezagos en materia de evaluación policial y la existencia de estructuras y reglas paralelas ilegales en la policía.

Algunos especialistas han señalado que existen "niveles muy altos de tensión" entre la población y la policía preventiva, así como una "mutua descalificación" muchas veces basada en estereotipos y prejuicios. La relación entre ambas está marcada por la ausencia de "procesos de construcción de confianza" y la falta de "vías de comunicación entre policías y ciudadanos". La mala imagen de la policía

entre la población, es reforzada por la ridiculización que los medios masivos de comunicación hacen de los agentes, lo que a su vez repercute en la "autoimagen" policial y, en última instancia, en el desempeño de los agentes. Los abusos policiales y la inclinación de los agentes a actuar guiados por la sospecha redundan en una mayor desconfianza por parte la población. Sin embargo, no debe soslayarse que las constantes agresiones de los ciudadanos hacia los agentes refuerzan la hostilidad policial hacia la población e, incluso, generan resentimientos y deseos de venganza de los miembros de la policía hacia los habitantes.¹¹

Frente a los factores genéricos referidos, el Estado está obligado a adoptar las medidas necesarias no sólo para asegurar la disminución de las presuntas violaciones atendidas por la CNDH, sino también para impulsar el mejoramiento de los servicios de prevención del delito.

Si bien las medidas que el estado debe adoptar para erradicar las causas genéricas —por ejemplo, elevar los salarios de los policías, mejorar su capacitación, garantizarles el acceso a prestaciones laborales, impedir el abuso de los superiores y transparentar la gestión policial— pueden ser consideradas como *razones necesarias* para la disminución general de las violaciones a los derechos humanos, no constituyen *razones suficientes* para la reducción de ciertos tipos específicos de violación.

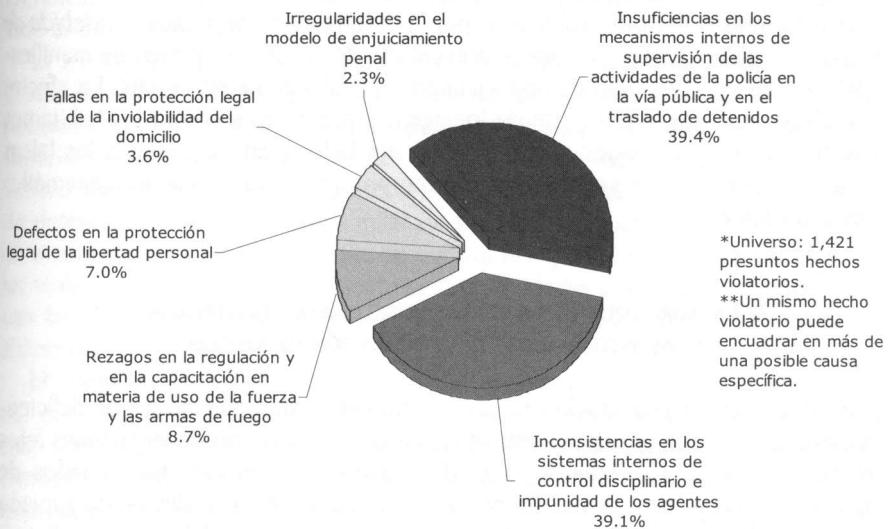
En efecto, no resulta factible establecer una relación causal entre el incremento salarial de los policías y la disminución en las detenciones arbitrarias, los malos tratos, los cateos ilegales, las amenazas y la imputación indebida de hechos, entre otras violaciones. No debe soslayarse que las medidas materiales para dignificar la función policial y para capacitar adecuadamente a los agentes deben ser acompañadas de medidas efectivas de supervisión, control y rendición de cuentas, pues de lo contrario, constituiría un despórito el aumento de los recursos destinados a mejorar las condiciones materiales de los agentes.

Existen factores de carácter específico que, a diferencia de los genéricos, pueden asociarse directamente con tipos de violación determinados. Así por ejemplo, las insuficiencias en los mecanismos internos de supervisión de las actividades de la policía en la vía pública y en el traslado de detenidos favorecen algunas de las violaciones que la población denuncia con mayor frecuencia: *Amenazas, Malos tratos o tratos crueles, Retención ilegal, Intimidación y Extorsión*. Por su parte, las inconsistencias en los sistemas internos de control disciplinario y la consecuente

¹¹ Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México*, consultado en línea el 2 de mayo de 2006: http://www.ddhs.org.mx/pu/se_soc/ot_pub_eazola.htm; López Portillo, Ernesto, *Educación y entrenamiento policial para la democracia*, texto presentado en la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico", organizada por Center for U. S. Mexican Studies en mayo de 2003 y Sarre, Miguel, et al., *Bases ideológicas de la función policial en México*, Documento de Trabajo no. 36, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., 1999.

impunidad de la que gozan los agentes policiales propician la perpetración de *Amenazas, Malos tratos o tratos crueles, Robos, Intimidación y Extorsión*.

GRÁFICA 41. PRESUNTAS VIOLACIONES ATRIBUIDAS A LA SSP FEDERAL, SEGÚN LOS FACTORES ESPECÍFICOS QUE LAS PROPICIAN (2000-2005*)



La defectuosa protección de la libertad personal en el marco jurídico vigente alienta la práctica sistemática de la *Detención arbitraria*¹² y, en última instancia, podría estar en el origen de casos de secuestro por parte de agentes de la policía o, incluso, de *Desapariciones forzadas*.

Lo mismo ocurre en el caso de la inviolabilidad del domicilio, cuya deficiente regulación favorece la práctica de Cateos ilegales, violación que aparece entre las principales violaciones denunciadas ante la CNDH contra autoridades de los tres niveles de gobierno. Entre los defectos legislativos en relación con esta figura, puede citarse el hecho de que la autoridad no está obligada a mostrar, ni mucho menos a entregar, un ejemplar de la orden judicial de cateo a quienes están obligados a soportarlo.¹³

¹² Cfr. Capítulo 2. Derechos Civiles, apartado 2.1.1.3, del *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003.

¹³ López Ugalde, Antonio, *Violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal. Análisis y propuestas*, CDHDF, 2003, p. 56.

En materia de uso legal de la fuerza, ocurre lo mismo, ya que su régimen normativo carece de reglas claras sobre los supuestos en los que los agentes tienen permitido usar la fuerza y las armas letales y no letales, así como respecto del grado de fuerza que debe ser utilizado según las circunstancias. Estos defectos normativos redundarían en violencia hacia los habitantes y, en particular, en *Malos tratos y Empleo arbitrario de la fuerza* por parte de la policía.

Las presuntas violaciones calificadas por la CNDH como *Imputación indebida de hechos*, atribuidos a las instituciones preventivas de seguridad, ponen de manifiesto debilidades en el modelo de enjuiciamiento penal vigente en el país. En efecto, si las falsas acusaciones por parte de los agentes preventivos contra los habitantes no se traducen en nulidades procesales, por un lado, y en sanciones a los falsos acusadores, por otro, se genera un ambiente propicio para la práctica sistemática de esta violación.

2. FACTORES QUE PROPICIAN LAS IRREGULARIDADES ATRIBUIBLES A LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Las instituciones de procuración de justicia también están afectadas por deficiencias estructurales que presumiblemente redundan en todo tipo de violaciones a los derechos humanos. La excesiva carga de trabajo, los métodos inadecuados de selección de los agentes, la insuficiente profesionalización, las redes de corrupción y complicidad al interior de las instituciones y las prestaciones laborales insuficientes, entre otros factores de orden general, repercuten negativamente en el ejercicio de las funciones de investigación y persecución de los delitos, en agravio tanto de las víctimas del delito como de los presuntos autores del mismo.

En particular, las exigencias que imponen los esquemas de carácter *eficientista*, basados principalmente en la obtención de metas cuantitativas en materia de consignaciones, propician violaciones sistemáticas a los derechos humanos orientadas a acelerar la integración de las averiguaciones previas, así como a facilitar la auto-incriminación de los indiciados. Estos esquemas, basados en la idea de que un mayor número de personas consignadas generará rentabilidad política a favor de quienes responden por el desempeño de las instituciones, son una respuesta equivocada al reclamo social por mayor seguridad. Sólo asegurando la debida integración de las averiguaciones previas, se generará la certeza de que las consignaciones obedecen exclusivamente a los méritos del caso, y no simplemente a metas de carácter estadístico.

