



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2003/8/Add.3  
17 de diciembre de 2002

Original: ESPAÑOL

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
59º período de sesiones  
Tema 11 a) del programa provisional

**LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR  
LAS CUESTIONES DE LA TORTURA Y LA DETENCIÓN**

**Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención  
Arbitraria acerca de su visita a México<sup>\*</sup>  
(27 de octubre a 10 de noviembre de 2002)**

**Adición**

**Resumen ejecutivo**

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha visitado México respondiendo a la invitación permanente que este país ha cursado a todos los mecanismos temáticos de la Comisión. El interés del Grupo de Trabajo en esta visita a México ha sido investigar tanto la posible arbitrariedad de las detenciones de presos comunes como la situación de los migrantes detenidos. Ha visitado cuatro entidades federativas (Guerrero, Jalisco, México y Oaxaca) y el Distrito Federal. Por las limitaciones de tiempo y espacio y por la necesidad de optimizar su atención no pudo ir a otros Estados.

---

\* El resumen del presente informe de misión se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe se encuentra en el anexo de dicho resumen y se distribuye en el idioma original y en inglés.

El Grupo de Trabajo debe señalar, en primer lugar, que ha tomado conocimiento con satisfacción de una serie de reformas que sirven de base a la nueva política mexicana de derechos humanos. Las principales reformas que, según el Gobierno, están orientadas en primer lugar a devolver al pueblo mexicano la confianza en sus instituciones, son las siguientes:

- a) Centrar la política exterior mexicana en la defensa de los derechos humanos.
- b) Desarrollar una cultura de derechos humanos en el aparato estatal a través del establecimiento de diversas "unidades de derechos humanos" en los entes secretariales.
- c) Aumentar el nivel de transparencia, desarrollando la concertación con la sociedad civil y la colaboración con los procedimientos de control de las organizaciones internacionales. En este aspecto, valorizar el papel que desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales de derechos humanos.
- d) Llevar a cabo un programa de ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- e) Reforzar la cooperación con las organizaciones de derechos humanos y con las Naciones Unidas, a través del establecimiento de una oficina local del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Sin embargo, es indudable que subsisten importantes dificultades.

El Grupo de Trabajo ha constatado, en las conversaciones con las comisiones de derechos humanos tanto nacional como estatales, y con las organizaciones no gubernamentales (ONG), que una de las principales violaciones de los derechos humanos son las detenciones arbitrarias por falta de garantías procesales. Mientras las quejas por tortura, malos tratos y otros abusos han disminuido, las quejas por detenciones arbitrarias continúan, dándose especialmente en delitos de narcotráfico (dato proporcionado al Grupo por el Primer Visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos). La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha establecido en sus registros de violaciones que una de cada diez detenciones es arbitraria.

Después de visitar los diferentes centros de detención y hablar con más de 400 detenidos y sus familiares, así como con sus defensores, se ha podido comprobar que las víctimas de las detenciones arbitrarias, quienes se encuentran en la imposibilidad de salir de dicha situación, pertenecen al grupo más vulnerable de la población. Ha llamado la atención del Grupo de Trabajo, entre otras cosas, la dificultad para obtener una defensa adecuada, los problemas en recursos efectivos y las penas desproporcionadas para reprimir ciertos delitos, sin la posibilidad de ser atenuadas con beneficios de preliberación. Algunos sentenciados que habían sido detenidos de forma arbitraria en años anteriores, e incluso algunos recientemente sentenciados, no han tenido la posibilidad de revertir su situación a través de procedimientos judiciales ordinarios. Ello ha llevado al Presidente, Sr. Fox, a poner en marcha la Comisión de Excarcelación.

Si bien se ha encontrado en las autoridades una apertura y un deseo de mejorar el control de las detenciones (lo que el Grupo de Trabajo desea resaltar), persisten dificultades para poner en práctica los medios para combatir la arbitrariedad. Se citan dos ejemplos: la presunción de inocencia que no está expresamente establecida en la legislación, y la figura de la "flagrancia equiparada" que otorga una suerte de "cheque en blanco" para detener a las personas. Los abusos, tanto por corrupción como por la falta de capacitación en una cultura de derechos humanos, ocurridos principalmente en el pasado pero también en el presente, han contribuido para que muchas personas se encuentren en grave situación de vulnerabilidad ante agentes públicos.

La situación de impunidad de numerosos agentes en cuanto a las detenciones arbitrarias es algo no superado. El sistema valida muchas veces este escenario. Por otra parte, existen -sobre todo en ciertas zonas del interior del país- algunos individuos poderosos, particulares que, aliados con ciertas autoridades locales, consiguen actuar al margen de la ley y siembran el miedo entre las comunidades, a veces indígenas. A pesar de los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero, la mayoría de las denuncias por detención arbitraria recibidas por el Grupo de Trabajo en ese Estado correspondía a esa situación.

Por otra parte, aunque no se encuentre en el mandato el tratar de las condiciones de la detención, luego de visitar un número alto de centros de detención se constataron algunas situaciones que el Grupo de Trabajo no quisiera dejar de mencionar por razones humanitarias, a fin de que el Estado pueda intervenir para solucionarlas: sobre todo en algunas zonas del interior del país, el estado de las prisiones debe ser mejorado, ya que existe sobrepoblación (Oaxaca, Tlaxiaco, Iguala, Acapulco) y pocas posibilidades de que se disminuya el número de internos dentro del sistema penal y procesal penal actual.

En las prisiones de alta seguridad (Centros Federales de Prevención y Readaptación Social -CEFERESO), en las que la seguridad es tan estricta que tanto los miembros del Grupo de Trabajo como el mismo director debieron pasar por numerosos controles, no existe privacidad en el contacto de los internos con sus abogados. Los papeles son muchas veces fotocopiados. Entre internos y sus familiares, los contactos son aún más limitados. Entre el interno Fernando Gatica Chino y su esposa Felicitas Padilla Navas -que se encuentra en otro centro de detención-, cuyos casos han sido declarados en la Opinión N° 37/2000 como detenciones arbitrarias (categoría III) por este mismo Grupo de Trabajo, se permite tan sólo una llamada telefónica mensual de ocho minutos.

