

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

REPORTE de los recursos que se encuentran devengados y aquellos no devengados al 31 de diciembre de 2005, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

REPORTE DE LOS RECURSOS QUE SE ENCUENTRAN DEVENGADOS Y AQUELLOS NO DEVENGADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, se publica el reporte de los recursos que se encuentran devengados y aquellos no devengados al 31 de diciembre de 2005:

Recursos devengados: \$716,361,684.34 (setecientos dieciséis millones trescientos sesenta y un mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 34/100 M.N.).

Recursos obtenidos por rendimientos, venta de publicaciones, venta de fotocopiado, entre otros, y no devengados: \$88,089.00 (ochenta y ocho mil ochenta y nueve pesos 00/100 M.N.).

Ciudad de México, Distrito Federal, a treinta y uno de enero de dos mil seis.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **José Luis Soberanes Fernández**.- Rúbrica.

(R.- 225584)

RECOMENDACION General No. 11 sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

RECOMENDACION GENERAL No. 11

SOBRE EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA A LOS INTERNOS EN LOS CENTROS DE RECLUSION DE LA REPUBLICA MEXICANA.

C.C. Secretario de Seguridad Pública Federal, Gobernadora y gobernadores de las entidades federativas, y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 6o., fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala, como atribución de este organismo nacional, proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones tanto de disposiciones legislativas y reglamentarias como de prácticas administrativas, que, a juicio de la propia Comisión, redunden en una mejor protección de los derechos humanos; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de este organismo nacional, se expide la presente recomendación general.

I. ANTECEDENTES

En México, la readaptación social de las personas que delinquen es un derecho humano que establece el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantía de seguridad jurídica, la cual tiene como medios para su consecución, el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

En materia de derechos humanos, el sistema penitenciario mexicano ha mostrado importantes avances, a partir de la reforma a dicho artículo constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1965, en la cual se establece que el sistema penal se organizará "sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente".

Así, la readaptación se inscribe como uno de los fines esenciales de la pena de prisión y se establece como un derecho fundamental de los reclusos para su futura reinserción social, pero también tiene como objetivo natural la seguridad pública de la sociedad.

El proceso de readaptación social busca ajustar la conducta del delincuente a la norma social prevaleciente, que el infractor de la norma penal vuelva a observar el comportamiento que siguen los integrantes de la sociedad a la que pertenece.

En este orden de ideas, el concepto de prelibertad o de libertad que se anticipa al cumplimiento total de la pena de prisión impuesta, se puede definir como aquel beneficio de la libertad que es otorgado a los internos sentenciados cuando han cumplido los requisitos establecidos en las legislaciones correspondientes, y a juicio de la autoridad ejecutora se les considera readaptados socialmente. Esta juega un papel muy importante en el proceso de readaptación social, pues el recluso debe mostrar que el tratamiento que se le ha proporcionado ha logrado inculcarle la voluntad de vivir conforme a la ley.

A pesar de su importancia, en nuestro país, existe falta de información a los reclusos sobre el procedimiento y aplicación de los beneficios de libertad anticipada, discrecionalidad en su otorgamiento, retraso excesivo en su tramitación, así como deficiencias en la reglamentación que regula el procedimiento y la aplicación de los mismos, lo cual provoca violaciones a los derechos humanos de petición, a la readaptación social, a la legalidad y a la seguridad jurídica.

A. A fin de contar con datos estadísticos sobre el comportamiento de la población penitenciaria en todo el país, durante el periodo comprendido entre los años de 2000 a 2005 se solicitó la información correspondiente al Organismo Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la cual se desprende que en el periodo comprendido entre diciembre de 2000 y noviembre de 2005, la población se ha incrementado en 54,488 internos; es decir, en 35.20%, en tanto que el número de centros de reclusión en la República Mexicana, que en el año 2000 era de 444, actualmente asciende a 455, lo que representa un aumento del 2.48%.

Dicho incremento en la población, originada por diversas causas, entre otras el aumento de la criminalidad, ha implicado no solamente un aumento en el número de solicitudes de beneficios de libertad anticipada, sino un aumento en el número de reclusos que no han logrado su readaptación. Frente a esta situación, con fecha 12 de noviembre de 2001, esta Comisión Nacional suscribió un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública Federal, para efecto de promover y gestionar de manera ágil, eficaz y oportuna los trámites para la concesión de dichos beneficios a los sentenciados del fuero federal que reúnen los requisitos legales para ello. En este sentido, durante el periodo comprendido entre la fecha de firma del convenio y el mes de diciembre de 2005, se han recibido un total de 3,134 peticiones de beneficios de libertad anticipada.

B. Del análisis de los datos recabados por los visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional, durante las visitas de supervisión realizadas en el periodo comprendido entre los años de 2000 y 2005, los cuales constan en las actas circunstanciadas que obran en los archivos de esta institución, se observó que en centros de reclusión de la mayoría de las entidades federativas, incluyendo los que dependen del gobierno federal, no existen programas específicos para la detección y atención oportuna de los casos susceptibles de recibir alguno de los beneficios de libertad anticipada establecidos en las correspondientes leyes en materia de ejecución de penas privativas y restrictivas de libertad, situación que tiene como consecuencia que las autoridades ejecutoras actúen de manera reactiva, en virtud de que en repetidas ocasiones los trámites correspondientes se realizan cuando los internos ya sobrepasaron el tiempo mínimo para que puedan obtener algún beneficio.

Asimismo, se detectó que existe una gran cantidad de centros de reclusión que presentan deficiencias relacionadas con la falta o la insuficiencia de personal técnico necesario para la aplicación del tratamiento individualizado que requiere cada uno de los internos para su readaptación, así como para la debida integración de un consejo técnico interdisciplinario que, entre otras funciones, realice oportunamente las valoraciones a los internos sentenciados que, de acuerdo con las leyes de la materia, sean susceptibles del otorgamiento de los beneficios de libertad en comento, así como las propuestas a las autoridades ejecutoras correspondientes; incluso, en muchos de esos establecimientos, especialmente los que dependen de autoridades municipales, no existe personal técnico.

También se constató que en algunas entidades federativas los establecimientos que no cuentan con un consejo técnico interdisciplinario son visitados esporádicamente por un órgano colegiado itinerante, o bien por

un consejo técnico interdisciplinario de otro centro, para efectuar valoraciones a los internos que son susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada.

En otros centros, el consejo técnico interdisciplinario está integrado por servidores públicos que no forman parte del sistema penitenciario; incluso, se han documentado casos en los que habitantes de la comunidad donde se encuentra el establecimiento se encargan de sesionar y proponer a los internos para el otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada, como sucede en Huayacocotla, Veracruz, donde un grupo de personas de esa localidad se reúne una vez por semana para realizar dicha tarea.

Los estados en los que se verificó que uno o varios establecimientos presentan alguna de las irregularidades mencionadas son: Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Es importante señalar que se considera que no existe una política nacional en la materia, ya que tanto la legislación federal como la de los estados, le dan tratamiento diferente a una sola problemática, que son los beneficios de libertad en consecuencia, los sentenciados, tanto del fuero federal como del fuero común, acuden de manera constante a las comisiones de derechos humanos para solicitar su intervención respecto de las irregularidades en el otorgamiento de dichos beneficios.

II. SITUACION Y FUNDAMENTACION JURIDICA

Los derechos humanos que resultan afectados con las acciones antes descritas, son los de petición, legalidad, seguridad jurídica y a la readaptación social, mismos que se encuentran protegidos en los artículos 8º; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reconocidos en diversos instrumentos internacionales de los cuales forma parte nuestro país y que, de acuerdo con el artículo 133, de la citada Constitución, se consideran como ley suprema de toda la Unión.

En este contexto, el derecho a la readaptación social se encuentra tutelado por el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual reconoce tal exigencia como finalidad esencial de las penas privativas de la libertad.