Paradójicamente, este esquema *eficientista* eleva la ya de por sí cuantiosa carga de trabajo del Ministerio Público, lo que a su vez redunda en otra violaciones, tales como *Dilación en la procuración de justicia*, *Inejecución de órdenes de aprehensión* y *No consignación de averiguaciones previas*.

Con base en la información disponible, el *Programa Atalaya* estima que el 18.4% de las violaciones imputables a la Procuraduría General de la República (2,891 presuntas violaciones), están vinculadas, en cuanto a su origen, al modelo de índole *eficientista* antes mencionado. En particular, el objetivo de alcanzar un mayor número de consignaciones estimula la práctica de violaciones consistentes en *Detención arbitraria, Cateos ilegales, Malos tratos, Tortura y Omisión de información al inculpado*.

El 14.8% de las presuntas violaciones imputadas a la PGR se originan en la ineeficacia de los mecanismos de supervisión de los agentes adscritos a los cuerpos policiales que auxilian al ministerio público. Se trata de fallas, imputables a los superiores jerárquicos de los agentes, en su deber de fiscalizar las acciones de sus subordinados, tales como los patrullajes, la aprehensión de personas y el traslado de detenidos. Una proporción similar de presuntas violaciones estarían originadas en inconsistencias en los sistemas de control disciplinario sobre los agentes. Entre las violaciones que presumiblemente se derivan de las deficiencias referidas destacan las *Detenciones arbitrarias*, los *Malos tratos* a los detenidos, el *Robo* y la *Extorsión*.

El cumplimiento de “cuotas” de consignaciones por parte del ministerio público, genera prácticas dirigidas a la auto-incriminación de los indiciados y en especial, favorece los siguientes tipos de violación: *Malos tratos y tratos crueles, Omisión de información al inculpado, Amenazas, Intimidación, Incomunicación, Imputación indebida de hechos y Tortura*. En términos proporcionales este factor da lugar al 13.1% de las presuntas violaciones imputadas a la Procuraduría.

Al menos un 9.9% de las presuntas violaciones contra la PGR están asociadas, en razón de su naturaleza, al hecho de que, en el sistema de procuración de justicia vigente, la autoridad acusadora ejerce facultades de custodia durante la averiguación previa sobre personas a las que pretende responsabilizar penalmente, lo cual las coloca en una situación de vulnerabilidad frente al interés incriminador del ministerio público. Las violaciones asociadas a esta irregularidad son los *Malos tratos y tratos crueles, la Omisión de información al inculpado, la Incomunicación y la Imputación indebida de hechos*.

Por su parte, la falta de controles jurisdiccionales ordinarios sobre la actuación del ministerio público durante la averiguación previa da lugar a diversas violaciones a los derechos humanos, tales como *Dilación en la procuración de justicia, Irregularidades en la averiguación previa e Imputación indebida de hechos*, mismas que representan el 8.3% del total de las presuntas violaciones atribuidas a la PGR.

En otro orden de ideas, las deficiencias en la regulación de los supuestos en los que procede la detención de personas, especialmente en los casos de flagrancia, favorece la *Detención arbitraria* de personas. Esta violación se practica de manera sistemática en virtud de que el régimen legal vigente no garantiza la nulidad de las actuaciones ministeriales y judiciales realizadas contra personas detenidas arbitra-

riamente. No debe soslayarse que la generalización de la impunidad de las detenciones arbitrarias podría ser la antesala de la práctica de *Desapariciones forzadas*. Las violaciones relacionadas con esta irregularidad representan el 7.8% de las violaciones atribuidas a la PGR.

Al igual que en el ámbito de la actividad preventiva del Estado, en la esfera de la procuración de justicia la deficiente regulación de la protección del domicilio frente a actuaciones arbitrarias de la *autoridad* conducen a la práctica reiterada de los *Cateos y visitas domiciliarias ilegales*. Las violaciones imputadas a la PGR que tienen su origen en este factor representan cerca del 7.7% del total de las presuntas violaciones imputables a dicha autoridad.

Por último, el 5.3% de las presuntas violaciones reprochadas a la PGR tienen su origen en deficiencias en la capacitación para el debido uso de la fuerza y las armas de fuego. Estas deficiencias están ligadas principalmente con los tipos de violación denominados *Empleo arbitrario de la fuerza pública* y *Violación al derecho a la vida*.

Cabe señalar que el 9.1% de las violaciones atribuidas a la PGR están relacionadas con la subsistencia de rasgos inquisitivos en el modelo de enjuiciamiento penal, el cual constituye un factor que propicia diversas violaciones a los derechos humanos en virtud de que otorga a la parte acusadora facultades materialmente jurisdiccionales que le permiten desahogar y preconstituir pruebas y, en última instancia, sesgar el resultado del proceso penal antes de que éste dé inicio, principalmente mediante la obtención de la confesión auto-inculpatoria del acusado.

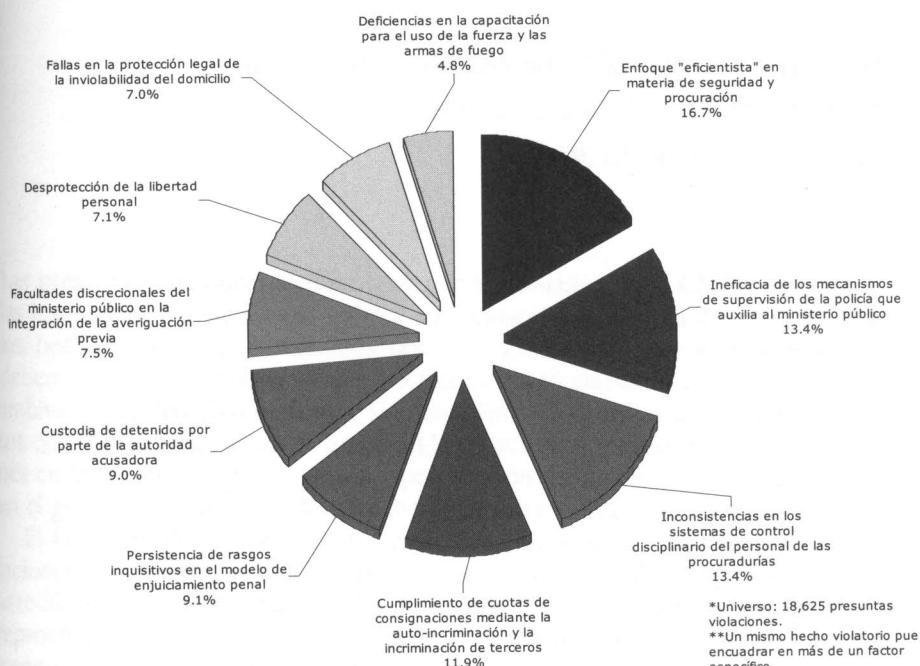
Asimismo, el modelo inquisitivo impide el cumplimiento del principio de *inmediación* procesal durante el desahogo de pruebas en la etapa de averiguación previa, puesto que el culpable no se pone en presencia directa del juez, además de que concede a la parte acusadora facultades que se traducen en el control de los medios de prueba, en la medida en que los órganos periciales carecen de autonomía orgánica y se encuentran subordinados jerárquicamente.

El modelo de enjuiciamiento opuesto al inquisitivo se denomina acusatorio, y se distingue porque el juez conduce el proceso y presencia las actuaciones, particularmente las que se refieren al desahogo de las pruebas, incluidas las primeras confesiones del detenido, además de que está en aptitud de invalidar las actuaciones arbitrarias o ilegales de la parte acusadora.¹⁴

Entre las violaciones atribuibles a la PGR que afectan directamente a las víctimas del delito, destacan la *Dilación en la procuración de justicia*, *Inejecución de órdenes de aprehensión*, la *No consignación de la averiguación previa* y las *Irregularidades en la integración de la averiguación previa*, las cuales, en conjunto, representan el 10.6% del total de presuntas violaciones atribuidas a la PGR.