**ANEXO AL RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME  
DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN  
ARBITRARIA ACERCA DE SU VISITA A MÉXICO  
(27 de octubre a 10 de noviembre de 2002)**

**ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	6
I. DESARROLLO DE LA VISITA.....	4 - 12	6
II. EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO .....	13 - 18	8
A. El marco institucional constitucional.....	13 - 14	8
B. Los derechos y garantías constitucionales .....	15 - 18	9
III. EL PROCEDIMIENTO PENAL Y SUS CARACTERÍSTICAS.....	19	9
IV. ASPECTOS POSITIVOS.....	20 - 32	11
V. RETENCIÓN DE LOS MIGRANTES Y DE LOS REQUIRENTES DE ASILO.....	33 - 36	14
VI. TEMAS DE PREOCUPACIÓN .....	37 - 67	15
A. Relación entre el sistema de averiguación previa y la detención arbitraria .....	37 - 38	15
B. Relación entre flagrancia equiparada y detención arbitraria .....	39	15
C. Relación entre corrupción y detención arbitraria.....	40	16
D. Relación entre operativos de seguridad y detención arbitraria ...	41 - 42	16
E. Relación entre el régimen de ejecución de la pena y los riesgos de detención arbitraria .....	43 - 44	16
F. Relación entre el arraigo y la detención arbitraria.....	45 - 50	17
G. Deficiencias del amparo para combatir la detención arbitraria ..	51	17
H. Relación entre las deficiencias de la defensa de oficio y la detención arbitraria .....	52 - 56	18
I. Una justicia especializada para la niñez .....	57 - 58	19

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VI. (continuación)		
J. Abusos del pasado; amnistías .....	59 - 61	19
K. Impunidad de responsables de detención arbitraria.....	62 - 63	19
L. La administración de justicia por parte de tribunales militares ..	64 - 67	20
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	68 - 72	21
A. Conclusiones .....	68 - 71	21
B. Recomendaciones .....	72	21

## INTRODUCCIÓN

1. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1991/42 y cuyo mandato se definió en sus resoluciones 1997/50 y 2000/36, visitó México del 27 de octubre al 10 de noviembre de 2002 por invitación del Gobierno de ese país. La delegación estuvo integrada por el Presidente del Grupo de Trabajo, Sr. Louis Joinet (jefe de delegación) y la Sra. Soledad Villagra de Biedermann (miembro del Grupo de Trabajo), así como por el Secretario del Grupo de Trabajo, un miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra y dos intérpretes de las Naciones Unidas.
2. El Gobierno de México había formulado en 2001 una invitación para visitar su país a todos los mecanismos temáticos extraconvencionales de la Comisión. Atendiendo a dicha invitación, el Grupo de Trabajo solicitó recibir una invitación expresa para visitar México en misión oficial durante 2002. La autorización fue inmediatamente concedida y la visita permitió al Grupo de Trabajo reunirse con las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales del Gobierno federal, así como con las autoridades de las entidades federativas de Guerrero, Jalisco, México, Oaxaca y el Distrito Federal; celebrar entrevistas con representantes de diversas ONG nacionales y locales, y visitar diversos centros de detención y de aseguramiento migratorio, donde pudo celebrar entrevistas privadas y sin testigos con cientos de detenidos y de asegurados.
3. El Grupo de Trabajo desea expresar su especial agradecimiento al Gobierno de México, y en particular a la Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a sus funcionarios que acompañaron al Grupo de Trabajo en todas sus entrevistas con las autoridades, y a la Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra por la plena cooperación, la transparencia y el apoyo brindados antes, durante y después de la visita. También a los miembros del sistema de las Naciones Unidas en el país, entre ellos, al Coordinador Residente de las Naciones Unidas en México, al titular y a los funcionarios del Programa de Cooperación Técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Oficial de Prensa del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU), y a los representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México, por el apoyo sustantivo y logístico proveído. Particular mención merecen las numerosas ONG mexicanas que empezaron a trabajar por el éxito de la visita mucho antes de que ésta se llevara a cabo.

### I. DESARROLLO DE LA VISITA

4. El Grupo de Trabajo pudo visitar 15 lugares de detención: los Reclusorios Preventivo Femenil Oriente y Preventivo Varonil Oriente en el Distrito Federal, la Agencia del Ministerio Público de la Colonia San Salvador Xochimanca, Atzacapotzalco, el Centro de Aseguramiento Migratorio de Iztapalapa, el CEFERESO de La Palma en Almoloya de Juárez, Estado de México, el Centro de Diagnóstico para Menores de la Colonia Narvarte en el Distrito Federal, el Centro de Aseguramiento Migratorio del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el CEFERESO de Puente Grande en Jalisco, el Centro de Readaptación Social (CERESO) de Iguala, Guerrero, el CERESO Varonil de Acapulco, el CERESO Femenil de Acapulco,

la Penitenciaría de Oaxaca, la Cárcel Regional Santa María Asunción de Tlaxiaco, Oaxaca, el Centro de Arraigo de Insurgentes Sur, y la Prisión Militar de la ciudad de México. Esta fue la primera vez en la historia del Grupo de Trabajo que celebró entrevistas en privado con los detenidos en una prisión militar.

5. Entre las autoridades federales que recibieron al Grupo de Trabajo cabe mencionar al Secretario de Seguridad Pública; Secretario de Gobernación; Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y los miembros de dicha Comisión; Presidente de la Suprema Corte de Justicia; Secretario Ejecutivo de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal; Director General de Relaciones Internacionales; Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República; Director General de Protección de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República; Procurador de Justicia Militar; Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien, junto con el Director de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Director de Mesas de Diálogo y de Casos, velaron en todo momento por el buen éxito de la misión; Directora de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista y el Secretario Técnico de dicho Instituto; Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; Comisionada del Instituto Nacional de Migración; y funcionarios de la Procuraduría de Justicia Militar, de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) y de la Defensoría Pública General.

6. Particular mención merecen las entrevistas sostenidas con el Primer Visitador General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, con el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su competente equipo y con los Presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados de Jalisco, Guerrero y Oaxaca.

7. En el Distrito Federal, el Grupo de Trabajo pudo sostener entrevistas con el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, con la Subprocuradora Jurídica y de Derechos Humanos del Distrito Federal, y con funcionarios de la Procuraduría del Distrito Federal. En el Estado de Jalisco, el Grupo de Trabajo pudo reunirse con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, con el Secretario General de Gobierno, con el Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, con el Director de Política Criminal y Norma Técnica, y con funcionarios de la Secretaría de Gobierno y de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

8. En el Estado de Guerrero, el Grupo de Trabajo sostuvo entrevistas con el Secretario General de Gobierno, con el Procurador General de Justicia, con el Secretario de Seguridad Pública y con funcionarios de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia y del Poder Judicial del Estado. Por último, en el Estado de Oaxaca, el Grupo de Trabajo se reunió con la Coordinadora General de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y con funcionarios de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de Protección Ciudadana, de la Procuraduría de Justicia y de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, así como con directivos del Consejo para Menores.