Los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica son reconocidos por los artículos 10.3 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales señalan que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación, y que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

Existen también otros instrumentos internacionales que, si bien no constituyen un imperativo jurídico, son reconocidos como fundamento de principios de justicia penitenciaria, así como del respeto a los derechos humanos de los reclusos, y que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas constituyen una fuente de derecho para los Estados miembros, entre los cuales se encuentra nuestro país. En esta circunstancia se encuentran las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 663 C I (XXIV), del 31 de julio de 1957, y que en los numerales 36.4 y 49.1, relativos a la información y al derecho de queja de los reclusos, así como al personal penitenciario, señalan que a menos que una solicitud o queja sea evidentemente temeraria o desprovista de fundamento, la misma deberá ser examinada sin demora, dándose respuesta al recluso en su debido tiempo; y que, en lo posible, se deberá añadir al personal (penitenciario) un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

Además de lo anterior, es importante destacar el proceso de formación de criterios internacionales en la materia, como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. OBSERVACIONES

Esta recomendación general pretende, a partir de reconocer las deficiencias relacionadas con la tramitación y el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada de los internos sentenciados en los centros de reclusión de la República Mexicana, que éstos gocen plenamente de sus derechos, a través de

una regulación normativa integral que contribuya a erradicar los espacios a la discrecionalidad que propician violaciones a derechos humanos.

De los antecedentes descritos se establece que en materia de beneficios de libertad anticipada, éstos no se otorgan de acuerdo a la ley, lo cual constituye una violación a los derechos humanos de los internos sentenciados, en razón de los argumentos que a continuación se formulan:

A. La sobrepoblación penitenciaria antes descrita, afecta de manera importante la calidad de vida de los internos, así como el correcto funcionamiento de los centros de reclusión, lo que ocasiona la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos de los reclusos; particularmente porque sólo algunos tienen acceso a las oportunidades de trabajo, capacitación para el mismo y educación, y a la atención médica, psicológica y de trabajo social, necesarios para su readaptación social.

Esta Comisión Nacional ya ha señalado que el aumento alarmante de la sobrepoblación en los últimos años, no sólo es consecuencia inevitable del incremento de la delincuencia y de la duración de las penas de prisión, sino también de la escasa aplicación de los sustitutivos de penas de prisión y de los beneficios de libertad anticipada previstos en la ley a los internos, que además de cumplir con los requisitos legalmente establecidos, a partir del resultado de los exámenes practicados, se presume que están socialmente readaptados.

B. La insuficiencia de personal técnico para integrar debidamente los consejos técnicos interdisciplinarios, y en casos extremos la inexistencia de estos órganos colegiados en centros de reclusión de la mayoría de las entidades federativas de la República Mexicana, no es una situación imputable a los reclusos, por el contrario, es una irregularidad que provoca graves deficiencias tanto en la aplicación como en la valoración del tratamiento que se aplica a cada uno de los internos, cuando lo hay, así como un retraso excesivo en la tramitación de los casos que son susceptibles para el otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada, lo cual viola el derecho humano a la readaptación social.

Por lo tanto, el derecho a la readaptación social impone al Estado la obligación de procurar que el autor de un delito no incurra nuevamente en una conducta ilícita, tratando de rescatar en él, cuando es posible, su capacidad de convivir en armonía con las demás personas, a fin de reincorporarlo a la sociedad a la que pertenece una vez que cumpla su condena; se trata pues de la denominada prevención especial, cuyo objetivo es precisamente la prevención del delito mediante la aplicación de un tratamiento que logre generar un cambio de conducta en el delincuente, de tal forma que al reintegrarse a la sociedad esté en condiciones de no reincidir en conductas socialmente reprobables.

Así, existe por un lado el derecho a la readaptación social de las personas que delinquen y, por el otro, el derecho de la sociedad a la seguridad pública que requiere la acción del Estado, como un mecanismo de defensa para reducir a la delincuencia a su mínima expresión.

En esta tesitura, el artículo 58 de las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, señala que el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen, y que sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente, una vez liberado, no solamente quiera respetar la ley y proveer sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.

Sin embargo, es otra la realidad en el sistema penitenciario de la República Mexicana, ya que no se cumple adecuadamente con el mandato constitucional de readaptación social previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni con el sentido humanista que desde hace décadas se ha pretendido aplicar en los centros de reclusión, ni con lo establecido en la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, ni en el resto de la legislación penitenciaria de nuestro país.

A estos reclamos, que buscan dignificar el trato en las prisiones, se suma la exigencia relacionada con la incertidumbre que tienen los reclusos respecto de los beneficios de libertad anticipada y, con ello, la necesidad de conocer con certeza los términos y condiciones que tienen que ver con la ejecución de la pena de prisión que les fue impuesta, con la finalidad de saber si existe la posibilidad de ser liberados anticipadamente.

Los internos desconocen los derechos que la ley les otorga en materia de solicitud de beneficios de libertad anticipada; de ahí la exigencia de que su situación jurídica al respecto les sea dada a conocer de manera clara y precisa. En suma, lo que reclaman los internos es su derecho a la seguridad jurídica: cuánto tiempo van a estar en prisión, cuándo van a obtener su libertad y, particularmente, cuáles son los requisitos objetivos que deben cumplir para obtener alguno de estos beneficios.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional del derecho a la readaptación social, el sistema penitenciario debe contar con instalaciones adecuadas, programas especiales y suficiente personal calificado (directivo, administrativo, técnico y de custodia) para garantizar la aplicación de un tratamiento individualizado a cada uno de los internos.

También es importante que se cumpla con la obligación de que en cada establecimiento exista el personal técnico necesario de acuerdo con la capacidad instalada del mismo; en ese sentido, como ya se mencionó, el numeral 49.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señala que, en lo posible, se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas, tales como criminólogos, psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

En cada centro de reclusión es imprescindible la existencia de un consejo técnico interdisciplinario, para alcanzar, en lo posible, el difícil objetivo de readaptar socialmente a los internos, pues este órgano es el encargado de orientar las políticas, acciones y estrategias para alcanzar dicho fin. Entre sus facultades se encuentran las de establecer medidas de carácter general para la operación del centro; emitir opiniones acerca de los asuntos jurídicos, técnicos, administrativos, de seguridad o de cualquier otro tipo que incidan en el buen funcionamiento del establecimiento; evaluar los diagnósticos de las diversas áreas para determinar la clasificación y ubicación de los internos; proponer y supervisar la aplicación del tratamiento a los sentenciados; imponer o proponer a los directores las sanciones disciplinarias previstas en los reglamentos internos, así como elaborar los dictámenes y propuestas relativas al otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada previstos en las leyes correspondientes.

Para esta Comisión Nacional, no se puede lograr una efectiva readaptación, ni hacer efectivos los derechos que otorga el artículo 18 constitucional cuando a los internos, no se les proporcionan los medios necesarios para obtener un tratamiento individualizado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, que son esenciales para alcanzar ese objetivo, a lo que también hay que agregar que en muchos de los casos los establecimientos ni siquiera cuentan con el personal calificado indispensable para realizar adecuadamente las valoraciones y los estudios que sirvan para detectar si los internos sentenciados han asimilado de manera positiva dicho tratamiento.

C. El sistema penitenciario nacional carece de programas especiales para la detección oportuna de casos susceptibles para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada. Por ello, frecuentemente los reclusos que reúnen los requisitos legales, son detectados por la autoridad cuando ya han rebasado, por mucho, el lapso previsto por las leyes de la materia para tal efecto, lo que provoca un retraso excesivo en su tramitación; en el caso de que se determine procedente el otorgamiento del beneficio, es común que se aplique cuando los reclusos casi compurgan la totalidad de la pena impuesta.

En la mayoría de los casos, el mencionado retraso en la tramitación implica que las respuestas de la autoridad a las peticiones formales que realizan los internos respecto de los beneficios de libertad anticipada, particularmente las del fuero federal, rebasen de manera excesiva el breve término a que hace referencia el artículo 8o. constitucional, y que de conformidad con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no debe exceder de cuatro meses, tal como lo expresa, entre otras, la tesis jurisprudencial número 767 del apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, que al efecto señala: "es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". Es pertinente aclarar que tratándose de la autoridad ejecutora federal, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que no podrá exceder de tres meses el tiempo para que dicha dependencia resuelva lo que corresponda.

No debemos olvidar que los beneficios de libertad anticipada son otorgados por la autoridad a los reclusos que han demostrado una respuesta favorable al tratamiento penitenciario; es decir, a quienes presentan signos objetivos que los hacen aptos para reincorporarse a la sociedad. Por ello, si la facultad de solicitar dichos beneficios está contemplada en las leyes de la materia como un derecho de los sentenciados, las autoridades ejecutoras deben contar con los medios necesarios para cubrir oportunamente la demanda de la población interna en cada uno de los centros de reclusión de nuestro país.