¹⁴ Cabe señalar que la CNDH propuso recientemente, en el documento denominado *Agenda de Derechos Humanos 2006*, la reforma del sistema penal hacia un sistema de corte acusatorio.

GRÁFICA 42. PRESUNTAS VIOLACIONES ATRIBUIDAS A LA PGR, SEGÚN SU CAUSA ESPECÍFICA
(2000-2005*)



VIII. EFECTOS QUE LAS IRREGULARIDADES ATENDIDAS POR LA CNDH CAUSAN EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Las presuntas violaciones denunciadas por los usuarios de la CNDH atribuibles a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del país, así como los hechos violatorios acreditados por el Organismo en sus Recomendaciones, deben ser leídos no sólo en la perspectiva de las afectaciones que producen en el ámbito de los derechos humanos, sino también bajo la óptica de los posibles efectos que dichas irregularidades tienen en la capacidad de respuesta de las instituciones en la prevención, investigación y persecución del delito, y, en última instancia, en el grado de satisfacción del derecho colectivo a la seguridad pública.

El *Programa Atalaya* realizó un ejercicio de clasificación y valoración de las violaciones denunciadas ante la Comisión Nacional, así como de los tipos de violación acreditados por el Organismo, a fin de estimar los efectos que las irregularidades reprochadas a las instituciones de seguridad y procuración tendrían en el clima de inseguridad y, en general, en la esfera de la seguridad pública.

En atención a la naturaleza material de las presuntas violaciones, el *Programa Atalaya* estima que el 50.7% de las mismas agravan el clima de inseguridad, en la inteligencia de que las *Detenciones arbitrarias, los Cateos y visitas domiciliarias ilegales, los Malos tratos y tratos crueles, las Amenazas y el Robo*, entre otras violaciones, son conductas de los servidores públicos que, paradójicamente, lesionan directamente los bienes jurídicos que las instituciones de seguridad están llamadas a proteger, además de que profundizan la percepción de inseguridad entre la población y socavan la confianza de los habitantes en las autoridades.

Anteriormente se explicó que ciertas prácticas violatorias —*Incomunicación, Imputación indebida de hechos, Malos tratos, Tortura y Omisión de información al inculpado*, entre otras— encuentran su explicación en el actual modelo eficientista en materia de seguridad pública y procuración de justicia, así como en el propósito del ministerio público de alcanzar “cuotas” periódicas de consignaciones, incluso a costa de los derechos fundamentales.

La perpetración generalizada de las violaciones causantes de incriminaciones indebidas, que en conjunto representan el 10% de las presuntas violaciones cometidas por las instituciones de seguridad y procuración del país, tienen un doble

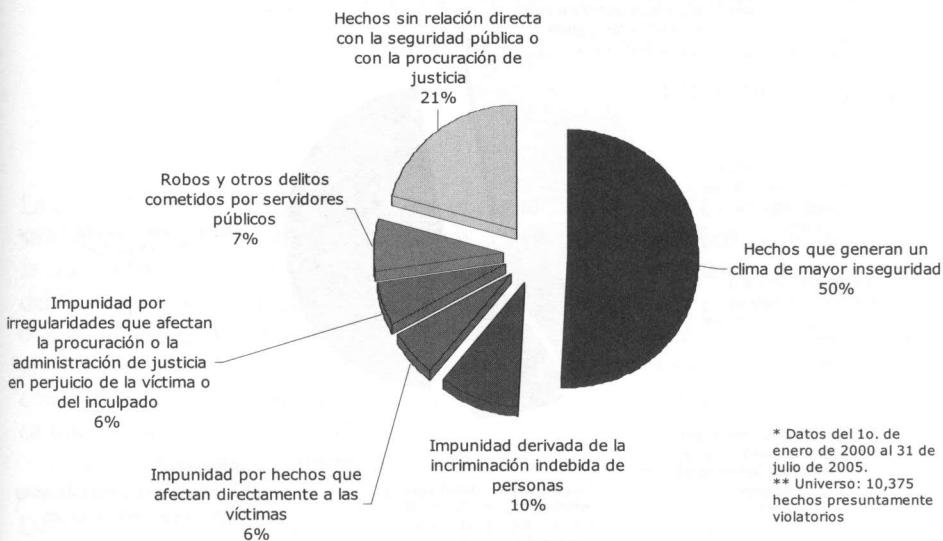
efecto en el ámbito de la seguridad pública. En primer lugar, la incriminación indebida de personas propicia la impunidad de quienes efectivamente cometen los delitos; y, en segundo lugar, agrava la sensación de inseguridad entre los habitantes, quienes pierden la certeza de que serán perseguidos exclusivamente en el caso de que infrinjan la ley.

Diversas violaciones perjudican de manera directa a la víctima de los delitos: la *Dilación en la procuración de justicia*, la *Inejecución de órdenes de aprehensión*, la *No consignación de averiguación previa* y las *Irregularidades en la integración de la averiguación previa*, entre otras violaciones. Todas ellas, que en conjunto representan el 6.2% de las presuntas violaciones imputadas a las instituciones de seguridad y procuración de justicia del país, se traducen en la impunidad de los delitos y, en última instancia, se traducen en una salvaguarda para quienes están dispuestos a cometer delitos, además de que producen la desconfianza de las víctimas en el sistema de justicia, lo que a su vez redunda en retrocesos en la cultura de la denuncia y en la construcción de una sana relación de colaboración entre la población y las autoridades.

Alrededor del 5.7% de las presuntas violaciones atribuidas a las autoridades encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia se traducen en impunidad, con motivo de *Irregularidades en la integración de la averiguación previa* y otras violaciones que afectan la procuración o la impartición de la justicia, en perjuicio tanto de la víctima como del inculpado. Independientemente de quién resulte el afectado, estas violaciones redundan en impunidad. Una averiguación previa mal integrada, lejos de garantizar la justicia, inevitablemente traiciona a la víctima, al justiciable o, incluso, a ambos.

Llama la atención que el 6.8% de los hechos imputados a las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia consisten en conductas que coinciden con los tipos penales directamente asociados a la inseguridad pública, como lo son el *Robo*, los *Ataques a la propiedad privada* y la *Desaparición forzada de personas* cuando se realiza con las mismas finalidades que el secuestro.

GRÁFICA 43. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS ATRIBUIDOS A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD Y PROCURACIÓN, SEGÚN SU POSIBLE EFECTO EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (2000-2005*)

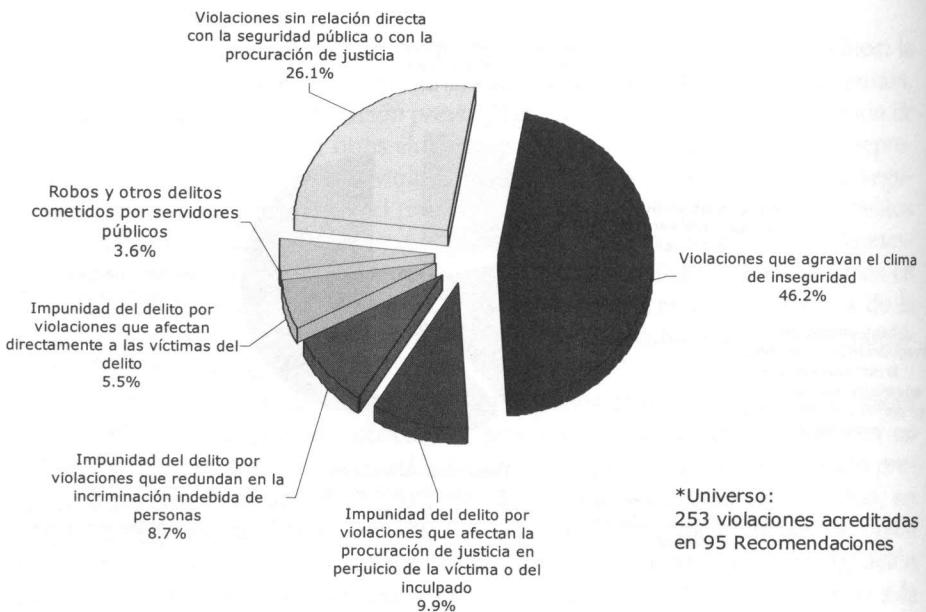


Las proporciones mencionadas se mantienen en niveles similares tratándose de las violaciones acreditadas en las 95 Recomendaciones relacionadas con la seguridad pública y/o la procuración de justicia en los seis años de gestión (2000-2005). En lo general, el 74% de las violaciones acreditadas por la Comisión constituyen hechos que de una u otra manera tienen un efecto negativo en el ámbito de la seguridad pública.