9. La cooperación de las ONG con la visita del Grupo de Trabajo fue ejemplar. Cabe resaltar los aportes brindados por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH), el Centro de Derechos Humanos

"Fray Francisco de Vitoria", la Red Nacional de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todos", la Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT) y "Sin Fronteras", entre otras.

10. En el ámbito estatal y regional, colaboraron con el Grupo de Trabajo, entre otras, las organizaciones siguientes: Centro Regional de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco Briceño", A. C., Organización de Pueblos Indígenas Zapotecos (OPIZ), Coordinadora Oaxaqueña Magonista Antiliberal (COMPA), Consejo Indígena Popular de Oaxaca, Frente Civil de la Sierra Sur, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas de Tlaxiaco, Red Oaxaqueña de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Tlachinollan de Guerrero, Centro Apostólico Ignaciano de Jalisco, Frente Independiente de Pueblos Indios de Oaxaca, Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB), Comunidad Zimatlán de Lázaro Cárdenas, Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Comisión de Derechos Humanos Mahatma Gandhi y Organización de Pueblos y Colonias de Guerrero.

11. En todos los Estados visitados y en el Distrito Federal, las autoridades facilitaron el acceso sin restricciones a las penitenciarías, los centros de detención, los centros de aseguramiento migratorio y la prisión militar. La delegación pudo entrevistarse libremente tanto con presos elegidos al azar como con presos cuyos nombres fueron extraídos de listas proporcionadas con anterioridad al Grupo de Trabajo por familiares y ONG internacionales y mexicanas.

12. El Grupo de Trabajo dio particular importancia a las conversaciones y consultas mantenidas con los representantes de las ONG, abogados y juristas, académicos y expertos. Particularmente interesantes fueron las conversaciones que sostuvo con las autoridades de la Barra Mexicana Colegio de Abogados de México, A. C., así como con los profesores Miguel Sarre, Director del Centro de Estudios de Derecho Público del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Carlos Ríos.

## **II. EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

### **A. El marco institucional constitucional**

13. El Supremo Poder de la Federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 49 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos). Es un sistema presidencialista: el Presidente es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El poder legislativo federal se ejerce por medio de un Congreso compuesto de dos cámaras que son electas por voto universal directo. Existe un sistema pluripartidista en el que destacan claramente tres partidos políticos, el primero de los cuales tuvo una posición dominante durante más de 70 años: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Existen también cámaras de diputados en cada entidad federativa que tienen como función la expedición de leyes locales.

14. El sistema federal mexicano distribuye las jurisdicciones y competencias entre los poderes judiciales locales (31 entidades federativas) y el poder judicial federal. El ejercicio de este poder está depositado en una Suprema Corte de Justicia. Un Consejo de la Judicatura Federal (artículo 94 de la Constitución), de reciente creación (1995), se encarga de la administración,

vigilancia, disciplina y carrera en el poder judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia que encabeza el modelo y cuyos miembros son nombrados por el Senado a propuesta del poder ejecutivo cada 15 años.

### **B. Los derechos y garantías constitucionales**

15. La Constitución mexicana reconoce un conjunto de derechos y garantías individuales. Entre ellos está el derecho a la libertad personal. El artículo 16 de la Constitución establece, entre otros, que no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad, y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. También establece que en los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del ministerio público.

16. A partir de 1995 el sistema mexicano de control de la constitucionalidad fue modificado mediante la incorporación de las acciones de inconstitucionalidad de las leyes y normas generales y las controversias constitucionales (artículo 105 de la Constitución), las cuales, junto con el juicio de amparo y los mecanismos de control en materia electoral, constituyen el conjunto de instrumentos destinados a anular o invalidar las leyes y los actos de autoridad en general que vulneran la Constitución federal.

17. El mecanismo institucional para la protección de las garantías individuales es el juicio de amparo (artículos 103 y 107 de la Constitución), que tiene por fin proteger a los ciudadanos de los actos de órganos del Estado que pongan en riesgo sus garantías individuales o repararlas cuando éstos ya han sido cometidos.

18. El amparo se caracteriza por los siguientes rasgos esenciales: procede sólo a petición de las diferentes partes, individual o colectiva; es definitivo, por lo que sólo procederá cuando se hayan agotado todos los recursos legales disponibles; sólo puede tramitarse ante el poder judicial federal, sus efectos no son *erga omnes* y los procedimientos se sobreseen o desestiman cuando hay un cambio en la situación jurídica de las personas, lo que le impide proteger eficazmente la libertad personal (artículo 73 de la Ley de amparo).

### **III. EL PROCEDIMIENTO PENAL Y SUS CARACTERÍSTICAS**

19. El procedimiento penal tiene, en general, las siguientes etapas:

- a) *La averiguación previa.* En la mayor parte de los casos es el ministerio público quien tiene la iniciativa de iniciar una averiguación previa, sea de oficio, especialmente en los casos más graves (homicidio, narcotráfico, etc.), sea en virtud de la presentación de una querrela, dirigida particularmente por la víctima, dado que en ciertos casos (difamación, injuria, daño en propiedad ajena, etc.) sólo puede actuar por denuncia de la parte afectada. En el curso de la averiguación previa propiamente

dicha, el ministerio público, asistido por la Policía Judicial, procede a investigaciones que tienen por objeto verificar la realidad de los hechos, la existencia de los elementos del delito y la identidad de los presuntos responsables. Si por razones de la investigación una persona debe ser detenida, el ministerio público dispone de un término de 48 horas, término renovable por una sola vez en caso de delincuencia organizada, para reunir las pruebas necesarias y poner al presunto responsable a disposición de un juez. En caso de que el ministerio público no haya podido reunir las pruebas necesarias deberá poner al presunto responsable en libertad, sin que esta decisión interrumpa la averiguación previa que sigue su curso en caso necesario.