Al respecto, es pertinente mencionar que las deficiencias y carencias que existen en el sistema penitenciario de nuestro país ya han sido motivo de diversos pronunciamientos por parte de esta Comisión Nacional; específicamente, en el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, Dependientes de Gobiernos Locales y Municipales, emitido el 6 de septiembre de 2004, en el cual se hizo especial mención a la falta o insuficiencia de personal técnico, así como de actividades laborales y educativas, únicas vías para la readaptación social del delincuente en nuestro sistema penal, tal como lo establece el artículo 18 constitucional.

No escapa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el hecho de que la carencia de personal técnico, así como de programas especiales en materia de beneficios de libertad anticipada, es un problema cuya solución implica, además de la voluntad de la autoridad, la aplicación de recursos económicos suficientes, principalmente para la contratación y capacitación permanente del personal que se requiere para dicha labor; por ello, como parte del fortalecimiento del esquema de la seguridad pública, los gobiernos tanto federal como de las entidades federativas, deben realizar las gestiones necesarias para la asignación de tales recursos, y lograr que los centros de reclusión cuenten con suficiente personal técnico, tanto para la aplicación del tratamiento como para la debida integración de órganos colegiados que atiendan adecuadamente a la población interna y, particularmente, se encarguen de valorar objetivamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada previstos en cada una de las legislaciones penales y de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de libertad, con la finalidad de reinserter a la sociedad a personas rehabilitadas con bajo riesgo de volver a delinquir.

Además, la superación de tales deficiencias contribuirá de manera importante a lograr que el tratamiento que se brinde a los internos, alcance el objetivo de inculcarles la voluntad de vivir en sociedad conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la actitud para hacerlo, fomentarles el respeto de sí mismos y a desarrollar el sentido de responsabilidad, lo cual también ayudará a garantizar el respeto al derecho humano a la readaptación social.

D. Con la finalidad de conocer los criterios legales que existen en nuestro país para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada, se consultó la legislación vigente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad de cada una de las entidades federativas, así como la correspondiente del fuero federal, y del análisis de las mismas se concluye lo siguiente:

Existen tres principales tipos o modalidades de beneficios de libertad anticipada que se encuentran previstos, salvo algunas excepciones, en la mayoría de las entidades de la República, los cuales son: el tratamiento preliberacional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena.

El tratamiento preliberacional presenta varias fases, que pueden consistir en: información y orientación especiales, discusión con el interno y sus familiares sobre los aspectos personales y prácticos de su vida en libertad; concesión de mayor libertad dentro del establecimiento; ubicación en instituciones abiertas; permisos de salida de fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien salida en días hábiles con reclusión de fin de semana, entre otros.

La libertad preparatoria o condicional se concede a los internos sentenciados que han cumplido con un porcentaje de la condena que fluctúa, dependiendo de la legislación, entre las dos quintas partes y las dos terceras partes; en algunos casos, el lapso para tal efecto varía y depende de que el delito cometido haya sido culposo o doloso, en este último supuesto el tiempo compurgado necesario para estar en posibilidad de obtener dicho beneficio es menor.

La remisión parcial de la pena consiste, de manera general, en remitir un día de prisión por cada dos días de trabajo; en algunas entidades federativas, el acceso a este beneficio implica, además, la participación del interno sentenciado en las actividades educativas y deportivas que le asignen. Existen otros casos en los que la ley correspondiente prevé que a falta de ocupación laboral en el centro, la asistencia del interno a la escuela será tomada en cuenta para tales efectos.

Para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada se requiere que el interno haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia; que de acuerdo con los resultados del examen de su personalidad se presuma que está "socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir", y que, de ser el caso, haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado.

Ahora bien, una vez cubiertos los requisitos antes mencionados, particularmente para el caso de la libertad preparatoria o condicional, la autoridad ejecutora tiene la facultad de exigir a los reos diversas condiciones, tales como: residir o no en un lugar determinado; desempeñar oficio, arte, industria o profesión lícitos; abstenerse del abuso en el consumo de bebidas embriagantes y del uso de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica; sujetarse a las medidas de orientación y supervisión que se le dicten, así como a la vigilancia de alguna persona "honrada" que se obligue a informar sobre su conducta y a presentarlo siempre que para ello fuere requerida.

La mayoría de las legislaciones establecen exclusiones para el otorgamiento de alguno o de todos los beneficios de libertad anticipada; principalmente, cuando se trata de reos reincidentes, habituales o para los que han cometido delitos graves, tales como homicidio calificado, violación, privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, robo calificado o delincuencia organizada, entre otros.

Además de los beneficios de libertad anticipada antes mencionados, existen legislaciones que prevén la facultad de la autoridad ejecutora de modificar la aplicación de las sanciones impuestas por el órgano jurisdiccional, en aquellos casos en los que el interno sentenciado acredite que no le es racionalmente posible cumplirla por ser incompatible con su edad, sexo, estado de salud o constitución física; dicha modalidad se encuentra prevista en los correspondientes cuerpos normativos de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, así como en materia federal.

De manera particular, en el estado de Colima, la Ley de Prevención y Readaptación Social establece la posibilidad de que la autoridad ejecutora autorice el tratamiento en libertad a los internos sentenciados mayores de 70 años de edad, así como a los que padezcan enfermedad en fase terminal, previo a lo cual habrá que cubrir, de ser el caso, la reparación del daño causado, entre otros requisitos.

En el estado de Sinaloa, la autoridad ejecutora tiene la facultad de otorgar la libertad al interno sentenciado cuando existan dictámenes periciales que demuestren que su salud se encuentra gravemente deteriorada y que la muerte probablemente le sobrevendrá en un plazo no mayor de un año.

La legislación del estado de Jalisco establece una modalidad de beneficio de libertad anticipada denominada reducción total de la pena, la cual opera a favor de los adultos mayores y de quienes se encuentren en estado de involución física y mental, siempre y cuando hayan compurgado una sexta parte de su sentencia, en el caso de que la condena no exceda de 12 años, o bien, hayan compurgado al menos dos años, si la condena es mayor de dicho término; cuando además el interno sentenciado tenga 65 años cumplidos, o sufra de alguna enfermedad incurable y se tenga un periodo de vida precario; que a juicio del consejo técnico interdisciplinario no ofrezcan "peligrosidad", o por razones de salud se encuentre en estado de involución y la medida sea contraria al sistema de acciones técnicas penitenciarias de readaptación, siempre y cuando el daño haya sido reparado o se exhiba garantía.

En el estado de Chihuahua se ha implementado un programa de monitoreo electrónico a distancia mediante un dispositivo transmisor que permite la ubicación continua del reo, en virtud del cual, a juicio de la autoridad ejecutora, los internos sentenciados por delitos del fuero común, con excepción de quienes cometan ilícitos considerados graves por la legislación penal de esa entidad federativa, podrán gozar de una libertad vigilada cuando, entre otros requisitos, hayan cumplido una cuarta parte de la pena de prisión impuesta,

observado los reglamentos del establecimiento y demuestren “su readaptación social” o hayan sufrido “consecuencias graves en su persona”, o cuando por su senilidad o precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria e irracional la aplicación de la pena. Sin embargo, lamentablemente éste y otros casos de métodos alternativos de prisión no son utilizados con la frecuencia debida.

E. Es importante mencionar que en general no existen reglas objetivas ni claras en las legislaciones de la materia respecto del otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada, lo cual en la práctica concede una amplia discrecionalidad a las autoridades ejecutoras para resolver al respecto; así, por ejemplo, se establece que la presunción de readaptación social del delincuente es el factor determinante para que la autoridad ejecutora considere la posibilidad de otorgar alguno de esos beneficios; sin embargo, la clara dispersión y falta de criterios objetivos para valorar el estado de readaptación social, ha generado que la autoridad utilice criterios discrecionales y en ocasiones subjetivos para determinar quién cubre tal requisito. Al respecto, los textos legales únicamente se limitan a señalar que se requiere de “un índice de readaptación social”; que “revele por otros datos efectiva readaptación social”, o que “del examen de su personalidad se presuma que está socialmente readaptado”.

En tales circunstancias, los beneficios de libertad quedan sujetos a la discrecionalidad de la autoridad, en virtud de que dichos criterios no están debidamente plasmados en la ley, lo que produce incertidumbre jurídica en un sistema que se basa en la garantía de que cualquier persona que comete un ilícito, antes de la ejecución de la pena, debe saber qué tipo de sanción se le aplicará y por cuánto tiempo.

