



TUS
DERECHOS
EN UNA DETENCIÓN

NÚM. 1

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

COLECCIÓN
TUS DERECHOS EN...

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE MÉXICO**

MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
Presidenta

BERNARDO JORGE ALMARAZ CALDERÓN
Director General del Instituto de Investigaciones
y Formación en Derechos Humanos

TANIA CAROLINA JIMÉNEZ MANZANILLO
Jefa del Departamento de Investigaciones y
Publicaciones

GABRIELA ALEJANDRA SOSA SILVA
Directora

TUS
DERECHOS
EN UNA DETENCIÓN

Miguel Alejandro López Olvera



México, 2025

Tus derechos en una detención

Primera edición, diciembre de 2022

Segunda edición, julio de 2025

Miguel Alejandro López Olvera D. R. © 2025

D.R. 2025, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Av. Nicolás San Juan, núm. 113, col. Ex Rancho Cuauhtémoc,
C. P. 50010, Toluca, México Tel. (800) 999 4000

ISBN (segunda edición): 978-607-5891-64-4

eISBN (segunda edición): 978-607-5891-65-1

<http://www.codhem.org.mx>

Cuidado de la edición:
Ricardo Hernández Montes de Oca

Queda prohibida la reproducción total o parcial de la publicación sin previa autorización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Libro arbitrado

Contenido

9	<i>Presentación a la primera edición</i>
11	<i>Presentación a la segunda edición</i> MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
13	INTRODUCCIÓN
17	CAPÍTULO PRIMERO Aspectos generales
29	CAPÍTULO SEGUNDO Procedimiento
41	CAPÍTULO TERCERO Derechos y garantías
51	CAPÍTULO CUARTO Detención por la policía, en flagrancia o por caso urgente
63	CAPÍTULO QUINTO Detención por extradición
75	CAPÍTULO SEXTO Detención por las fuerzas armadas
87	CAPÍTULO SÉPTIMO Detención por la Guardia Nacional

97	CAPÍTULO OCTAVO Detención por autoridad migratoria
107	CAPÍTULO NOVENO Detención por autoridad sanitaria
113	CAPÍTULO DÉCIMO Detención por agentes de instituciones de seguridad pública
125	CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO Detención por operativos preventivos de ingestión de alcohol
135	CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO Retenes y puestos de detención
141	CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO Desapariciones forzadas y detenciones
147	CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO Control jurisdiccional y no jurisdiccional
157	CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO Reparación integral

Presentación a la primera edición

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) en su calidad de organismo constitucional autónomo, encargado de la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos, tiene a su cargo la promoción y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. La Casa de la Dignidad y de las Libertades tiene la responsabilidad de investigar las violaciones a los derechos humanos derivadas de las quejas que presenten las personas y, en caso de acreditarlas, recomendar las medidas de reparación integral que correspondan.

Pero la CODHEM no se limita a cumplir con esa importante labor. Considera que los casos resueltos son fuente importante para aportar opiniones y propuestas de solución respecto de prácticas y problemas sobre violaciones a derechos humanos. Es así como surge la Colección editorial denominada *Tus derechos en...*, la cual dará a conocer a las personas, mediante la publicación de pequeños volúmenes, los derechos que tienen las personas en actividades, servicios o prestaciones que están a cargo de los entes del Estado.

En ese sentido, nos congratulamos de presentar el número 1 de esta importante colección, que corresponde al libro *Tus derechos en una detención*, escrito por Miguel Alejandro López Olvera, quien explica los diferentes tipos de detenciones, los procedimientos, las autoridades, los derechos humanos, las garantías, así como los mecanismos de control jurisdiccional y no jurisdiccional.

Con esta entrega, la CODHEM refrenda su compromiso con las personas de ser un ente estatal que tutela ampliamente sus derechos humanos. ¡Enhorabuena!

M. en D. Myrna Araceli **García Morón**
Presidenta de la Codhem

Presentación a la segunda edición

Tengo el gusto de presentar la segunda edición del libro *Tus derechos en una detención*, escrito por el doctor Miguel Alejandro López Olvera, ya que en esta nueva edición se agregaron dos capítulos muy importantes para el tema del libro.