- b) *La consignación.* Si el ministerio público considera que logró probar la existencia del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad penal de la persona investigada, debe proceder a la consignación ante el juez, quien debe emitir el auto de radicación aceptando el caso. En este caso, el ministerio público envía al juez la averiguación previa. El auto de radicación fija la jurisdicción material y temporal del juez y liga a las partes con el juez y entre ellas.
- c) *La etapa de instrucción.* Esta etapa tiene dos subetapas. La primera es la llamada preinstrucción, en la cual se determina si una persona será o no sujeta a proceso. A partir del auto de radicación, el juez tiene un plazo de 72 horas para dictar un auto de formal prisión (si el delito amerita pena privativa de la libertad), un auto de sujeción a proceso (cuando el delito no amerite pena privativa de la libertad o ésta sea alternativa) o un auto de libertad (por falta de elementos para procesar). En este último caso la persona es puesta en libertad por falta de elementos probatorios suficientes. En esta etapa se formula la declaración preparatoria y el presunto responsable puede ofrecer pruebas para demostrar su inocencia. La segunda subetapa es la instrucción propiamente dicha e incluye las diligencias practicadas por los tribunales para determinar si se cometió o no un delito y si la persona es responsable o no. A partir de estos elementos se decidirá si se deja en libertad a la persona o si se la somete a proceso. Esta es la etapa en que tanto acusados como acusadores deben aportar al proceso todas las pruebas que consideren necesarias y someter sus argumentos. A partir de esta subetapa de la instrucción propiamente dicha, el ministerio público no representa más a la autoridad del Estado sino sólo a la parte acusadora. Deviene así, con el indiciado, con el defensor del indiciado y con el juez de lo penal, en una de las partes del proceso. La instrucción se declara cerrada mediante un auto del juez.
- d) *El juicio o proceso ordinario y la sentencia.* Se trata de la audiencia pública durante el curso de la cual las partes someten al juez el conjunto de sus pruebas, sus argumentos y conclusiones a partir de los cuales el juez apreciará si existe delito y si se ha establecido la responsabilidad penal del acusado. Existen dos períodos probatorios en los cuales se puede ofrecer todo tipo de pruebas. El juez puede ordenar de oficio el desahogo de las pruebas que considere pertinente. El juez presta el expediente al ministerio público durante cinco días para que se pronuncie sobre la culpabilidad o inocencia del acusado. Después de ello, presta el expediente al abogado defensor para que se pronuncie sobre la posición del ministerio público. Esta etapa concluye con la declaración de visto el proceso para sentenciar. A partir de entonces, el juez tiene 30 días para dictar sentencia. Si el juez encuentra que el

acusado es culpable, emitirá una sentencia condenatoria, imponiéndole la sanción que establezca el Código Penal. Si a criterio del juez no existió delito o no se demostró la culpabilidad del acusado, emitirá una sentencia absolutoria debiendo en consecuencia dejar en libertad al acusado. Si las partes no están de acuerdo con la sentencia pueden someter un recurso de apelación dentro de los cinco días siguientes a su notificación. La apelación será resuelta por un tribunal de segunda instancia o tribunal superior de justicia. El control de la legalidad es competencia de la Suprema Corte de Justicia.

#### IV. ASPECTOS POSITIVOS

20. En el plano interno, el Grupo de Trabajo ha sido informado, durante el desarrollo de su visita, de las iniciativas positivas siguientes:
- a) La creación de unidades de protección de los derechos humanos, con el fin de verificar el respeto de los mismos por parte de los funcionarios de las delegaciones federales de la Procuraduría General de la República, AFI, UEDO y la Fiscalía Antidrogas, entre otros;
  - b) El establecimiento de una coordinación de trabajo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos que ha permitido, entre otros, al personal de la Procuraduría General de Justicia Militar sostener reuniones semanales con los visitantes de ese organismo nacional para dar estrecho seguimiento a cada una de las quejas;
  - c) La puesta en marcha en el seno de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) de una nueva Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos a cargo de la promoción de los derechos humanos en el interior de la Administración Pública Federal (APF), así como la repetición del modelo a nivel estatal (Oaxaca) en algunas gobernaciones;
  - d) La instalación en junio de 2002 de la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.
21. En el plano internacional hay que subrayar, en primer lugar, la invitación general ya mencionada lanzada en Ginebra desde la tribuna de la Comisión de Derechos Humanos (marzo de 2001) a todos los titulares de mecanismos temáticos de la Comisión para visitar México en misión oficial.
22. En lo que concierne a las Naciones Unidas, han visitado el país el Representante Especial del Secretario General sobre los desplazados internos, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, y el Comité contra la Tortura. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer visitará México en 2003. En respuesta a esa invitación permanente, el Grupo de Trabajo realizó la visita que es materia del presente informe.

23. En lo que concierne a la Organización de los Estados Americanos (OEA), han visitado el país la Relatora Especial sobre los derechos de la mujer y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes.

24. El Grupo de Trabajo fue informado de que el Senado de la República ha dado su aprobación para la ratificación de los instrumentos internacionales siguientes: la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas, la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, los dos Protocolos de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la del Comité contra la Tortura y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

25. Debe retenerse en este aspecto una reforma constitucional mayor con vistas a modificar el artículo 21 de la Constitución para permitir a México ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

26. Sobre este último punto, puede medirse la importancia de tal decisión, anunciada solemnemente por el Presidente de la República en los siguientes términos, si se tiene en cuenta las dudas de ciertos Estados para ratificar el Estatuto de Roma y la oposición de otros: "Construir el andamiaje del Estatuto de la Corte Penal Internacional, instancia única que permitirá la aplicación de la justicia por los delitos de genocidio y de lesa humanidad, constituye una de las tareas prioritarias de la diplomacia mexicana [...] México ha emprendido el proceso legal para ratificar el Estatuto que exige la reforma de algunas disposiciones de nuestra Constitución. Mi Gobierno está decidido a promover la adhesión de todos los países a la Corte para convertirla en una institución viable y efectiva al servicio de la humanidad" (palabras del Presidente Fox durante la Sesión Solemne de la Asamblea Nacional Francesa, 14 de noviembre de 2002).

27. Otra iniciativa positiva es la suscripción, en diciembre de 2000, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de un programa de cooperación técnica en diferentes fases orientado, entre otros, a procedimientos de medicina legal adecuados en la lucha contra la tortura, el reforzamiento del papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y la apertura reciente de una oficina local del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que deberá elaborar un diagnóstico global sobre la situación de los derechos humanos en el país con vistas a definir, en concertación con el Gobierno, un plan nacional de acción en materia de derechos humanos.

28. Por otro lado, el Grupo de Trabajo ha constatado signos tangibles de una voluntad real de cambio en la lucha contra la impunidad y el combate contra la corrupción.

29. Respecto a la impunidad, se trata de empezar con una revisión histórica del pasado, especialmente de los tiempos de la llamada "guerra sucia", para avanzar hacia el establecimiento de condiciones para una reconciliación.

30. Después de la publicación de un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México en noviembre de 2001 sobre las desapariciones forzadas que tuvieron lugar durante las décadas de los sesenta y setenta, el Presidente de la República, teniendo en cuenta la demanda social de conocer la verdad, decidió la creación de una instancia especializada, la "Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado". Esta Fiscalía tiene por misión llevar a cabo investigaciones (con pleno acceso a los archivos de la época denominada de la "guerra sucia") sobre crímenes de los que en el pasado fueron víctimas militantes de movimientos políticos o sociales. Al mismo tiempo, la Suprema Corte de Justicia ha ordenado la apertura de una investigación sobre la sangrienta represión de la manifestación estudiantil de Tlatelolco (Plaza de las Tres Culturas) en la ciudad de México en 1968.