El 46.2% de las violaciones acreditadas, en atención a su naturaleza, agravan el clima de inseguridad y el 9.9%, producen impunidad al consistir en irregularidades en la procuración de justicia que afecta ya a la víctima, ya al imputado.

Las violaciones encaminadas a la incriminación indebida de los agravados representan el 8.7% del total de violaciones acreditadas en Recomendaciones. El 5.5% de las violaciones acreditadas producen impunidad al afectar de manera directa las posibilidades de que la víctima satisfaga su legítimo reclamo de justicia en el caso concreto. Por último, el 3.6% de las violaciones acreditadas consisten en conductas de los servidores públicos que corresponden con los tipos penales directamente vinculados con la esfera de la seguridad pública.

GRÁFICA 44. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIOLACIONES ACREDITADAS EN RECOMENDACIONES, SEGÚN SU POSIBLE EFECTO EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (2000-2005)



IX. INFORME ESPECIAL DE LA CNDH SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

En el mes de enero del año 2006, fue presentado el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país*,¹⁵ elaborado en cumplimiento de un acuerdo del Consejo Consultivo del propio Organismo. El documento contiene los resultados de un programa de trabajo instrumentado por la Comisión “orientado a lograr un análisis sistemático de carácter documental y de campo sobre la manera de cómo el Estado mexicano trata de cumplir su encomienda sobre la seguridad pública que brinda a la ciudadanía”.

La Comisión solicitó información “a la Secretaría de Seguridad Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de los Poderes Ejecutivos de los 31 Estados de la República y del Distrito Federal, en su calidad de integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Además, solicitó información “a los titulares de las dependencias de la seguridad pública y la procuración de justicia de las 31 entidades federativas, así como del Distrito Federal”.

El material recopilado por la Comisión durante la investigación “se encuentra integrado en 392 tomos, que suman un total de 74,391 fojas, y forman parte también del acervo histórico del expediente 4 folletos, 104 discos compactos, 6 mini-discos compactos, 13 diskettes y un DVD, que contienen los respaldos magnéticos de 2,397 archivos, información proporcionada por autoridades federales y estatales; lo cual es resultado de los 129 oficios, 13 recordatorios y las 149 actas circunstanciadas que se generaron con motivo de la solicitud de información (...) a dichas autoridades, así como de la información que se obtuvo a través de la *internet* y diverso material bibliohemerográfico sobre el tema de la seguridad pública en nuestro país” (p. 5).

Entre las fuentes consultadas por la CNDH para realizar un balance de la situación actual de la inseguridad, destacan diversos instrumentos internacionales en materia de seguridad y justicia, los estudios elaborados por el Centro de Estudios

¹⁵ Véase en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm>. Consultado en línea el 29 de mayo de 2006.

Sociales y de Opinión Pública (CESOP), la Cámara de Diputados, el Instituto Mexicano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. y el INEGI, así como diversos planes, programas e informes elaborados por los gobiernos federal y locales.¹⁶

El texto parte de la base de que “el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, tal y como el propio gobierno federal lo ha reconocido, consiste en elevar la calidad del servicio público (policial), de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía” (p. 28, *in fine*).

I. BALANCE DE LA INSEGURIDAD EN EL PAÍS

En su diagnóstico, la CNDH considera que los recientes “actos de protesta de la sociedad civil han sido dirigidos a las autoridades encargadas de brindar el servicio de seguridad pública que involucra a los tres niveles de gobierno, por evadir su responsabilidad en el combate oportuno a la criminalidad y a la impunidad, lo que ha ocasionado el aumento en los delitos de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, homicidio, robo con violencia, y a que se generalice la pérdida de la confianza en las instituciones responsables de hacer efectivo el derecho a la seguridad pública” (p. 9).

La CNDH considera que “aun cuando se implementaron diversas acciones encaminadas a combatir la delincuencia, la corrupción y la impunidad, las tasas reportadas por delitos a partir de 1995 comenzaron a registrar aumentos significativos, principalmente en el Distrito Federal, Morelos y los estados del norte, que golpean violentamente a importantes sectores productivos y a la población en general, con lo cual quedó demostrado que las autoridades han sido rebasadas por la delincuencia y la impunidad” (p. 9). Las diversas estrategias adoptadas por el Estado, sostiene la CNDH, “no han funcionado con eficacia” (p. 14).

La información analizada por la Comisión le permite sostener que la percepción de inseguridad ha aumentado en los últimos años. El Organismo también hace señalamientos sobre la magnitud de la *cifra negra* del delito y explica cómo, el hecho de desdeñarla, ha redundado en la ineeficacia de las estrategias contra el fenómeno delictivo.

En relación con las estadísticas delictivas oficiales, la CNDH advierte que, si bien “las cifras de delitos denunciados muestran un descenso aparente, éste se explica

¹⁶ La Comisión analizó, entre otros documentos, el programa Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia (1998); el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006; el Plan Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006; el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; el Operativo México Seguro (2005); el Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo (2004) y las 10 Acciones contra la Delincuencia Organizada (2004).

por el surgimiento en los últimos años de la práctica del ministerio público de no iniciar averiguaciones previas, sino lo que se denominada actas circunstanciadas, que en su sentido original y tal y como se prevé en el Acuerdo A/010/92 del Procurador General de la República, sólo serían elaboradas cuando las condiciones o hechos que por su propia naturaleza y por carecerse de elementos constitutivos, no puedan aún ser considerados como delitos..., acuerdo que se ha pervertido en cuanto a su sentido original propiciando una mayor desconfianza social..., así como una firme convicción en las víctimas del delito de que no obstante la presentación de denuncias éstas no se tramitarán..." (p. 14).

La Comisión hace hincapié en que el fenómeno delictivo es de carácter multifactorial. Entre los factores que le dan origen, según se desprende del documento, destacan "la pobreza, la falta de oportunidades a nivel laboral, económico, cultural-educativo, de seguridad social, que hacen propicio el surgimiento de fenómenos tales como: el alcoholismo, la drogadicción y el pandillerismo, entre otros, y por otra parte, la existencia de órganos que operan sobre la base de esquemas orientados hacia la represión, más que a la implementación de políticas de servicio público, en una clara ausencia de controles efectivos sobre la actuación de los servidores públicos, lo cual genera que los programas de acción invariablemente arrojen resultados parciales, que en lugar de prevenir e investigar con eficiencia los delitos, un gran número de ilícitos se mantienen en la absoluta impunidad, lo cual afecta en mayor medida al eslabón más débil de la seguridad pública, las víctimas" (p. 3).

2. DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

La CNDH sostiene, acertadamente, que el derecho a la seguridad pública es una prestación "a cargo del Estado", y que las faltas de los servidores públicos en esta materia "comprometen" al Estado en su conjunto. Asimismo, acierta también en la identificación de los principales instrumentos del Estado frente a la criminalidad: "el sistema de control penal" y la "policía administrativa".

La Comisión advierte sobre "una clara ausencia de controles efectivos sobre la actuación de los servidores públicos" (p. 3), al tiempo que subraya que la corrupción y el abuso del poder "han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión" (p. 29).

Advierte, de manera por demás acertada, que la superación de los problemas institucionales en materia de seguridad pública no depende sólo del incremento de recursos económicos en este rubro; antes bien, es necesario asegurarse de que los recursos actualmente destinados a la prevención, investigación y persecución del delito, sean utilizados adecuadamente y ejercidos con transparencia.

La información recabada por la CNDH le permitió "acreditar la omisión en que han incurrido servidores públicos del Estado mexicano, al dejar de lado el deber que les correspondía de brindar una debida seguridad pública a las personas y de garantizar el acceso a la justicia a través de una debida procuración de justicia" (p. 9). El Organismo sostiene que las acciones impulsadas por las autoridades han resultado insuficientes, y que por tal motivo, la inseguridad ha continuado en ascenso (p. 11).