Además de la falta de criterios, no existen reglas objetivas ni claras en el procedimiento para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada, situación que ha propiciado que en nuestro país sean considerados como potestades graciosas de las autoridades ejecutoras, pues en la mayoría de las legislaciones en la materia se prevé que una vez cubiertos los requisitos correspondientes, la autoridad “podrá” o no concederlos.

Esta circunstancia pone de manifiesto que las leyes exigen al interno una serie de requisitos que debe cumplir, no para obtener el beneficio, sino únicamente para solicitarlo, ya que la concesión del mismo depende de la voluntad de la autoridad; en otras palabras, lo que las autoridades provocan con el ejercicio de una facultad discrecional, se traduce en la práctica en actos arbitrarios en perjuicio de los reclusos.

A mayor abundamiento, es pertinente citar la tesis: P. LXII/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, septiembre de 1998, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se establece que las facultades discrecionales que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, no significa o permite la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo sentido el Juez Sergio García Ramírez, en el punto 66 del voto concurrente razonado que acompañó a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tibi vs. Ecuador, del 7 de septiembre de 2004, sostiene que: “la prisión es un hecho de fuerza extrema del Estado sobre un ciudadano, que se legitima en función de ciertas condiciones que la hacen inevitable y que constituyen, al mismo tiempo, sus fronteras estrictas. De ahí que las medidas precautorias o penales que implican privación de libertad deban atenerse, con gran rigor, a las exigencias de la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad, lo que debe regir en todo lo largo de la función persecutoria del Estado, desde la conminación penal hasta la ejecución de las sanciones.”

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que se violan los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica contemplados en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, porque no obstante que el interno conoce el límite máximo de su pena, no puede saber razonablemente cuál será el momento en que pueda obtener un beneficio de libertad, pues a pesar de cumplir con los requisitos legales, observar buen comportamiento y participar de manera constante en las actividades que se organizan en el establecimiento penitenciario, no tiene la certeza jurídica de que le será concedido algún beneficio de libertad anticipada.

En este orden de ideas, no es aceptable que la autoridad siga conduciendo sus actuaciones de manera discrecional respecto del otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada a los reclusos que, no teniendo prohibición legal para ello, han satisfecho todos y cada uno de los requisitos que la ley exige para tal efecto y no representan un riesgo para la sociedad, el ofendido o la víctima, especialmente cuando se trata de personas que por su constitución física, su avanzada edad, su precario estado de salud, o bien por pertenecer a una comunidad indígena, frecuentemente la prisión se convierte en una sanción innecesaria, e incluso inhumana, por lo que resulta irracional mantenerlos privados de su libertad.

Además, no se debe pasar por alto que la discrecionalidad a que hemos hecho referencia también puede ser aprovechada por internos sentenciados que, a pesar de no reunir los requisitos legales, cuentan con recursos económicos de los que se aprovechan para corromper a las autoridades y obtener ilícitamente su libertad.

Por ello, es necesario que los gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal, tomen las medidas adecuadas, a fin de que la legislación en materia de ejecución de sanciones penales tenga uniformidad y contemple de manera clara y objetiva, los requisitos que deben cubrir las personas sentenciadas que se encuentran internas en los centros de reclusión de la República Mexicana, de tal forma que la autoridad ejecutora esté obligada a aplicar de manera objetiva la prelibertad, y el interno esté en posibilidad de conocer con certeza que, una vez cumplidos los requisitos establecidos para ello, le será otorgado algún beneficio de libertad anticipada. Para lograr lo anterior, resulta pertinente que dentro de esas medidas se contemple como una obligación de la autoridad ejecutora, el informar con claridad a los sentenciados que se encuentren a su disposición, desde el momento en que ingresen a un centro de reclusión, en qué consisten los beneficios de libertad anticipada, cuáles son los requisitos legales para obtenerlos y, de ser el caso, si tienen la posibilidad de obtener alguno de ellos, lo que podría ser un aliciente para que quienes no estén excluidos aprovechen de manera positiva el tratamiento de readaptación social.

Es conveniente señalar que entre las medidas a tomar, se sugiere la derogación de aquellas disposiciones que permiten a la autoridad ejecutora decidir en última instancia sobre la aplicación de beneficios a los internos, pues el establecimiento de un estado democrático de derecho, además del respeto de la legalidad, implica también reducir todos los espacios que puedan dar lugar a ejercicios discrecionales de autoridad, en agravio de los derechos de los gobernados o bien, como se mencionó en párrafos anteriores, de actos de corrupción en los que resultan beneficiados internos sentenciados que no se encuentran readaptados socialmente.

F. La materia de los beneficios de libertad anticipada requiere de reglas precisas a las que tendrán que someterse las autoridades encargadas de la aplicación de las sanciones privativas y restrictivas de libertad, que permitan garantizar el respeto a los derechos humanos de los internos.

Adicionalmente, la aplicación de los beneficios contribuirá a reducir los índices de sobrepoblación penitenciaria, misma que genera un ambiente propicio para la corrupción, así como toda clase de incidentes y conductas irregulares graves, tales como motines, riñas, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas, entre otros; sin olvidar el aprendizaje de nuevas conductas delictivas en el caso de los primodelincuentes.

Asimismo, al tener reglas claras de cuándo y bajo qué requisitos se podría obtener algún beneficio preliberacional, se mejoraría el comportamiento general de los internos.

El ejercicio de las facultades discrecionales, que existe en la ejecución de las sanciones penales propicia la arbitrariedad en el análisis y otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. Pero también cabe agregar que en esta materia se toman otras determinaciones que pueden constituir abusos de autoridad al afectar de manera directa no sólo los derechos fundamentales de quienes se encuentran internos en los centros de reclusión, sino también de terceros, como lo afirma el Juez García Ramírez, en el voto razonado arriba citado, al señalar: "las privaciones cautelar y penal de la libertad se vuelcan sobre múltiples derechos del recluso, e incluso sobre los derechos de terceros ajenos al delito, relacionados con aquél por el amor o la dependencia."

Por ello, en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta el Estado mexicano en materia penitenciaria, resulta conveniente considerar la posibilidad de incluir en la legislación la figura de un órgano

encargado de la ejecución de sanciones o bien de un juez de ejecución o de vigilancia penitenciaria; instituciones que ya operan de manera regular en países europeos y de América Latina, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú.

Es importante mencionar que en nuestro país, en el estado de México la figura del juez ejecutor de sentencias se encuentra prevista en su Constitución y el estado de Sinaloa ya ha incluido la figura del juez de vigilancia en la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito, cuyas atribuciones consisten en vigilar y garantizar jurisdiccionalmente el estricto cumplimiento de las normas que regulan la ejecución de las sanciones penales, al igual que el respeto de los derechos de las personas privadas de su libertad sujetas a un proceso penal.

Es pertinente señalar que el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una iniciativa para crear una Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, que tiene como objeto, entre otros temas, la implementación de la intervención de los órganos jurisdiccionales de la Federación, en la vigilancia jurídica de la ejecución de las sanciones, así como en la solución de las controversias que se susciten entre la autoridad penitenciaria local y los particulares, en aras de abatir la arbitrariedad, la corrupción e incrementar la protección de los derechos humanos. En este contexto, se propone la figura del Juez de Ejecución de Sanciones Penales, como un garante de la legalidad, cuya función estriba en vigilar y controlar los posibles abusos y desviaciones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones.

En tal tesitura, esta Comisión Nacional está consciente de que con la sola implementación de un ente especializado que se encargue de la ejecución de sanciones penales no es posible resolver la compleja problemática que existe en el sistema penitenciario de nuestro país y en el resto del mundo; no obstante, contribuiría de manera importante a erradicar las violaciones a derechos humanos derivadas de los actos arbitrarios de las autoridades penitenciarias, así como a mejorar la calidad de vida de los internos y el tratamiento que se les brinda, a efecto de que los centros de reclusión realmente sirvan para readaptar socialmente a los delincuentes, y se garantice el derecho humano a la seguridad pública de la sociedad.