31. El Grupo de Trabajo ha notado también con interés el inicio de una lucha efectiva -al menos a nivel federal- contra la corrupción. La creación de la UEDO -cuyas instalaciones el Grupo de Trabajo visitó- es la piedra angular. El Grupo de Trabajo pudo comprobar en los centros de detención que visitó la presencia de numerosos funcionarios condenados o procesados por corrupción, incluyendo algunos antiguos miembros del ejército o del ministerio público, ex gobernadores, así como numerosos ex agentes policiales o ex guardias penitenciarios. En su visita al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente en la ciudad de México, el Grupo se entrevistó con prácticamente la totalidad de los miembros del personal encargado de la custodia del CEFERESO de Puente Grande, en Jalisco, procesados penalmente por corrupción al estar presuntamente implicados en la fuga de un narcotraficante. Es necesario que este combate a la corrupción se lleve con las más estrictas garantías del debido proceso para no minar su credibilidad.

32. Con el objeto de institucionalizar estas iniciativas a fin de inscribir sus efectos a largo plazo y de establecer desde sus raíces una cultura de derechos humanos en el aparato del Estado, dos decisiones gubernamentales han retenido particularmente la atención del Grupo de Trabajo:

- a) Por un lado, la creación, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia con el fin de "ser responsable del diseño de la política internacional de México en la materia, la coordinación de la participación del país en foros bilaterales y multilaterales y el enlace con organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales".
- b) Por otro, la instalación en junio de 2002 de una Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, presidida por el Secretario de Gobernación, con representantes de las principales secretarías concernidas y de la Procuraduría General de la República, con la participación, en calidad de observadora, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta Comisión Intersecretarial tiene carácter permanente y debe coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, y crear mecanismos para facilitar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## V. RETENCIÓN DE LOS MIGRANTES Y DE LOS REQUIRENTES DE ASILO

33. México, país de tránsito, recibe numerosos migrantes que proceden, en su mayor parte, de América Central y América del Sur. Ellos constituyen la gran mayoría de las personas ubicadas en los centros de aseguramiento (retención) distribuidos en diversas regiones del país.

34. Por esta razón, el Grupo de Trabajo había previsto consagrar la mitad de su tiempo en el país a la cuestión de los migrantes y requirentes de asilo. Sin embargo, considerando que la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes había llevado a cabo una misión al país recientemente y sobre todo por falta de tiempo, el Grupo de Trabajo decidió limitar sus investigaciones a la visita de los dos centros siguientes:

- a) La Estación migratoria ubicada en la delegación Iztapalapa (Distrito Federal) es el centro de aseguramiento de personas indocumentadas más importante del país. El día de la visita del Grupo de Trabajo había 218 personas, de las cuales 55 mujeres y 12 menores (la Estación migratoria tiene una capacidad máxima de 250 personas), provenientes de 28 países diferentes. Si bien la gran mayoría de los extranjeros provenían de América Central y América del Sur, el Grupo de Trabajo constató la presencia de un significativo grupo de chinos y de nacionales de países de los Balcanes. Los ciudadanos de países latinoamericanos suelen permanecer en la Estación migratoria algunas semanas antes de ser devueltos a sus países de origen. La permanencia de nacionales de países de otras regiones suele ser más larga; algunos se encontraban allí desde hacía tres o cuatro meses por problemas logísticos, y, en el caso de ciertas nacionalidades, por la ausencia de representación consular o diplomática en México, especialmente para determinar la verdadera nacionalidad.
- b) También se visitó la Estancia migratoria del aeropuerto internacional de la ciudad de México donde llegan los pasajeros de vuelos internacionales a la ciudad de México sin pasaporte o visado válidos. La duración de la retención en este centro es de 48 horas como máximo. Después de este período, estas personas son devueltas a sus países de origen o trasladadas a la Estación migratoria de Iztapalapa, mencionada *supra*. En general, las personas retenidas en la Estancia migratoria del aeropuerto esperan ser reenviadas a sus países, dependiendo de la disponibilidad y de los horarios de los vuelos. Durante la visita a esta Estancia migratoria el Grupo de Trabajo pudo constatar la presencia de una decena de personas. La mayor parte había llegado a México hacía algunas horas y estaban esperando ser reembarcadas en vuelos de regreso. Por otro lado, el Grupo de Trabajo pudo constatar que esta Estancia migratoria, más parecida a una sala de espera de un aeropuerto, es inadecuada para una permanencia mayor de un día, dadas las insuficiencias detectadas en sus instalaciones: ausencia de camas o literas, duchas, cocinas, comedores, etc.

35. Después de su visita al país, el Grupo de Trabajo recibió una comunicación del Representante Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, de fecha 22 de noviembre de 2002, en la cual describe las medidas adoptadas por el Instituto Nacional de Migración para el reordenamiento de la Estación migratoria de Iztapalapa, la cual depende orgánicamente de dicho Instituto. El programa de reordenamiento incluye acelerar el

proceso de resolución de los casos de aseguramiento prolongado para respetar los términos legales de los mismos, garantizando los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo aseguramiento administrativo. Entre otras medidas, se ha acordado con miembros del cuerpo consular acreditado en México la agilización de procesos de expedición de documentos de identidad y de reconocimiento de la nacionalidad de las personas aseguradas. Se ha iniciado también la contratación de intérpretes de idiomas chino e inglés, se ha agilizado la coordinación con la Comisión de Ayuda a Refugiados de la Secretaría de Gobernación (COMAR) para el procesamiento de las solicitudes de refugio y asilo y se ha simplificado el ingreso de miembros de ONG que trabajan en la asistencia a migrantes.

36. El Gobierno de México informó también que estas medidas incluyen la publicación en la Estación migratoria de los teléfonos de todas las representaciones consulares acreditadas en México, así como los de la COMAR, del ACNUR, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Migración, y la revisión de la normativa interna existente y de los reglamentos aplicables en materia de seguridad, visitas, convivencia, orden y disciplina, con el propósito de hacer valer todas las garantías correspondientes a los asegurados, así como la legalidad y transparencia en la atención de sus casos.

## **VI. TEMAS DE PREOCUPACIÓN**

### **A. Relación entre el sistema de averiguación previa y la detención arbitraria**

37. El sistema dominante en México es el denominado mixto, aunque en la práctica sea principalmente inquisitorial en la etapa de investigación por las razones siguientes: el ministerio público, enmarcado dentro del poder ejecutivo, además de sus funciones investigadoras, realiza funciones casi jurisdiccionales, tales como el desahogo y valoración de medios de prueba a las que se les concede valor por las instancias judiciales o tomar declaraciones al inculpado, cuyo valor probatorio, a pesar de no tener una defensa adecuada, no se cuestiona debidamente.