En el *Informe Especial* se expresa que la autoridad muchas veces deja de investigar los delitos "bajo el argumento de que derivan de ajustes de cuentas entre delincuentes organizados" (p. 25). Asimismo, se advierte que las propias autoridades desincentivan la cultura de la denuncia al retrasar los procedimientos de investigación, hacer perder tiempo y dinero a las víctimas y cometer irregularidades diversas en la averiguación previa (p. 28).

Entre los compromisos que el Estado ha adquirido, y que en opinión de la CNDH no han sido cumplidos, destacan el de dar absoluta transparencia al desempeño de las instituciones de seguridad y procuración "a través del control y detección de prácticas que fomenten la corrupción". Asimismo, el estado ha incumplido su deber de promover la participación ciudadana en materia de seguridad pública y adoptar las medidas necesarias para fortalecer la confianza de la población en las instituciones.

Entre las fallas específicas en las instituciones de seguridad y procuración de justicia, la Comisión destaca la inejecución de un número desconocido de órdenes de aprehensión, la descoordinación entre los niveles de gobierno y entre las distintas dependencias, la falta de uniformidad en la formación policial, la "hipertrofia" legal, la falta de capacitación, profesionalización y evaluación de los servidores públicos, la corrupción en las instituciones, el abandono de las víctimas del delito por parte de las autoridades, las precarias condiciones de trabajo de los agentes y su falta de capacitación y de equipamiento, la carencia de mapas delictivos (pp. 18, 25, 26, 27 y 31).

La Comisión recoge información sobre la opinión que la población tiene acerca de la policía, según la cual, una proporción considerable de los habitantes la consideran "corrupta" y "coludida con los delincuentes", además de que "otorga un trato preferencial a gente con poder y dinero" (p. 17). La relación de las autoridades con la población es distante y está marcada por la desconfianza.

La CNDH critica severamente la falta de continuidad en los planes y programas contra la delincuencia, así como el esquema de derecho penal máximo con el que se ha intentado dar respuesta al fenómeno delictivo.

3. PROPUESTAS DE LA CNDH

El *Informe Especial* contiene un apartado especial de propuestas (pp. 34 y ss.), cuyo texto íntegro puede consultarse en el anexo 2 del presente documento. En dicho apartado se hacen propuestas de carácter general, que se refieren a grandes líneas de las políticas públicas en materia de seguridad y procuración de justicia y que, por lo demás, tienen cierta orientación retórica, puesto que no se refieren al modo específico en el que deben ser adoptadas ni delimitan claramente los sujetos que las han de impulsar y poner en práctica, facilitando así la evasión de responsabilidades por parte de los destinatarios.

Entre dichas propuestas están las orientadas a que se fortalezcan la coordinación y la colaboración entre las instancias de seguridad pública, la homologación de la capacidad táctica-operativa, el mejoramiento de la capacitación de los servidores públicos, así como las que se refieren, de manera vaga, a la dignificación policial, el combate a la corrupción y a la impunidad, el fomento a la cultura de la denuncia, la inclusión de aspectos relacionados con el entorno socio-delictivo y de aspectos cívicos en la formación de los agentes, la transformación cualitativa de los sistemas operativos, el régimen disciplinario, el equipamiento y las condiciones laborales de los agentes, el mejoramiento de los sistemas de control y evaluación, la promoción de la participación ciudadana, elaborar mapas delictivos, diseñar las estrategias en la materia a partir de las condiciones *geodelictivas*, fortalecer el carácter científico y tecnológico de las investigaciones del ministerio público, reducir el rezago en la integración y conclusión de las averiguaciones previas, uniformar los criterios en la formación del personal de las procuradurías, llevar a cabo un proceso de reingeniería financiera de las instituciones de seguridad y garantizar el cumplimiento de las Recomendaciones del *ombudsman*.

Se trata, como puede advertirse, de propuestas loables que, sin embargo, quedan en el lugar común, al carecer de precisión acerca de cómo alcanzar dichos propósitos. El *Informe Especial* no proporciona información específica sobre las medidas concretas que las autoridades responsables deben adoptar para superar sus deficiencias. Se trata, además, de propósitos que desde hace varios años aparecen en los planes y programas públicos en la materia, lo que obligaría a la CNDH a centrarse en las medidas específicas para alcanzarlos.

Entre las propuestas específicas destacan la dirigida a que las autoridades informen sobre el estado que guarda la ejecución de órdenes de investigación, presentación, comparecencia, aprehensión y reprehensive y la encaminada a que las instituciones de procuración de justicia tomen medidas inmediatas para el desahogo de las órdenes pendientes de ejecución. Otra propuesta específica de la Comisión es la integración de Registro Nacional de Policías y el Sistema Nacional de Huellas Dactilares Delincuencial, a efecto de contar con información oportuna que permita la expedita identificación de los elementos policiales. Asimismo, la CNDH

propone, en concreto, conferir un carácter integral a la política criminal mediante la inclusión de las áreas gubernamentales de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento con Calidad en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública y crear redes de comunicación "a partir de un solo número telefónico de emergencia en el ámbito nacional que permita la respuesta inmediata y coordinada de las autoridades".

Respecto de las víctimas del delito, la CNDH propone que se les permita ejercer sus derechos, que las autoridades les informen acerca del estado de las acciones realizadas en la persecución del delito, que se creen redes de apoyo en su favor, "que cuenten con una verdadera representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución" que se tomen "las medidas de seguridad idóneas para evitar que se revelen los datos personales" y que se proteja a las víctimas frente a "los riesgos de sufrir amenazas por parte de los delincuentes".

CONCLUSIONES

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha sumado a las voces que han denunciado la grave situación en materia de seguridad pública que afecta a la sociedad mexicana. Asimismo, ha hecho severos señalamientos acerca de las debilidades de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

Con el presente estudio, el *Programa Atalaya* se propuso aportar elementos para establecer en qué medida la Comisión enfoca sus esfuerzos a que el estado adopte las medidas idóneas para garantizar una mayor eficacia en la prevención y la persecución del delito mediante el mejoramiento de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

El espacio de la CNDH en el ámbito de la seguridad pública

El *Programa Atalaya* considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene el deber de contribuir, en el marco de sus atribuciones, a la disminución de la inseguridad, no sólo mediante la promoción del cambio legislativo e institucional y la difusión de la cultura de los derechos humanos, sino también, y esto es muy relevante en la presente investigación, mediante la debida atención de las quejas que le son planteadas, y el análisis sistemático de la información surgida de las mismas, así como su utilización en el diseño de las políticas a seguir frente al sistema de seguridad pública.

En efecto, las presuntas violaciones de las que tiene conocimiento la CNDH, así como las violaciones acreditadas al cabo de sus investigaciones, revelan patrones de conductas indebidas de los servidores públicos pertenecientes a las instituciones preventivas y de procuración de justicia.

La Comisión Nacional tiene en su poder información privilegiada sobre el desempeño de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Como se advierte en el periodo analizado en el presente documento la Comisión atendió 10,375 hechos presuntamente violatorios, y acreditó al menos 253 violaciones graves a los derechos humanos en sus Recomendaciones contra dichas autoridades.

Inconsistencia de la CNDH

Los datos arrojados por la información analizada por el *Programa Atalaya* demuestran que en los últimos años se ha observado un incremento significativo en el número de hechos presuntamente violatorios atribuibles a las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, especialmente de aquellos que afectan la libertad personal, la integridad física y psicológica, el debido proceso y el acceso a la justicia en materia penal. Este incremento no se ve reflejado en las políticas del Organismo en los últimos seis años.

Al menos a partir del año 2000, la Comisión Nacional cuenta con información verificable sobre patrones de actuación irregular de los servidores públicos que denotan el deterioro de las instituciones de seguridad y procuración en diversos aspectos; sin embargo la Comisión no impulsó decididamente cambios en las políticas públicas o reformas legislativas inspiradas en dicha información, o al menos no las hizo del conocimiento público. Así, por ejemplo, no se tiene información de medidas enfáticas de la Comisión Nacional para evitar las reiteradas detenciones arbitrarias que se registran en el periodo analizado.