Como se ha destacado en las presentaciones de los libros que son parte de esta colección, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) en su calidad de organismo constitucional autónomo, encargado de la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos, tiene a su cargo la promoción y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. La Casa de la Dignidad y de las Libertades, tiene la responsabilidad de investigar las violaciones a los derechos humanos derivadas de las quejas que presenten las personas y, en caso de acreditarlas, recomendar las medidas de reparación integral que correspondan.

Pero la CODHEM no se limita a cumplir con esa importante labor. Considera que los casos resueltos son fuente importante para aportar opiniones y propuestas de solución respecto de prácticas y problemas sobre violaciones a derechos humanos. En ese sentido, nos congratulamos de presentar la segunda edición del número 1 de esta importante colección, que corresponde al libro *Tus derechos en una detención*, escrito por Miguel Alejandro López Olvera, quien agregó dos capítulos muy importantes, uno referido a los retenes o puestos de detención y otro que trata el tema de las desapariciones forzadas y las detenciones.

Con esta entrega, la CODHEM refrenda su compromiso con las personas de ser un ente estatal que tutela, difunde y promociona ampliamente sus derechos humanos.

Mtra. en D. Myrna Araceli **García Morón**
Presidenta de la CODHEM

Introducción

En este libro enunciamos y explicamos los derechos humanos que las autoridades del Estado mexicano, incluso los particulares, tienen que garantizar y respetar a las personas en un procedimiento de detención. Ha resultado muy revelador el estudio que hemos realizado por los descubrimientos que encontramos en todo nuestro extraordinario entramado jurídico.

Debemos de destacar, de inicio, que existen vacíos y ambigüedades importantes en todo el ordenamiento jurídico mexicano respecto de la regulación de los procedimientos de detención. Las normativas generales, federales, locales y municipales muestran que no hay una buena armonización, por el contrario, las normas son inconexas, lo que produce tratos desiguales por parte de todas las autoridades, en definitiva, violaciones a los derechos humanos de las personas.

Hemos investigado en todo el ordenamiento jurídico y así hemos identificado que autoridades de los tres niveles de gobierno pueden y de hecho realizan detenciones con diferentes fines y motivos. Los motivos y fines por los que las leyes permiten que las autoridades realicen detenciones, consideramos, son legítimos y razonables, sin embargo, es importante realizar, de manera urgente, muchos ajustes a las diferentes normativas.

Muy importante sería que todos los procedimientos de detención estuvieran regulados en leyes en sentido formal y material, incluso, no sería mala idea que se expidiera una Ley General sobre Detenciones, ya que como se verá en las siguientes páginas, los procedimientos son diferentes, los principios, las garantías y, sobre todo, los derechos humanos no se reconocen o solo se reconocen algunos. Es importante que se regule, de manera muy clara, el medio o los medios de control judicial de las detenciones, especialmente las realizadas por autoridades administrativas, que son muchas, ya que el único medio que se tiene en la actualidad es el juicio de amparo, que funciona como una especie de *habeas corpus*, pero es importante revisarlo.

Sabemos que desde hace algunas décadas los países latinoamericanos, especialmente México, viven una situación muy delicada de inseguridad derivada de la falta de respeto a los derechos humanos de las personas; situación que ha provocado el crecimiento de la delincuencia, pero tam-

bién la debilidad de las instituciones que no son capaces de frenar dicha situación.

Existen, desde nuestro punto de vista, tres problemas muy importantes respecto de dos situaciones delicadas actuales: las detenciones arbitrarias y la desaparición forzada de personas. El primer problema es la corrupción enquistada en las instituciones estatales producto de la debilidad del marco jurídico para sancionar a las personas servidoras públicas. El segundo problema es que no existe armonización en las leyes ni en la propia Constitución respecto de los derechos y las etapas que se deben de respetar en una detención, ya sea penal o administrativa. Y el tercer problema es la proclamación *de facto* de un estado de excepción cuyo principal inconveniente es que las Fuerzas Armadas pueden realizar detenciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos *Alfonso Martín del Campo Dood*, *Radilla Pacheco*, *Cabrera García y Montiel Flores*, y *García Cruz y Sánchez Silvestre*, todos *vs. México*, evidencia estos tres problemas estructurales que no han sido atendidos a pesar de las recomendaciones del tribunal interamericano.