38. La ausencia de una norma que establezca la presunción de inocencia tiende a invertir *de facto* la carga de la prueba.

### **B. Relación entre flagrancia equiparada y detención arbitraria**

39. La "flagrancia equiparada" reposa sobre una concepción extensiva del concepto de "flagrancia" que permite detener a una persona no sólo cuando la comisión del delito es actual y en esa circunstancia su autor es descubierto, o cuando el delito acaba de cometerse, sino cuando la persona, durante el período de 72 horas que sigue a la comisión del delito, es sorprendida con objetos, huellas o indicios que revelan que acaba de ejecutar el delito. El delito ha sido cometido y la persona es detenida después de ser descubierta y perseguida. La consecuencia de la "flagrancia equiparada" es que permite arrestos sin orden judicial sobre la base de simples denuncias o declaraciones testimoniales, tal como el Grupo de Trabajo pudo comprobar en sus entrevistas con numerosos detenidos. Este supuesto de flagrancia es incompatible con el principio de la presunción de inocencia y genera tanto riesgos de detenciones arbitrarias como de extorsiones.

### **C. Relación entre corrupción y detención arbitraria**

40. Las prácticas constatadas por el Grupo de Trabajo son las siguientes: la policía judicial y, sobre todo, la policía preventiva detienen sin mostrar orden de aprehensión; ulteriormente se pide un "rescate" a los familiares para dejar libre a la persona, que sería normalmente liberada posteriormente, ya que no existen pruebas contra ella o por no haber cargos o porque el delito por el cual se le acusa es pasible de pena no privativa de libertad.

### **D. Relación entre operativos de seguridad y detención arbitraria**

41. El Grupo de Trabajo ha observado la tolerancia de ciertas prácticas policiales que no tienen una base legal clara o precisa y que favorecen las detenciones arbitrarias. Este tema fue objeto de la Recomendación general N° 2/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sobre la práctica de detenciones arbitrarias, que la Dirección de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República se encuentra investigando. El Grupo de Trabajo ha podido constatar la circulación de automóviles sin placas, lo que no permite identificar a sus conductores, particularmente en casos de abuso. Se dan asimismo operativos con militares, en los cuales, aparte del uniforme militar, el personal no está identificado de otra manera ni los camiones llevan placas. El Grupo de Trabajo pudo ver en fotos esta situación.

42. La gran mayoría de las detenciones arbitrarias parecen resultar del recurso frecuente a lo que se denomina "revisión y vigilancia rutinarias", redadas con cierta periodicidad, bajo la apariencia de acciones preventivas contra la delincuencia en general, así como de arrestos basados en "denuncias anónimas" o en "actitudes sospechosas", en la observación de un "marcado nerviosismo", y sin que se notifique al interesado cuáles son las razones de su detención aunque, al mismo tiempo, se solicite su cooperación. La posible combinación de estas prácticas con la eventual campaña a favor de la "tolerancia cero" corre el riesgo de agravar los efectos nefastos de estas detenciones.

### **E. Relación entre el régimen de ejecución de la pena y los riesgos de detención arbitraria**

43. En la ejecución de las sanciones penales, la duración efectiva de las penas es decidida en última instancia por las autoridades administrativas a las que la ley les confiere la facultad de modificar sustancialmente las penas sin control judicial ordinario. La duración de la ejecución de la pena no depende necesariamente de la naturaleza del delito cometido y el sentenciado no tiene, en esta fase, la posibilidad de contestar la decisión delante de un juez.

44. Otra preocupación procede de las reformas de 1994 que introdujeron una excesiva cantidad de delitos graves que generaron en la práctica un impacto negativo en la sobrepoblación y el hacinamiento en las prisiones, con la consiguiente prohibición del beneficio de preliberación para estos delitos (en particular los delitos contra la salud), que no siempre guardan una proporcionalidad con otros delitos que sí tienen este beneficio, dándose situaciones de injusticia entre los internos, circunstancias que el Grupo de Trabajo ha podido comprobar en las entrevistas con detenidos.

## F. Relación entre el arraigo y la detención arbitraria

45. A petición del ministerio público, un juez ordenará el arraigo domiciliario o impondrá la prohibición de abandonar una determinada área geográfica, a una persona contra la cual se está preparando el ejercicio eventual de una acción penal, cuando existe el riesgo fundado de que esta persona pueda sustraerse o escapar a la acción de la justicia.
46. Al reformarse el artículo 133 *bis* del Código Federal Procesal Penal (CFPP), el arraigo, que había sido introducido con el objeto inicial de evitar la detención administrativa, garantizando al mismo tiempo la ubicación y comparecencia de la persona y evitando el envío innecesario a prisión, en la práctica se ha convertido en una suerte de detención preventiva a cumplirse a menudo en una "casa de arraigo" y a veces en un hotel.
47. Este tipo de arraigo tiene por consecuencia práctica otorgar al ministerio público un tiempo mayor para realizar las investigaciones correspondientes y para recabar las pruebas y evidencias que debe someter al juez de distrito antes de que la persona haya sido formalmente inculpada.
48. De tal manera, existe una suerte de preproceso o anteproceso que se lleva *de facto* no ante un juez, sino ante funcionarios de la Procuraduría General de la República que adquieren así la facultad de actuar y valorar pruebas o desahogar medios de prueba con preinculpados.
49. El Grupo de Trabajo recibió críticas en relación con las modalidades de la aplicación de esta medida en las llamadas "casas de arraigo", tales como casas confiscadas a narcotraficantes o a defraudadores, así como habitaciones arrendadas en hoteles que sirven para ejecutar las órdenes de arraigo. Los detenidos son entonces sometidos a arraigo no en sus domicilios sino en esta clase de establecimientos particulares que son en realidad similares a una prisión (entorno de seguridad, guardias de seguridad numerosos y armados, vigilancia electrónica, etc.).
50. El Grupo de Trabajo considera, después de haber visitado una de estas "casas de arraigo", que la institución es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sí son "discretos". El Grupo de Trabajo pudo constatar que informar sobre su ubicación exacta era más o menos una cuestión "tabú", incluso entre miembros de la administración.

## G. Deficiencias del amparo para combatir la detención arbitraria

51. La Ley de amparo prevé que el recurso de amparo pueda ser utilizado cuando existen razones para pensar que una persona ha podido ser detenida o que su lugar de detención es desconocido. Su falta de eficacia proviene de que el denunciante debe mencionar el lugar dónde presuntamente se encuentra el agraviado, así como quiénes son las autoridades responsables de la incomunicación, cuando, a menudo, la persona que interpone el amparo no tiene conocimiento seguro del sitio en dónde se encuentra el agraviado, y no siempre sabe quiénes lo capturaron. En la mayoría de los casos se produce el sobreseimiento del juicio lo cual no permite un efectivo control jurisdiccional sobre los ejecutores de una detención arbitraria fuera de procedimiento judicial. Dar al procedimiento de amparo una real efectividad es probablemente una de las reformas más urgentes que deben realizarse para luchar contra la detención arbitraria.