Por lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, señores secretario de Seguridad Pública Federal, gobernadora y gobernadores de las entidades federativas, y jefe de gobierno del Distrito Federal, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

Al secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal:

PRIMERA. Formule las propuestas pertinentes, con la finalidad de que se tomen las medidas necesarias que permitan establecer criterios objetivos y de uniformidad con el resto de las legislaciones estatales, para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. En el mismo sentido, promover la reglamentación del procedimiento y resolución de los beneficios de libertad anticipada que contempla la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el Código Penal Federal, a efecto de eliminar la discrecionalidad en su otorgamiento y con ello evitar violaciones a los derechos humanos de los internos sentenciados en esa materia.

SEGUNDA. Realice las gestiones necesarias a efecto de implementar y sistematizar un programa permanente que permita la detección oportuna de los casos susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada, así como la atención expedita de las solicitudes relacionadas con esa materia.

TERCERA. Efectúe los trámites necesarios para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se ocupe de la integración y dictamen de los expedientes técnico jurídicos de los internos sentenciados del fuero federal, a fin de atender oportunamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes de la materia.

A la señora gobernadora, señores gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal:

PRIMERA. Tomen las medidas necesarias para que en la normatividad de la materia, se incorporen aquellos elementos que permitan eliminar la discrecionalidad durante el procedimiento y determinación de los beneficios de libertad anticipada, a fin de evitar, en esta materia, las violaciones a los derechos humanos de los internos en los centros de reclusión. Asimismo, se busque la uniformidad en la materia.

SEGUNDA. Giren las instrucciones correspondientes a efecto de que cada centro de reclusión cuente con los servicios de un consejo técnico interdisciplinario que contribuya a la aplicación del tratamiento adecuado para la reincorporación social del delincuente. Debiendo procurar que dicho órgano colegiado cuente, al menos, con las áreas de criminología, trabajo social, psicología, jurídica, laboral, educativa y médica.

TERCERA. Realicen las gestiones necesarias para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se encargue de la detección y análisis de los casos de sentenciados susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes respectivas. Asimismo, se instituyan programas permanentes para atender la demanda de la población reclusa en esa materia.

CUARTA. Se tomen las medidas necesarias a efecto de incluir en las legislaciones de la materia la figura del juez de ejecución de sanciones penales, como una alternativa de solución a la problemática que enfrenta el sistema penitenciario mexicano en la ejecución de las sanciones privativas o restrictivas de la libertad.

La presente recomendación de carácter general, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria número 209 de fecha 20 de enero de 2006, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

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

México, D.F., a 25 de enero de 2006.- El Presidente, **José Luis Soberanes Fernández**.- Rúbrica.

(R.- 225581)

RECOMENDACION General No. 12/2006 sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la Ley.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

RECOMENDACION GENERAL No. 12/2006

SOBRE EL USO ILEGITIMO DE LA FUERZA Y DE LAS ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PUBLICOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY.

Señoras y señores Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal,
Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar,
Gobernadores de las entidades federativas,
Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
Procuradores Generales de Justicia y
responsables de seguridad pública de las
entidades federativas y de los municipios:

El artículo 6o. fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala como atribución de este organismo nacional proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los derechos humanos y se evite su violación; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, se expide la presente recomendación general.

I. ANTECEDENTES

Esta Comisión Nacional ha observado con suma preocupación que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar. Al respecto, es importante señalar que esta Comisión Nacional no se opone a la detención, sometimiento y aseguramiento de persona alguna cuando su conducta está prevista como delictiva por la legislación penal y las leyes autorizan el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego. Tampoco se opone a que los servidores públicos con facultades para hacer cumplir la ley cumplan con su deber, siempre y cuando tales actos se realicen conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, y en las leyes y los reglamentos aplicables.

De los datos estadísticos con que cuenta esta Comisión Nacional se advierte que, durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, se recibieron en total 3,928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, de las cuales 2,081 corresponden a cateos y visitas domiciliarias ilegales; 617 como violación al derecho a la integridad personal; 466 como violación al derecho a la vida; 304 como intimidación; 291 como amenazas; 76 como empleo arbitrario de la fuerza pública; 57 como atentados a la propiedad; 25 como violación al derecho de la integridad de los menores; seis como ejecución sumaria o extrajudicial y cinco como violación a los derechos a la libertad de reunión y de asociación. Cabe resaltar que la cifra sería mayor, ya que frecuentemente, y de conformidad con lo señalado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., en su Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), así como por la Encuesta Nacional sobre delitos no denunciados de la CNDH, sólo el 20 por ciento de los delitos son denunciados, es decir, uno de cada cinco.

En esta materia, y con motivo de las investigaciones realizadas por esta Comisión Nacional, en casos no graves, se solicitó el inicio de procedimientos administrativos y de averiguaciones previas, que incluyen a policías municipales, elementos de seguridad pública, policías judiciales o ministeriales de las entidades federativas, policías federales preventivos, agentes federales investigadores y personal del Ejército Mexicano y de la Secretaría de Marina.

Asimismo, esta Comisión Nacional, al concluir la integración de los expedientes respectivos, durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, emitió 42 recomendaciones, en las cuales se evidenciaron violaciones al derecho a la vida; el empleo arbitrario de la fuerza pública; el ataque a la propiedad privada; cateos y visitas domiciliarias ilegales; la intimidación, y violación al derecho a la libertad de reunión y asociación. Esta cifra incluye las recomendaciones emitidas con motivo de los recursos de impugnación derivados de las inconformidades interpuestas por los quejosos respecto de la no aceptación o el incumplimiento de las recomendaciones dirigidas a las autoridades de los estados y del Distrito Federal por parte de los organismos públicos de derechos humanos. Además, esta Comisión Nacional ha presentado tres informes especiales: Caso Agua Fría, del 30 de agosto de 2002; Caso de la Región Loxicha, del 31 de enero de 2003, y el relativo a los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, del 28 de mayo de 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, El Caribe y la Unión Europea, en los que se acreditó que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hicieron uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de personas.

Por otra parte, los organismos públicos de derechos humanos de 31 estados y del Distrito Federal, durante diversos periodos comprendidos entre 1993 y septiembre de 2005, en rangos que varían de uno hasta 12 años, han recibido 26,563 quejas y emitido 2,124 recomendaciones sobre el tema materia de la presente recomendación general.

II. SITUACION Y FUNDAMENTACION JURIDICA

Es importante mencionar que con motivo del uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, se vulneran los derechos protegidos por las normas que se enuncian a continuación:

Los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los derechos de seguridad jurídica y legalidad, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; el artículo 17, primer párrafo, que prohíbe a toda persona hacerse justicia por sí misma; el artículo 19, último párrafo, que señala que todo maltrato en la aprehensión, toda molestia que se infiera sin motivo legal, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades; el artículo 20 fracción II que señala que nadie puede ser obligado a declarar en su contra, y que se prohibirá y sancionará por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura; el artículo 21, último párrafo, que se refiere a la seguridad pública y a que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y el artículo 22, primer párrafo, que prohíbe

las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, y las penas inusitadas y trascendentales.

Asimismo, en aquellos casos, en que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego transgreden los derechos previstos en los tratados internacionales, como son los mencionados en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que, en términos generales, señalan que todas las personas tienen derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad personal. Particularmente, respecto a esta última, se refiere al derecho que tiene toda persona a no sufrir transformaciones nocivas en su estructura corporal, sea fisonómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente que cause dolor o sufrimiento graves, con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero. En general la conducta ilícita es de carácter activo e implica cuestiones tales como causar dolor o sufrimiento con el objeto de obtener alguna cosa, confesión, información, bienes, para intimidar, coaccionar o bien, para castigar a alguna persona por actos que cometió o se sospeche haya cometido. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27, numerales 1 y 2, indica que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, éste no podrá adoptar disposiciones que suspendan los derechos a la vida ni a la integridad personal.

Además, los artículos 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 5 fracción II; 21, 30 fracción IV, 54 fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 22 fracciones II y VIII de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 12 de la Ley de la Policía Federal Preventiva; 132 y 133 del Reglamento de dicha ley; 24 fracción IV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 12 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, así como la mayoría de las leyes locales relativas a estas materias, señalan que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, los agentes del Ministerio Público Federal y los peritos tienen la obligación de respetar los derechos humanos y el orden jurídico, que su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho, y que están obligados a velar por la integridad física de las personas que estén bajo su custodia. Particularmente, respecto de la Policía Federal Preventiva, el artículo 135 fracción XVI del Reglamento de su ley señala que en las detenciones que procedan se privilegiará la persuasión, la cooperación o la advertencia, con el fin de mantener la observancia de la ley y restaurar el orden y la paz públicos.