El análisis de las cifras obtenidas en esta investigación lleva a la conclusión que la relación entre la evolución de los hechos presuntamente violatorios atendidos por la Comisión, y la evolución de las Recomendaciones en las que el Organismo acreditó hechos atribuibles a las instituciones de seguridad y procuración de justicia, no sólo no guarda correspondencia, sino que incluso registra una relación negativa. Según muestran las tendencias, mientras más crecían las quejas contra dichas instituciones, menos Recomendaciones emitía la Comisión.

En este sentido, es sumamente cuestionable el desuso de las Recomendaciones por parte de la CNDH como una herramienta privilegiada para la promoción del cambio en el sistema de seguridad pública. Como es sabido, las Recomendaciones no sólo tienen la función de ventilar ante la opinión pública lo que de suyo debe ser público: las violaciones a los derechos humanos, sino también la de impulsar transformaciones en el seno de las instituciones, a la luz de casos concretos, a efecto de que dichas violaciones no se repitan en el futuro. La emisión de Recomendaciones se traduce, además, en la reducción de la impunidad de los servidores públicos involucrados, cerrando con ello los márgenes de abuso, ilegalidad y negligencia. No debería ser menospreciado el poder de las Recomendaciones en el mejoramiento de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, ni su posible influencia en la generación de un ambiente más seguro.

La emisión de Recomendaciones debe atender, ciertamente, a los méritos del caso concreto, sin embargo, llama la atención la escasez de Recomendaciones contra la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal y la Procuraduría General de la República, sobre todo si se considera que, en su reciente *Informe Especial*, la CNDH hace diversos señalamientos sobre las graves, extendidas y añe-

jas irregularidades en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. ¿Cómo puede explicarse que, habida cuenta del estado en el que, a decir de la propia CNDH, se encuentran estas instituciones, no se les haya dirigido un mayor número de Recomendaciones, máxime que por sí solas concentran una proporción considerable de las quejas atendidas por la Comisión? ¿En qué medida la Comisión ha contribuido, por omisión, al deterioro de estas instituciones, al autolimitarse en su facultad de documentar y dar a conocer las irregularidades?

Repercusiones de la actuación de la CNDH en la seguridad pública

Según se desprende de la investigación, los hechos denunciados ante la CNDH no sólo constituyen potenciales afectaciones a los derechos humanos, sino también amenazas a la seguridad pública. La mayor parte de esas violaciones tienen efectos directos en el clima de seguridad, en la impunidad de los delitos y en la desconfianza de la población en las instituciones de seguridad y de justicia. En este sentido, una débil actuación por parte del *Ombudsman* no sólo se traduce en la desprotección de la población frente a las violaciones a los derechos humanos, sino que redonda directa o indirectamente en una mayor inseguridad, tanto en el plano objetivo como en el subjetivo.

Los efectos de las deficiencias en la actuación del *Ombudsman* nacional afectan a la seguridad pública en tres aspectos torales:

1. Impunidad

La CNDH llama a que se promueva la cultura de denuncia, pero no cabe duda que la mejor manera de promoverla es asegurándose de que las denuncias interpuestas ante el ministerio público sean bien atendidas. La dimensión de las irregularidades en la integración de las averiguaciones previas y en otros aspectos relacionados con la persecución del delito, según la información emanada de la Comisión, es muy considerable, sin embargo, las Recomendaciones en esta materia son prácticamente inexistentes, y las demás actividades de la Comisión están dirigidas escasa o débilmente a atacar esas fallas.

Una de las consecuencias más lacerantes de la impunidad es la desprotección de las víctimas. Si bien en su *Informe Especial*, la Comisión Nacional muestra una preocupación específica por ellas, llama la atención que en pocas de sus Recomendaciones exige la reparación del daño en favor de las mismas.

Finalmente, en cuanto a la impunidad, la información analizada por el *Programa Atalaya* da cuenta de una débil labor por parte de la CNDH para hacer efectivo el derecho de participación de los ciudadanos en materia de seguridad pública. Sin

esta participación, traducida en presentación de denuncias, aportación de testimonios, entre otras conductas cívicas, no es posible abatir los altos índices de impunidad.

2. *Ineficacia*

Entre los hallazgos de la investigación realizada por el *Programa Atalaya* destaca el hecho de que algunas de las irregularidades más frecuentes de las que tiene conocimiento la Comisión Nacional no sólo derivan de la falta de capacitación de los servidores públicos, los bajos salarios de los policías y la descoordinación de la Instituciones –factores comúnmente identificados–, sino que obedecen principalmente a la ausencia de controles efectivos y mecanismos sancionatorios dentro de las instituciones.

Dicha falta de controles se origina tanto en deficiencias normativas como en la opacidad en la que operan las autoridades. Las violaciones a los derechos humanos son una manifestación concomitante de esa falta de control que conduce al caos en materia de seguridad pública, y por ello, en la medida en que la CNDH no actúe eficazmente para atender las violaciones se mantiene la falta de control que propicia la inseguridad. De esta forma se corrobora que la inseguridad pública es la violación a un derecho social como consecuencia de la violación a otros derechos individuales.

En este sentido, las actividades realizadas por la Comisión en materia de capacitación, no pueden ser consideradas como suficientes para atacar las principales irregularidades señaladas por los quejoso, sino que es preciso trabajar decididamente para erradicar la reiteración sistemática en las violaciones que tienen lugar en la procuración de justicia y en la actuación de las instituciones policiales. Las violaciones a los derechos humanos son los focos rojos de las inefficiencias del sistema de procuración de justicia y de seguridad pública.

En el ámbito de la procuración de justicia, la mayor parte de las irregularidades denunciadas ante la CNDH aparecen motivadas en el sistema de “cuotas” que predomina en la materia, según se explicó en el cuerpo de la investigación, así como en las consecuencias negativas del modelo de enjuiciamiento penal vigente, de corte inquisitivo. En el caso de la policía preventiva, las irregularidades obedecen no sólo al desconocimiento por parte de los agentes de las reglas a seguir para el uso de la fuerza y las armas de fuego, sino incluso a la oscuridad de dichas reglas o a la inexistencia misma de cuerpos normativos con rango de ley que las prevean.

Adicionalmente, en el estudio realizado se hace visible la poca atención a los derechos humanos de los agentes policiales por parte de la CNDH, cuya desprotección inevitablemente redundó en deficiencias en la prevención y persecución de los delitos.

3. *Desconfianza*

Desde la perspectiva de quienes diseñan las políticas de seguridad pública no debe pasar inadvertida la naturaleza de los hechos denunciados de manera sistemática ante la CNDH. Como es obvio, la frecuencia con la que son denunciadas las detenciones arbitrarias, las falsas acusaciones, los malos tratos a los detenidos, los cateos ilegales y las irregularidades durante la investigación de los delitos, ponen en riesgo cualquier modelo en materia de prevención y persecución del delito, porque además de la falta de control que denotan, atacan mortalmente la credibilidad de las acciones emprendidas por las autoridades.

La confianza de la población en las instituciones, junto con la eficacia y la reducción de la impunidad, son los parámetros propios de un Estado de Derecho con los que se deben medir los resultados en la actuación de los servidores públicos.

La CNDH hará una enorme contribución al derecho humano a la seguridad pública en la medida en que despliegue todas sus facultades constitucionales y legales para impedir que las instituciones responsables de la prevención del delito y de la procuración de justicia recurran sistemáticamente a la violación de los derechos humanos.