## **H. Relación entre las deficiencias de la defensa de oficio y la detención arbitraria**

52. Persisten graves deficiencias en las defensorías de oficio en México. Mientras la Defensoría pública federal cuenta con mayores recursos, las defensorías de oficio estatales adolecen de carencias económicas. Si bien muchas de las deficiencias generales pueden ser atribuidas a una falta de competencia o de conciencia profesional, provienen también de un desequilibrio constatable entre el ministerio público y la defensoría de oficio, dominando uno al otro en la práctica.

53. Ambas partes en el procedimiento no gozan de una situación de igualdad, no sólo materialmente sino en razón del mismo sistema penal procesal. El Grupo de Trabajo ha podido constatar que las causas de este desequilibrio son múltiples: el número insuficiente de defensores de oficio y de sus colaboradores, la falta de autonomía, la deficiencia de los locales de trabajo<sup>1</sup> y el desequilibrio en la administración de la prueba. En este último punto, el ministerio público se beneficia del apoyo de laboratorios especializados, mientras que la defensa no cuenta con los mismos medios. Esto trae como consecuencia una desmotivación y que no lleguen a adquirir una "cultura de la contestación" inherente a la del abogado defensor.

54. Numerosos detenidos se han quejado ante el Grupo de Trabajo del desempeño de los defensores de oficio. Algunos defensores han reconocido que con la cantidad de expedientes que se les asignan y los pocos medios con que cuentan, apenas pueden defenderlos. Otros detenidos hasta han dicho que ante la grave dificultad por parte del defensor de reunir evidencias y de convocar a los testigos que pudieran probar su inocencia, optan por pedir su condena por algún delito para tener mayores posibilidades de salir anticipadamente.

55. Por otra parte, el Grupo de Trabajo ha constatado que no siempre un aprehendido tiene tiempo de reunirse con el defensor con anterioridad a su primera declaración ante el ministerio público y que, en la etapa en que comparece ante el juez, el detenido debe permanecer en los centros de detención separado a través de un alambrado, lo que dificulta una defensa adecuada y que el juicio sea abierto y público para todos.

56. Otra de las circunstancias que dificultan una defensa adecuada es el sistema de diferentes defensores en cada fase del procedimiento penal. No existe un mismo defensor de oficio de principio a fin para el detenido. En la primera fase de acusación hay un defensor de oficio (llamado público en lo federal) y un agente del ministerio público; ambos cambian en la segunda fase ante el juez y vuelven a cambiar al momento de la revisión de la sentencia. Hay una especialidad por etapas, pero también una discontinuidad grave que hace que el defensor posterior no tome conocimiento personal de la primera etapa y de las posibles arbitrariedades; simplemente acumula lo escrito y no puede ejercer una defensa cabal del detenido.

---

<sup>1</sup> Según la Ley federal de la Defensoría pública, debe existir un defensor por cada unidad investigadora del ministerio público, por cada juez y por cada tribunal unitario. Estos defensores deben desempeñar sus funciones en los mismos edificios en los que se encuentran los funcionarios nombrados.

### **I. Una justicia especializada para la niñez**

57. Las detenciones de niños y adolescentes se dan todavía en México en el marco de la doctrina de la "situación irregular del menor", a pesar de estar ratificada la Convención sobre los Derechos del Niño. No existen aún jueces ni ministerios públicos especializados para la niñez; se aplican los mismos tipos penales que para adultos; la autoridad que establece las sanciones es de naturaleza administrativa (consejos de tutela, consejos de menores -aunque tiene un juez entre sus miembros-), y los mínimos de edad en la responsabilidad penal contravienen lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño en la mayoría de las entidades federativas (salvo en los Estados de Jalisco, Guerrero, Nuevo León y Zacatecas).

58. A pesar de que en los dos centros para delincuentes menores visitados por el Grupo de Trabajo la situación general parecía adecuada (México, D.F. y Oaxaca), el Grupo ha constatado la presencia de niños de 13 años detenidos, lo cual parece confirmar que las medidas de privación de libertad no son una excepción para los niños como lo pide la Convención sobre los Derechos del Niño.

### **J. Abusos del pasado; amnistías**

59. El Grupo de Trabajo ha tenido conocimiento con satisfacción de las diferentes iniciativas extrajudiciales que se han hecho respecto de abusos del pasado hacia detenidos que han participado en movilizaciones sociales, tales como leyes locales de amnistía, indultos y el programa de excarcelaciones de la Secretaría de Gobernación. Es así que miembros de un grupo de indígenas loxicha de Oaxaca aprehendidos en 1996 en operativos de fuerte represión durante los cuales fueron torturados y obligados a firmar hojas en blanco, acusados por delitos comunes, fueron liberados en 2000 por una Ley de amnistía del Estado de Oaxaca.

60. En sus numerosas entrevistas con detenidos, familiares de detenidos, organizaciones de derechos humanos e incluso autoridades, se ha podido constatar que persisten casos en que personas que han sido detenidas en el pasado de manera arbitraria, siguen sin embargo detenidas, y sus recursos jurisdiccionales han sido agotados o tienen muy pocas posibilidades de librarse de cumplir sentencias de hasta más de 30 años de prisión.

61. Tal es el caso, por ejemplo, de los indígenas zapotecos de la Organización de Pueblos Indígenas Zapotecos de Oaxaca en la Sierra Sur que hace más de seis años siguen en proceso judicial, y otros como Sansón Aguilar Mercedes que continúa detenido en Tlaxiaco.

### **K. Impunidad de responsables de detención arbitraria**

62. Existe una impunidad notoria con relación a algunos responsables de las detenciones arbitrarias. Muchos mecanismos de control no gozan todavía de una independencia suficiente al estar supeditados jerárquicamente a la autoridad administrativa y por tanto no tener la credibilidad necesaria, además de ser toleradas algunas prácticas por los superiores. Un gran número de personas son presentadas ante tribunales habiendo sido detenidas arbitrariamente y sus casos pueden ser conocidos, mientras que otro número igual o quizá mayor son puestos en libertad luego de haberseles detenido fuera de los supuestos legales permitidos, sin haber tenido acceso a un juez. Este segundo grupo de personas no siempre denuncia, aunque el Grupo de

Trabajo ha conocido diferentes casos en que, después de las denuncias presentadas, no se ha investigado ni castigado a los agentes por este tipo de detenciones.