Respecto del uso de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, el Código Penal Federal, en sus artículos 160, segundo párrafo, y 162, último párrafo, señala que los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas, y autoriza a los funcionarios y agentes de la autoridad a portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo. En esta materia, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos señala, en su artículo 24, que los integrantes de las instituciones policiales, federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como de los servicios privados de seguridad, podrán portar armas, de conformidad con las leyes aplicables, y los artículos 25, 26, 29, 31, 79, 82, 83, 83 bis, 83 ter, 83 quater, 84, 84 bis y 84 ter de dicha ley, prevén que para la portación de armas se requiere de licencia, y señalan los requisitos para obtenerla, los lineamientos a los que se sujetarán las licencias de instituciones policiales, los casos en que pueden cancelarse las mismas, así como las diversas figuras delictivas y las penas aplicables cuando los responsables sean servidores públicos.

De conformidad con los artículos 32 fracción II, 33 y 34 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las autoridades competentes de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, harán del conocimiento del Registro Nacional de Armamento y Equipo, entre otros, las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes; asimismo, se dispone que cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública, sólo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquéllas que se le hubiesen asignado en lo particular, que éstas deben estar registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a la que pertenezcan, y que sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de sus funciones, o para un horario, misión o comisión determinados, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y de acuerdo con los ordenamientos de cada institución. Particularmente, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dispone que sus miembros deben ser equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones.

De igual manera, existen ordenamientos que reflejan los estándares actuales como son el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1979, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados en

por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 7 de septiembre de 1990, los cuales son guías de actuación para los mencionados funcionarios.

El numeral 4 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señala que utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego, y que las podrán utilizar solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. El numeral 20 de dichos Principios enuncia algunos medios que pueden sustituir el empleo de la fuerza y de las armas de fuego.

Particularmente, en relación al uso de la fuerza, destacan los artículos 2, 3, 5 y 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que señalan que dichos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas, y que tienen el deber de asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y de tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se requiera.

El numeral 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley señala que estos funcionarios no emplearán armas de fuego contra las personas, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes las medidas menos extremas para lograr dichos objetivos y, en cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida. Por otra parte, el numeral 5 de dichos Principios establece que, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones, y respetarán y protegerán la vida; procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; procurarán notificar lo sucedido, a la mayor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas. El numeral 6 de dichos Principios indica que cuando se ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores. El numeral 10 dispone que, cuando vayan a emplear armas de fuego, se identificarán y darán una clara advertencia de su intención de emplearlas, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a estos funcionarios, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

III. OBSERVACIONES

La presente recomendación general se emite con motivo del uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, por algunos servidores públicos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, tal como quedará demostrado a continuación, lo cual ha sido acreditado mediante pruebas que constan en los expedientes respectivos, tales como peritajes médicos y de criminalística elaborados por peritos adscritos a diversas instituciones públicas y a esta Comisión Nacional; partes informativas de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; declaraciones de testigos y de servidores públicos; actas circunstanciadas de diligencias practicadas por visitadores de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y de esta Comisión Nacional, así como fotografías, notas periodísticas y videos, entre otros.

Expuesto lo anterior, y con base en el análisis de los antecedentes referidos en el presente documento y su vinculación lógico-jurídica, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos llegó a las siguientes consideraciones:

A. En principio, los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley son garantes de la seguridad pública, la cual tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. El Estado delega estas responsabilidades en las instituciones públicas y en los referidos funcionarios, de conformidad con los artículos 21, quinto y sexto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De tal forma que dichos servidores públicos tienen facultades para detener, registrar, asegurar, así como para usar la fuerza y las armas de fuego conforme a diversos principios comunes y esenciales.

En todo Estado democrático y de derecho, debe encontrarse un equilibrio entre el interés del individuo en libertad frente a la interferencia gubernamental, y el interés público colectivo en la prevención del delito y la aprehensión de quien lo cometió. Hoy por hoy, la obligación de salvaguardar el orden, la paz pública y los derechos humanos se traduce en la imposición de determinadas formas de actuar por parte de la autoridad previstas en normas nacionales e internacionales, así como en el fortalecimiento de las políticas públicas y de medidas eficaces para la prevención del delito.

Es importante aclarar que, sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, existen principios comunes y esenciales que rigen el

uso de las mismas como son la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad. La legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad significa la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.

Respecto del uso de la fuerza, en la medida de lo posible, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurrirán a medios no violentos antes de utilizarla. Actuarán como respuesta a una conducta desarrollada por la persona a la que deben detener, someter y asegurar. En los casos conocidos por esta Comisión Nacional se observa que algunos de estos funcionarios la utilizan de manera ilegítima al realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión y cuando ponen a detenidos a disposición de las autoridades competentes, ya que causan lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de la autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que éstos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, los golpean. Aunado a lo anterior, se advierte que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos.

Cabe señalar, que no se respeta la dignidad humana cuando se emplea la fuerza contra personas que no oponen resistencia alguna; o cuando la integridad física o la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o de terceras personas no se encuentran ante una situación de peligro. Únicamente se puede emplear la misma contra personas bajo custodia, detenidas o sometidas, para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas, con pleno respeto a los derechos humanos.

Los servidores públicos o funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen como deberes legales, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos; prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos; cumplir sus funciones sin discriminar a persona alguna; abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes; tratar con respeto a todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente el ejercicio de los derechos que pacíficamente realice la población; desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente y oponerse a cualquier acto de corrupción; abstenerse de realizar detenciones arbitrarias; velar por la vida e integridad física de las personas detenidas; participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales y proporcionales el apoyo que proceda; obedecer las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos, y preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan.

La inobservancia de los anteriores deberes legales son actos que no se ajustan a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, congruencia, oportunidad y proporcionalidad previstos en diversas normas nacionales, en los artículos 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y 4 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en su *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, del 6 de abril de 2001 que el Estado puede facultar a sus agentes para que utilicen la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida para el efectivo cumplimiento de sus legítimos deberes. En su opinión, el uso de la fuerza debe ser considerado excepcional, puede aplicarse en la prevención del delito y para efectuar un arresto legal y solamente cuando es proporcional al legítimo objetivo que se pretende lograr. Es el último recurso al que deben recurrir las autoridades y sólo para impedir un hecho de mayor gravedad y deben tomarse en cuenta las características personales de los involucrados; por ejemplo, si son menores de edad, lo anterior se indica en el *Informe Número 57/02 Sobre el caso de la Finca La Exacta en Guatemala*. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su *Sentencia del 19 de enero de 1995, caso Neira Alegría y otros*, ha precisado que la fuerza utilizada no debe ser excesiva.

B. Con relación al uso de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, en los casos conocidos por esta Comisión Nacional se observa que las han utilizado en contra de personas desarmadas, con el fin de llevar a cabo órdenes de localización y presentación ante la autoridad

ministerial, detenciones de personas a bordo de medios de transporte, o en contra de personas que cometen faltas administrativas, o que, incluso, dichos servidores públicos llegan al extremo de hacerse justicia por propia mano, ocasionando atentados al derecho a la propiedad, lesiones o hasta la muerte. Además, se ha advertido que algunos servidores públicos involucrados no informan inmediatamente lo sucedido a sus superiores jerárquicos y no se brinda atención médica a las personas.

En los casos descritos se incurre en conductas antijurídicas y socialmente reprobables, como son las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, reconocidos en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera, se incumple lo previsto en el numeral 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, que indica, como ya se señaló, los supuestos en los cuales se emplearán las armas de fuego. Además, el numeral 10 establece que antes de usar las armas se identificarán y darán una clara advertencia de su intención de emplearlas, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se ponga indebidamente en peligro a los funcionarios, se origine un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resulte evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

De acuerdo con el numeral 5, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones; respetarán y protegerán la vida humana; procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas, y procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos de las personas heridas.