ANEXO I

INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL PROGRAMA ATALAYA A LA CNDH PARA LA ELABORACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1. El número y la fecha de las **Recomendaciones**, así como de las **Recomendaciones Generales** emitidas por la CNDH entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 con motivo de violaciones a los derechos humanos individuales o colectivos originadas en excesos, deficiencias u otras irregularidades en la prestación del servicio de seguridad pública atribuibles a autoridades o servidores públicos de cualquiera de los niveles de gobierno.
2. La fecha de publicación y el texto íntegro de los **Informes Especiales** emitidos por el Organismo entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 con motivo de excesos, deficiencias u otras irregularidades en la prestación de los servicios de seguridad pública atribuibles a autoridades o servidores públicos de cualquiera de los niveles de gobierno.
3. Una descripción integral del principal modelo o de los tres principales **modelos educativos o pedagógicos** que comúnmente adopta o ha adoptado la CNDH entre el 1º de enero de 2003 y el 31 de julio de 2005 para realizar sus actividades de capacitación dirigidas a servidores públicos que desempeñan funciones policiales en las distintas secretarías de seguridad pública del país o en las policías municipales, así como los modelos comúnmente adoptados en el mismo periodo para las actividades de capacitación al personal de mando de los cuerpos policiales de carácter preventivo del país. En ambos casos, solicitamos se mencionen los objetivos pedagógicos comúnmente formulados, los temas abordados, las técnicas pedagógicas y/o didácticas empleadas, los métodos de evaluación del aprendizaje, el perfil académico de los profesores, expositores, capacitadores o facilitadores y los demás aspectos pedagógicos que ese Organismo considere relevantes.
En el caso de que la CNDH no siga comúnmente los mismos modelos pedagógicos para sus actividades de capacitación dirigidas al personal de las instituciones preventivas de seguridad pública, solicitamos se nos proporcione la información pedagógica detallada en el párrafo anterior respecto de cada una de las últimas diez actividades de capacitación dirigidas a personal policial de las instituciones preventivas, así como de cada una de las últimas diez actividades de capacitación dirigi-

das exclusivamente a personal de mando o directivo de las instituciones preventivas de seguridad pública del país.

Una relación de las actividades de capacitación realizadas por la CNDH para personal policial de las instituciones preventivas de seguridad del país realizadas por el Organismo entre el 1º de enero de 2003 y el 31 de julio de 2005 en la que se indique el número de participantes o alumnos. Asimismo, solicitamos una relación de las actividades de capacitación realizadas por el Organismo en el mismo periodo exclusivamente dirigidas a miembros de las instituciones de policía preventiva del país con funciones directivas o de mando, en la que también se mencione el número de participantes o alumnos.

4. La información relativa a la **encuesta o encuestas** levantadas por el Organismo entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 sobre **victimización en materia delictiva**, y las demás actividades del Organismo realizadas en dicho periodo con la finalidad de conocer, medir o estimar la victimización directa con motivo de delitos y/o la percepción de inseguridad pública entre la población o una parte de la misma.

En particular solicitamos nos proporcione las fechas en las que se inició y se concluyó el levantamiento de cada una de las encuestas levantadas, los medios o técnicas empleados para su aplicación, la metodología empleada y las vitrinas metodológicas correspondientes, el universo y la muestra de personas entrevistadas o encuestadas, el método o métodos de procesamiento de la información recabada, los resultados definitivos o preliminares arrojados por cada encuesta, así como las medidas o acciones emprendidas por el Organismo a partir de dichos resultados.

5. El texto íntegro de los documentos de **divulgación, información y/o promoción** publicados por el Organismo entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 destinados a contribuir a una mayor satisfacción del derecho de la población a la seguridad pública, así como los orientados al mejoramiento de la prevención del delito, la lucha contra la impunidad y la participación ciudadana en materia de seguridad pública.
6. La relación de **expedientes de queja** por presuntas violaciones a los derechos humanos abiertos por la CNDH a petición de parte y/o de oficio entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005, con motivo de **irregularidades, excesos y/o deficiencias en los servicios de seguridad pública** prestados por autoridades de cualquiera de los niveles de gobierno. Asimismo le solicitamos nos proporcione, respecto a dicha relación, los números de expediente correspondientes, la mención de si fueron abiertos a petición de parte u oficiosamente, así como la voz o categoría específica con la que se calificaron los hechos presuntamente violatorios.

7. El texto íntegro de los boletines, comunicados, opiniones, informes, posicionamientos o pronunciamientos que la CNDH o el Presidente de la misma hayan hecho públicos en relación con el lanzamiento o la ejecución del *Plan Emergente de Acciones para enfrentar el Fenómeno Delictivo* desarrollado por el Gobierno Federal a raíz de la marcha ciudadana del 27 de junio de 2004, del *Programa México Seguro*, del documento *88 demandas ciudadanas y 10 Líneas en contra de la Inseguridad y la Delincuencia*, y otros planes y programas adoptados por el gobierno federal en materia de seguridad pública entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005.
8. El texto íntegro de las Recomendaciones, así como de los boletines, comunicados, opiniones, informes, pronunciamientos o posicionamientos que la CNDH o su Presidente hayan hecho públicos entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 en relación con la presencia de miembros del Ejército Mexicano y de las fuerzas armadas del país en tareas de seguridad pública.
9. La fecha, el título y el texto íntegro de la totalidad de los productos de investigación o documentos académicos elaborados o compilados por el personal de la CNDH entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005, específicamente en materia de seguridad pública o respecto al derecho a la seguridad pública como un derecho humano.
10. La fecha y la descripción de cada una de las actividades realizadas por la CNDH entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 encaminadas a promover la participación ciudadana en materia de seguridad pública, entre ellas las orientadas a promover el escrutinio por parte de la población sobre el desempeño de las instituciones de seguridad, así como la participación de la sociedad en la planeación de las labores de seguridad pública de las instituciones del Estado.
11. El texto íntegro de las propuestas específicas o generales de carácter legislativo, administrativo y/o de política pública, que la CNDH ha planteado entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 a las autoridades de cualquiera de los diversos niveles de gobierno con el propósito de contribuir al mejoramiento de la seguridad pública en el país o en alguna región del mismo, y/o con la finalidad de corregir deficiencias en las instituciones de policía y de las demás instituciones de seguridad pública del país. Asimismo, la fecha, el título y las demás referencias bibliográficas del documento o documentos en los que aparecen publicadas dichas propuestas específicas o generales.
12. Las actividades realizadas por la CNDH y las propuestas elaboradas por la misma entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 con la finalidad de mejorar

la transparencia, así como el escrutinio y el control interorgánico y ciudadano de los cuerpos policiales y de las demás instituciones de seguridad pública del país. Asimismo, le solicitamos la fecha en la que se llevaron a cabo dichas actividades y una descripción de las mismas, así como la fecha, el título y las demás referencias bibliográficas de los documentos en los que fueron formuladas las propuestas referidas.

13. El texto íntegro de todos y cada uno de los oficios y/o comunicados dirigidos por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de julio de 2005 al Secretario de la Defensa Nacional, al Secretario de Seguridad Pública del gobierno federal y a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, exclusivamente en relación con asuntos de orden general en materia de seguridad pública.
Asimismo solicitamos nos proporcione el texto íntegro de todos y cada uno de los oficios dirigidos por los funcionarios mencionados en el párrafo anterior al titular de la CNDH durante el periodo referido, igualmente en relación con asuntos de orden general en materia de seguridad pública.

ANEXO 2

**PROPUESTAS CONTENIDAS EN EL INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO
A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS:**

PRIMERA. Que en el marco de las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia de Prevención y Readaptación Social, se tomen las medidas para activar, renovar y coordinar, con toda objetividad, las políticas gubernamentales en el ámbito de la seguridad pública, así como los programas de trabajo que hasta ahora se están instrumentando sobre la prevención del delito, el combate a la corrupción y a la impunidad, la dignificación de los cuerpos policiales, la atención a víctimas del delito y la renovación integral del sistema penitenciario, con la finalidad de que se fomente la cultura de la denuncia y se reafirme el Estado de Derecho.

SEGUNDA. Que dentro del mismo marco, se emitan los acuerdos necesarios, tendentes a garantizar que se informe a la ciudadanía, puntualmente, con datos estadísticos confiables, el estado que guardan las órdenes de investigación, presentación, aprehensión, reaprehensión y de comparecencia, a fin de acreditar que a las víctimas u ofendidos del delito, se les está garantizando una pronta, completa y sobre todo imparcial, procuración y administración de justicia.

TERCERA. En razón de lo anterior, se realice una reordenación en la base de datos de la Procuraduría General de la República, así como de las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados de la República Mexicana y la del Distrito Federal, con la finalidad de detectar los mandamientos judiciales y ministeriales citados en el punto que antecede, a fin de que a la brevedad se designe personal para que se avoque al desahogo inmediato de las órdenes de aprehensión rezagadas; asimismo, de detectarse alguna acción u omisión imputable a los servidores públicos responsables de las mismas, se tomen las medidas conducentes, para sancionar esas conductas y evitar en un futuro, acciones de esa naturaleza, debiendo notificar puntualmente a la víctima del delito las acciones realizadas al respecto.