63. Aunque los mecanismos de control son más eficaces que anteriormente, la detención arbitraria no está debidamente tipificada por la ley federal sino solamente como abuso. El Grupo de Trabajo no ha tenido conocimiento de casos de agentes públicos procesados y castigados por esta violación, a pesar de ser una de las principales quejas de violaciones de los derechos humanos, tal como lo expresan diferentes informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comisiones estatales, cuyas recomendaciones sobre esta cuestión no son normalmente aplicadas debidamente y son insuficientemente seguidas de efectos prácticos.

#### **L. La administración de justicia por parte de tribunales militares**

64. La referida comparecencia de dos generales del ejército ante un consejo de guerra motiva al Grupo de Trabajo a formular los siguientes comentarios críticos relativos, por una parte, a su reciente procesamiento por narcotráfico, y por otra, a su procesamiento por el crimen de desaparición forzada.

65. En base a la evidencia, considerando que los dos generales eran perseguidos por narcotráfico, el asunto debió ser, en principio, de la competencia de la jurisdicción civil común, como fue el caso, hace algunos años, del procesamiento de otro general. La jurisdicción militar, convocada en primer lugar, se declaró incompetente a favor de la jurisdicción civil, la cual, a su turno, declinó la competencia. El conflicto fue resuelto a favor de la jurisdicción militar. Sin embargo, por razones de procedimiento, la Suprema Corte de Justicia ha sido requerida a pronunciarse sobre la competencia. Su decisión revestirá particular importancia, puesto que se inscribirá en el marco de la lucha contra la corrupción. Para evitar eventuales maniobras dilatorias, esta lucha debe llevarse, en el plano judicial, en el marco del más estricto respeto al derecho a un proceso equitativo, lo que implica que se lleve a cabo ante un tribunal imparcial e independiente, lo que no suele ser la característica de un tribunal militar el cual, directa o indirectamente, permanece ligado estatutariamente a su jerarquía.

66. Con respecto a las desapariciones, se trata de enjuiciamientos penales por las desapariciones ejecutadas durante los años de la denominada "guerra sucia". Aquí se trata de hechos constitutivos de violaciones graves de los derechos humanos. La evolución de la administración de justicia va en el sentido de la competencia de los tribunales civiles. De esta manera la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas establece en su artículo IX que "los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar".

67. Esta Convención está en proceso de ratificación por México. El Grupo de Trabajo estima en consecuencia que atribuir el proceso a la jurisdicción civil ordinaria significaría lanzar un signo ejemplar de la voluntad de luchar contra la impunidad.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

68. El Grupo de Trabajo expresa su reconocimiento al Gobierno de México cuyos representantes han tratado constantemente que las administraciones públicas federal y estatales cooperen plenamente y con total transparencia con el Grupo de Trabajo.
69. El Grupo de Trabajo insta al Gobierno a proseguir y perseverar en el camino de iniciativas interesantes que ha adoptado para desarrollar una cultura de los derechos humanos en los servicios públicos.
70. Si bien el Grupo de Trabajo ha podido constatar progresos significativos en el plano federal, no pudo apreciar la misma situación en algunas entidades federativas donde muchas iniciativas adoptadas en favor de los derechos humanos no pueden progresar a causa de la corrupción y de su aliada, la impunidad.
71. Luego de visitar un significativo número de centros de detención, el Grupo de Trabajo invoca a las autoridades a revisar, a través del Programa de excarcelaciones, la situación de numerosos detenidos condenados a largas penas de prisión, quienes se quejan de que en sus procesos no tuvieron acceso a todas las garantías del debido proceso.

### B. Recomendaciones

72. A la luz del presente informe, el Grupo de Trabajo invita al Gobierno de México a considerar las siguientes recomendaciones:
- a) Modificar, sin esperar la ratificación en curso de los tratados citados, la legislación interna de modo a adaptarla a las normas internacionales, en especial sobre la presunción de inocencia, la flagrancia, la proporcionalidad de las penas en delitos denominados graves, así como los beneficios de preliberación. Asimismo, en cuanto a remedios efectivos para las detenciones arbitrarias, modificar el amparo, tipificar penalmente la detención arbitraria y prohibir la utilización de automóviles sin placas por los agentes encargados de la aplicación de las leyes.
  - b) Abrir un debate en profundidad sobre la necesidad de reformar el sistema penal y procesal penal y las atribuciones parajurisdiccionales del ministerio público.
  - c) Encarar las reformas necesarias para adaptar la legislación interna sobre la niñez, especialmente la protección de la libertad de los niños, a las normas internacionales sobre justicia de menores.
  - d) Mejorar el sistema de defensa pública y de defensoría de oficio a fin de hacerlo más operativo, proveerlo de recursos y medios de investigación suficientes para hacer frente -en igualdad de condiciones- a los medios con que cuenta el ministerio público y revisar el sistema por el cual los defensores de oficio deben cambiar en cada etapa, para establecer la continuidad de la defensa durante todo el proceso. Mejorar las condiciones de comunicación con el defensor proveyendo un tiempo suficiente para preparar una defensa adecuada antes de la primera declaración ante el juez y durante

el juicio; establecer garantías para permitir que el detenido sea respetado en su dignidad, sin estar detrás de una reja en las audiencias, y haciendo la audiencia efectivamente abierta al público.

- e) El Grupo de Trabajo cree conveniente insistir en la necesidad de que se observe una estricta separación entre tareas militares y tareas policiales en funciones de orden público.
- f) Revisar de manera extensiva los casos de abusos del pasado en que ha habido detenciones arbitrarias de personas en el contexto de movimientos sociales y otros, incluidos los casos en que este Grupo de Trabajo ha emitido opiniones tales como los casos de Fernando Gatica Chino y Felicitas Padilla, que continúan detenidos y se encuentran sin posibilidades de ningún recurso judicial. Las condiciones de apertura democrática en México ayudan a otro tipo de participación social que se debe estimular. Además, dado que las desapariciones forzadas cometidas por militares en el pasado constituyen violaciones graves de los derechos humanos, deben ser de competencia de la jurisdicción civil ordinaria.
- g) En el combate a la corrupción debe vigilarse que se respeten ejemplarmente las garantías del debido proceso a los acusados para evitar que se debilite la credibilidad de esta causa. El Grupo de Trabajo considera que, dado que los hechos de corrupción cometidos por militares son infracciones de derecho común, deben ser juzgados en el futuro por tribunales civiles ordinarios.
- h) Reforzar los procedimientos de control de los servidores públicos, especialmente los procedimientos de control interno.

-----