Además, dichos Principios en su numeral 11 consideran que una adecuada reglamentación en esta materia debe especificar lo siguiente:

- a) Las circunstancias para portar armas de fuego y prescribir los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- b) Disminuir el uso de las armas, con el objeto de limitar al máximo los daños innecesarios;
- c) Fomentar el uso de armas menos lesivas;
- d) Existencia de un adecuado control, almacenamiento y distribución de las armas (registros de cada una de las armas, así como de su propietario);
- e) Señalamiento de los avisos de advertencia, previos al uso de las armas, y
- f) Obligación de realizar un informe cuando se haga uso de las armas.

También esta Comisión Nacional ha observado que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en reuniones y manifestaciones, así como en operativos.

En cuanto a las reuniones y manifestaciones, la Comisión Nacional se ha percatado de que algunos funcionarios no adoptan previamente las medidas adecuadas para este tipo de situaciones; cometen actos violentos con el pretexto de cumplir órdenes de aprehensión en contra de personas que ejercen su derecho de reunión; dispersan a empujones y jalones a personas de avanzada edad y con problemas de salud; sueltan perros entrenados que muerden a los manifestantes y hasta llegan a disparar en su contra.

De conformidad con la legislación vigente, todas las personas tienen derecho a participar en reuniones y manifestaciones lícitas. Este derecho consiste en la posibilidad de reunirse o congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el uso de armas de fuego no guarda proporción alguna con el objetivo de dispersar una manifestación pacífica de ciudadanos, aun cuando estuvieran realizando una protesta.

Este derecho sólo puede restringirse cuando se atente contra la moral, los derechos y la reputación de otras personas, se provoque algún delito, se perturbe el orden público, se injurie a la autoridad, se haga uso de violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee, entre otras, lo cual la convierte en una reunión o manifestación ilícita. Así lo disponen los artículos 6 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 19.3, 21 y 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En estos casos debe actuarse de conformidad con lo dispuesto en los numerales 13 y 14 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que expresan que al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario; que se abstendrán de usar armas de fuego, salvo en los casos de legítima defensa de su propia vida o de la vida de otra persona, tal y como lo dispone el numeral 9 de este instrumento internacional.

Con relación a los operativos de seguridad pública realizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, esta Comisión Nacional ha observado que algunos golpean brutalmente a los detenidos, ocasionándoles lesiones y hasta la muerte; se introducen a establecimientos comerciales sin órdenes escritas

de autoridades competentes; cometen detenciones ilegales; maltratos físicos; confiscación ilegal de bienes; allanamientos de domicilios, de los cuales sacan a niños, mujeres y hombres mediante violencia, algunos ajenos a los hechos, e incluso se llega al extremo de incendiar las propiedades y hasta de efectuar ejecuciones sumarias. En estos supuestos, la Comisión Nacional ha observado que los agraviados no oponen resistencia para su sometimiento, tampoco intentan evitar su detención, mediante actos de agresión directa en contra de los servidores públicos, o que tales agresiones pongan en peligro su integridad física, por lo que estos actos se consideran ilegítimos.

Los operativos deben ser planeados antes de llevarse a cabo y tomar las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de las personas ajenas a los hechos, así lo refiere el numeral 5 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

En los casos conocidos por esta Comisión Nacional, además se aprecia que, ante las lesiones o muerte de personas, en los peritajes respectivos no se hacen constar las lesiones y su temporalidad o se dan datos falsos, y los relativos a balística no toman en cuenta el inventario de los cartuchos que cada policía portaba antes y después de los hechos; no se determina cuántos policías utilizan sus armas de fuego y cuántos disparos se realizan, no se buscan los casquillos de las armas disparadas y no se practica prueba alguna a éstos para tal fin. Al presentarse estos supuestos, algunos agentes del Ministerio Público no inician averiguaciones previas por el uso ilegítimo de la fuerza o las integran de manera irregular, lo cual genera impunidad y la falta de reparación de los daños causados a las personas.

C. Por otra parte, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen el derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como personas, por parte de sus superiores y de la ciudadanía, a salarios dignos y prestaciones de seguridad social, si es posible que se les otorgue seguros de vida y de gastos médicos mayores. Con el objetivo de reducir al máximo las tensiones propias de las situaciones de crisis por las que atraviesen, para aliviar su estrés, el Estado debe proporcionarles atención médica y psicológica. Asimismo, las instituciones públicas deben proporcionarles, sin costo alguno, el equipo necesario para el cumplimiento de sus funciones, revisar y mejorar sus condiciones de trabajo, buscando un equilibrio en la sociedad y que ésta les brinde su reconocimiento. El interés que el Estado y los gobiernos tienen por estos funcionarios demuestra el interés que tienen por los gobernados.

El numeral 2 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señala la obligación de los gobiernos y de sus instituciones públicas encargadas de hacer cumplir la ley, de proporcionar a estos funcionarios distintos tipos de armas y municiones para que puedan hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza y de las armas de fuego, y se les capacite y adiestre en su manejo. También deben darles equipo de protección que no esté caducado, tales como máscaras antigás, escudos, cascos, chalecos y medios de transporte a prueba de balas, a fin de disminuir la necesidad de usar armas de cualquier tipo. Estos funcionarios deben utilizar, de entre los varios medios idóneos y posibles, aquellos que menos perjudiquen a las personas.

De igual manera, el numeral 20 dispone que a los funcionarios que aplican la ley se les debe capacitar en medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, tales como la solución pacífica de los conflictos, técnicas de persuasión, negociación y mediación, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, y comportamiento de multitudes. Además, se les debe capacitar en autodefensa, primeros auxilios, manejo de estrés, incluida la capacitación física y psicológica, basada en principios éticos y de respeto a los derechos humanos. La misma debe ser continua, completa, y durante la cual se analicen casos prácticos, se apliquen evaluaciones periódicas de acuerdo a estándares de eficiencia, que sólo se les autorice a portar armas de fuego al finalizar su debida formación y actualización especializadas, y después de acreditar las evaluaciones correspondientes. Para lo cual, se deben establecer o fortalecer los procedimientos relativos al servicio civil de carrera. Cabe resaltar que la Procuraduría General de la República elaboró guías técnicas en esta materia, lo cual representa un avance sobre el empleo de la fuerza, sin embargo no precisan los casos en los cuales se puede hacer uso legítimo de las armas de fuego, ya que únicamente las describen y señalan las medidas de seguridad para el personal usuario.

Por lo anterior, es importante señalar que son necesarias más reformas legales que incorporen los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la legislación de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios; fortalecer la implementación de mecanismos de selección de funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como de su permanente capacitación, adiestramiento y evaluación periódicos.

Esta Comisión Nacional considera conveniente que se establezca la obligación jurídica de los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley consistente en que, cuando detengan a una persona en flagrancia o mediante el cumplimiento de un mandamiento escrito, se le informe a ésta la falta administrativa o el delito por el cual se le detiene, así como sus derechos, entre éstos, el derecho a nombrar un defensor o, en el caso de que no cuenten con alguno, la obligación de la autoridad competente de designarle uno de oficio.

En un Estado democrático y de derecho, los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley tienen dos claros paradigmas, a saber: respetar los derechos humanos y no rebasar las atribuciones que las leyes les confieren. Vivimos en un régimen de facultades expresas, es decir, sólo están facultados para hacer lo que la ley les autoriza expresamente. Cuando no actúan con respeto a dicho régimen, entonces lo hacen arbitrariamente, con exceso o abuso. En este sentido, el Estado y las instituciones públicas encargadas de hacer cumplir la ley, deben asumir la debida responsabilidad cuando el personal a su cargo recurra al uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, y no adopten las medidas correspondientes para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

Las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos del país determinan sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; también determinan las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas; en la reparación de los daños causados e, incluso, en una responsabilidad de carácter penal. En cuanto a ésta, el Código Penal Federal, en su Título Décimo denominado "Delitos cometidos por servidores públicos", prevé como delitos el ejercicio indebido de servicio público, el abuso de autoridad, la desaparición forzada de personas, el uso indebido de atribuciones y facultades, la concusión, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, entre otros.

Al respecto, el numeral 11 de los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley indica que la legislación nacional debe establecer sistemas de presentación de informes que deben rendir estos funcionarios cuando recurran al empleo de la fuerza y de las armas de fuego. En este sentido, Amnistía Internacional propone que la legislación garantice la existencia de diversos mecanismos efectivos de rendición de cuentas que permitan a los responsables de la policía modificar las prácticas ilegítimas a fin de mejorar la eficacia de la actuación policial, a la vez que se sometan sus acciones al escrutinio público y a procedimientos disciplinarios o penales imparciales y efectivos, si ello procede.