CUARTA. En virtud de la problemática derivada de la falta de coordinación adecuada entre las policías preventivas de los tres ámbitos de gobierno, se tomen las medidas conducentes para que se homologuen las acciones que hagan posible la

formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa, para el análisis y desactivación de escenarios predelictivos, el manejo e integración de información e investigación preventiva y de conocimientos sobre las condiciones particulares del entorno socio-delictivo en el que brindan sus servicios y los derechos humanos.

QUINTA. El desarrollo profesional deberá basarse en técnicas modernas y en la formación de valores cívicos, el conocimiento de los ordenamientos jurídicos inherentes a su función, la vocación de servicio y de comportamiento ético, con la finalidad de que se transformen cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y la profesionalización policial, así como el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, los ascensos y promociones, el equipamiento, los sistemas de información, el respeto a los derechos humanos y los mecanismos de control, de evaluación, de medición de resultados y de mejora continua para elevar la calidad del servicio de seguridad pública.

SEXTA. Debido a que la prevención del fenómeno delictivo es sin duda una tarea compartida entre los tres ámbitos de gobierno, se recomienda que con un espíritu de colaboración institucional coordinada, y de corresponsabilidad, respetando el ámbito de las atribuciones que a cada uno compete, se ofrezca una respuesta integral a las demandas de la comunidad en esta materia, y se permita o amplíe la participación de la sociedad civil.

SÉPTIMA. Como es primordial avanzar sustancialmente en la integración del Registro Nacional de Policias y el Sistema Nacional de Huellas Dactilares Delincuencial, a efecto de contar con información oportuna que permita la expedita identificación de los elementos policiales y de los internos de los centros penitenciarios, por ello, se recomienda que a la brevedad posible se concluya la consolidación y aplicación de los datos de dicho Registro, a fin de que el Sistema Nacional de Información sea confiable y permita enfrentar de manera integral, coordinada y exitosa la inseguridad pública.

OCTAVA. La experiencia refleja que la problemática de mayor impacto para el esquema de prevención, procuración e impartición de justicia, se refleja en los altos niveles de impunidad, con los que se anula la capacidad disuasiva y reactiva de las policías preventivas, y para evitarlo debe fomentarse la participación de la víctima del delito, por lo cual se recomienda que se impulse la cultura de apoyo y respeto a la condición de la víctima del delito, que permita a ésta ejercer sus derechos y obtener de parte de los servidores públicos los apoyos necesarios.

NOVENA. Consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorporando iniciativas desde el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde las dependencias del Ejecutivo Federal responsables de las áreas de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento con Calidad, conjuguén esfuerzos con los estados y municipios de la Federación, a fin de que contribuyan a corto plazo con la estructura de una política criminal coherente, que permita combatir no solamente las causas que propician la criminalidad, sino también sus efectos, promoviendo para ello programas conjuntos entre las instituciones públicas, privadas y la sociedad, con la finalidad de que les permitan desactivar los escenarios predelictivos, atacando sus factores estructurales.

DÉCIMA. A fin de transparentar el desempeño institucional, se promueva la participación ciudadana, bajo esquemas de representación que aseguren la presencia de personas comprometidas con el tema de la seguridad pública, así como relacionadas con los lugares en los que se pretenden ejecutar los planes y programas de acción, se hagan públicos los resultados y se diseñen las estrategias de trabajo sobre la base de las condiciones geodelictivas.

UNDÉCIMA. Con el propósito de lograr la eficiencia en la institución del Ministerio Público, bajo un nuevo modelo de procuración de justicia nacional, de elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicables en contra de las formas tradicionales y más recientes de las actividades ilícitas, se recomienda, promover el cumplimiento de los compromisos adquiridos dentro del marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en cuanto al intercambio de información, para el diseño y ejecución de operativos conjuntos, que les permitan a su vez reducir el tiempo de integración de las averiguaciones previas, incorporando nuevas tecnologías informáticas y personal especializado del mismo, así como erradicar la práctica ilegal de iniciar las denominadas "actas circunstanciadas", con el fin de esclarecer puntualmente los hechos probablemente delictivos que les son denunciados; así mismo, se debe reducir el rezago en la integración de las averiguaciones previas, y solucionar con ello uno de los reclamos sociales, el de contar con un sistema de procuración de justicia digno de confianza.

DUODÉCIMA. Para alcanzar los objetivos anteriores, también dentro del marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se planeen, determinen y supervisen adecuadamente, los proyectos y programas de profesionalización y capacitación especializada del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República y las procuradurías de las entidades federativas, a fin de obtener unidad en la criterios, así como criterios uniformes de actuación con los que se garantice la vigilancia y el respeto del Estado de Derecho; y además, coordinar la información entre las procuradurías del país y sus similares a nivel internacional, para la localización de fugitivos y

satisfacer solicitudes de extradición; mismo, deberá obtenerse asistencia jurídica internacional, con el compromiso de realizar la investigación, trámite y desahogo de las peticiones señaladas, dando cumplimiento a los requisitos legales aplicables y los tratados internacionales de los que México es parte.

DECIMATERCERA. Diseñar y ejecutar un programa de intercambio de información entre los tres niveles de gobierno, que les permita dar un seguimiento oportuno hasta lograr el cumplimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales, para lo cual se debe realizar una reestructuración orgánica, funcional y de operación de las instituciones, así como establecer un proceso de reingeniería financiera orientada a fortalecer las actividades sustantivas y a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos.

DECIMACUARTA. Se adopten las medidas jurídicas necesarias, por parte los tres órdenes de gobierno, tendentes a garantizar el cumplimiento efectivo y puntual de las recomendaciones emitidas por esta Comisión Nacional, así como por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, a fin de resarcir el pleno goce de los derechos fundamentales que les resulten afectados a las personas por las acciones u omisiones en que incurran o hayan incurrido, servidores públicos federales, estatales o municipales en el ejercicio de sus funciones.

DECIMAQUINTA. Es preciso desarrollar los derechos que constitucionalmente se encuentran reconocidos a favor de las víctimas del delito, a fin de hacerlos efectivos a través de redes de atención integral de fácil acceso, que permitan inicialmente conocer el alcance de sus derechos y lograr su cumplimiento; es necesario, como en el caso de los inculpados, que cuenten con una verdadera representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución, así como, tomar las medidas de la seguridad idóneas para evitar que se revelen los datos personales y eliminar los riesgos de sufrir amenazas por parte de los delincuentes.

DECIMASEXTA. Con el propósito de lograr una acción eficiente en la prevención del delito y en la reacción ante su surgimiento, es indispensable instrumentar redes de comunicación, a partir de un solo número telefónico de emergencia en el ámbito nacional que permita la respuesta inmediata y coordinada por parte de las autoridades.

La CNDH y la Seguridad Pública. Aportaciones y retos del Ombudsman para la construcción de un país más seguro, editado por el Programa Atalaya (ITAM-FLACSO-fundar), se terminó de imprimir en el mes de junio de 2006, en los talleres de IMPRESOS CHÁVEZ, Tel. 5539 5108 y Fax 5672 0119 impresoschavez@prodigy.net.mx. En esta edición se utilizó tipo BakerSignet 20 pts, 12, 11:12 y 10:11 pts; se utilizó papel bond de 90 grs. para interiores y couché de 250 grs. para forros la edición consta de 200 ejemplares.

¿Cómo han afrontado las organizaciones de Derechos Humanos los problemas de todo tipo que surgen cuando aumenta la delincuencia tras la transición de un régimen autoritario o totalitario a un régimen democrático, y el público apoya políticas de orden público duras? ¿Cómo han abordado los trabajadores de derechos humanos estas cuestiones desde el punto de vista conceptual, a qué problemas han tenido que hacer frente y qué podría hacer su labor más legítima y eficaz?

Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos,
en "Delincuencia, orden público y derechos humanos",
Ginebra, Suiza. 2003. <http://www.ichrp.org>

Programa Atalaya

Instituto Tecnológico Autónomo de México
Río Hondo 1, Progreso Tizapán
Delegación Álvaro Obregón
01080, México, D. F.

atalaya@itam.mx
www.atalaya.itam.mx