De acuerdo con los numerales 24, 25 y 26 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley no debe imponerse sanción o medida disciplinaria alguna a los funcionarios que se nieguen a ejecutar una orden ilícita sobre uso de la fuerza o de las armas de fuego. Tampoco podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que éstas eran ilegales y tenían una oportunidad razonable de negarse a cumplirlas. En estos casos, serán responsables los superiores jerárquicos que dieron las órdenes, así como los funcionarios que las ejecutaron.

Las intervenciones de los funcionarios en el ejercicio de su cargo implican un problema de naturaleza penal, en el cual se debe determinar hasta qué punto sus errores dejan intacta la conformidad a derecho de su intervención y privan del derecho a la legítima defensa del afectado.

Todo abuso en el empleo de la fuerza y de las armas, así como la anuencia y tolerancia de las conductas descritas en los Principios Básicos y en el Código de Conducta por los superiores jerárquicos, deben ser sancionados por la legislación penal excepto en los casos previstos como excluyentes del delito.

Para que una orden de un superior jerárquico sea excluyente de responsabilidad penal, conforme al artículo 15 fracción VI del Código Penal Federal, debe reunir los siguientes elementos:

- a) Relación jerárquica. Esta relación sólo puede darse en el ámbito público y del derecho militar, que se basan en la idea de subordinación y del sometimiento del inferior al superior.
- b) Competencia abstracta del que da la orden para dictarla dentro de sus facultades.
- c) Competencia del subordinado para ejecutar el acto ordenado por el superior.
- d) Que la orden sea expresa y aparezca revestida de formalidades.
- e) Que sea antijurídica.

El funcionario subordinado tiene el deber de examinar la legalidad de la orden recibida, especialmente si ésta es contraria a un precepto constitucional o lesiona la dignidad humana. En consecuencia, como se señaló antes, no debe ser sancionado si se niega a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego de manera ilegítima o si denuncia ese empleo por otros funcionarios; siempre y cuando, con la ejecución de dicho acto se cause un perjuicio mayor que los beneficios que pudieran obtenerse por la realización de las órdenes. No podrá alegar obediencia de órdenes superiores si tuvo una oportunidad razonable de negarse a cumplirla y también será responsable el superior jerárquico que dio la orden ilícita.

Para que exista ejercicio de un deber como causa de justificación se requiere que exista colisión con otro deber. Para que exista ejercicio de un derecho es necesaria la existencia real de un derecho a actuar del modo en que se actúa, el reconocimiento jurídico de la conducta que ha de constituir una facultad del titular del derecho subjetivo o interés legítimo. En ningún caso, excepto en los supuestos de defensa legítima, se debe admitir como corrección la violencia.

D. En cuanto a la reparación de daños causados por estos funcionarios, se debe encontrar una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa a favor de los

gobernados, para prevenir y remediar los abusos en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éstas, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública.

El artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la obligación del Estado de indemnizar a los particulares que haya afectado de manera irregular, conforme a los procedimientos que establezcan las leyes, lo que implica que existen diversas formas en las que un gobernado puede reclamar una indemnización; asimismo, los artículos 1913, 1915, 1916 y 1917 del Código Civil Federal sustentan la acción legal que cualquier persona puede ejercer en contra de quien le haya ocasionado un daño material o perjuicio.

Las leyes de algunas entidades federativas de nuestro país establecen diversas modalidades para hacer efectivas la reparación del daño e indemnización por los perjuicios ocasionados a las personas o a sus dependientes económicos, tales como el pago de gastos por asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación, psiquiátricos, hospitalarios, entre otros, y la indemnización por los perjuicios causados. Sin embargo, existen todavía entidades federativas que no prevén formas para la reparación del daño y el pago de una indemnización por los perjuicios ocasionados.

De manera complementaria, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de la ONU establece, en su apartado B, numeral 19, que los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen el resarcimiento, la indemnización, la asistencia y los apoyos materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios a las personas afectadas por dichos abusos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en la *Sentencia del 1 de marzo de 2005, relativa al caso de las hermanas Serrano Cruz versus El Salvador*, que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, cabe determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. Se deben añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan casos similares. De conformidad con los elementos probatorios, se analizan las pretensiones de las víctimas y sus familiares respecto a las reparaciones, con el objeto de “determinar, en primer lugar, quiénes son los beneficiarios de las reparaciones, para luego disponer las medidas de reparación tendientes a reparar los daños materiales e inmateriales, así como lo relativo a otras formas de reparación...”.

Dicha Corte, en la *Sentencia del 28 de noviembre de 2005, relativa al caso Blanco Romero y otros versus Venezuela*, reitera lo anterior y agrega que la obligación de reparar no puede ser modificada o incumplida por el Estado invocando su derecho interno, principio constantemente recogido en la jurisprudencia de la Corte. Las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores, y deben guardar relación con las violaciones acreditadas. Para fines de la reparación integral a las víctimas, procede el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, así como la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, que tengan como efecto, entre otros, el reconocimiento de la dignidad de la víctima y evitar la repetición de las violaciones de derechos humanos. De igual manera, el Estado debe emprender con seriedad todas las acciones necesarias para identificar, juzgar y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales de las violaciones cometidas. “Asimismo, los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos tienen el derecho de conocer la verdad. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares y da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer”.

A manera de conclusión, hemos de mencionar la importancia de que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley respeten los preceptos legales en el desempeño de sus funciones, ya que de ello depende que la ciudadanía recobre la confianza en las instituciones, conduciendo de esta manera a un ambiente de estabilidad y a una protección efectiva de los derechos de las personas.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formula a ustedes, respetuosamente, señoras y señores, secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, procuradores generales de la República y de Justicia Militar, gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procuradores generales de Justicia y responsables de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES

Al secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, procuradores generales de la República y de Justicia Militar, gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procuradores generales de Justicia y responsables de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios:

Primera. Giren las instrucciones necesarias para que se capacite y evalúe periódicamente a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los temas del uso de la fuerza, incluidos los del servicio pericial, autodefensa, primeros auxilios, técnicas de detención, sometimiento, aseguramiento, persuasión, negociación, mediación, comportamiento de multitudes, solución no violenta de conflictos, medios técnicos

que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, manejo de estrés; y que además se impartan nociones básicas de derecho penal, administrativo y derechos humanos.

Segunda. Giren las instrucciones necesarias para que a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se les proporcione el equipo adecuado de acuerdo a la naturaleza del cuerpo policiaco y de las funciones que realicen, y ello les permita hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza y de las armas de fuego, además se les capacite y adiestre en su manejo y únicamente se les autorice a portar dichas armas después de acreditar las evaluaciones correspondientes.

Tercera. En los casos en los que las personas sean lesionadas o pierdan la vida como consecuencia del uso de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se investiguen y se determinen las responsabilidades legales que resulten procedentes y, de ser el caso, se reparen los daños causados. De igual forma, se investiguen y determinen las responsabilidades legales que procedan por los actos y omisiones violatorios a los derechos humanos cometidos por peritos y agentes del Ministerio Público.

Cuarta. En el marco de su obligación de salvaguardar el orden, la paz pública y los derechos humanos, fortalezcan las políticas públicas y medidas eficaces para la prevención del delito.

A los gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal y responsables de la seguridad pública de los municipios:

Primera. Tomen las medidas necesarias para que se incorporen en las leyes y los reglamentos respectivos, el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por la Organización de las Naciones Unidas, así como para incluir las circunstancias en que pueden emplearse la fuerza y las armas de fuego.

Segunda. Tomen las medidas necesarias para que se establezcan o fortalezcan los procedimientos adecuados relativos al servicio civil de carrera para la contratación, selección, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

Tercera. Con pleno respeto a la autonomía de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su competencia, se sirvan enviar a través de sus respectivos Consejos Estatales de Seguridad Pública, una copia de la presente recomendación general a los presidentes municipales y a los titulares de los órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones en que se divide el Distrito Federal.

La presente recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo señalado por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o. fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, y fue aprobada por el Consejo Consultivo de este organismo nacional, en su sesión ordinaria número 209 de fecha 20 de enero de 2006, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las recomendaciones generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente recomendación.

México, D.F., a 26 de enero de 2006.- El Presidente, **José Luis Soberanes Fernández**.- Rúbrica.

(R.- 225585)