Como explicamos a lo largo de este manual, existen muchos casos en los que el ordenamiento jurídico permite la detención de una persona por autoridades de diferentes instituciones estatales, sin que en esos casos las leyes la consideren como una detención, lo que provoca que no en todos los casos se respeten los derechos humanos de las personas detenidas.

Asimismo, debemos destacar que la Corte IDH, en el *Caso García y Familiares vs. Guatemala*, ha reiterado

que cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal). Asimismo, el Tribunal ha considerado que toda detención, independientemente del motivo o duración de la misma, tiene que ser debidamente registrada en el documento pertinente, señalando con claridad las causas de la detención, quién la realizó, la hora de detención y la hora de su puesta en libertad, así como la constancia de que se dio aviso al juez competente, como mínimo, a fin de proteger contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física. Lo contrario constituye una violación de los derechos consagrados en los artículos 7.1 y 7.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de este instrumento.¹

¹ Corte IDH, *Caso García y Familiares vs. Guatemala*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de noviembre de 2012, párrafo 100.

Es así, que el presente estudio lo hemos dividido en quince capítulos, en los cuales hemos tratado de ser lo más concisos para que la lectura sea ágil y precisa sobre los temas. Como se trata de un libro que debe conocer la ciudadanía, tratamos de retratar la realidad actual, describir procedimientos y señalar los derechos a garantizarse. Todo lo anterior, sustentado en normas constitucionales, leyes, reglamentos, así como en opiniones doctrinales y jurisprudencia tanto de la Corte IDH como de nuestros tribunales federales.

Estoy seguro que este estudio será fuente para la realización de otros estudios, ya que cada capítulo tiene aristas importantes que vale la pena explorar y explotar, sin embargo, la finalidad de esta colección se centra en la promoción y divulgación de los derechos humanos, en este caso, los que atañen a un procedimiento de detención.

Esperamos que puede cumplir ese fin y que pueda ser de mucha utilidad a todas las personas, ya que para conseguir la paz social es importante la tutela de los derechos humanos de las personas por parte de las autoridades.

Por último, quiero expresar mi aprecio y mi gratitud a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, especialmente a su presidenta, la maestra Myrna Araceli García Morón, por la confianza depositada en mi persona para escribir el presente trabajo de investigación.

Aspectos generales

SUMARIO: I. Alcances del término “detención”. II. Tipos de detenciones. III. Derecho a la movilidad, libertad de deambulación y libertad de tránsito.

I. ALCANCES DEL TÉRMINO “DETENCIÓN”

El término “Detención”, significa, según el *Diccionario de la Lengua Española*, “Acción y efecto de detener o detenerse” o “Privación provisional de la libertad, ordenada por una autoridad competente”. Y el término “Detener” significa “Impedir que algo o alguien sigan adelante”, “Interrumpir algo, como una acción o un movimiento” o “Pararse, cesar en el movimiento o en la acción”.

En el ámbito del derecho la detención de una persona es el acto jurídico en virtud del cual una autoridad o, en algunos casos excepcionales, un particular puede restringir el derecho a la movilidad, la libertad de deambulación o la libertad de tránsito, por diversos motivos, ya sea por haber cometido un delito, una falta administrativa o por una inspección o verificación administrativa.

La limitación o restricción a los derechos antes señalados siempre será considerada como una excepción, ya que la libertad siempre será la regla, entendida esta última como “la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido. [...] constituye el derecho de toda persona de organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones”.² El derecho a la libertad personal se entiende también desde la perspectiva de la libertad física, es decir, la libertad de movimiento.

La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes define a la “privación de la libertad” como

² Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 21 de noviembre de 2007, párrafo 52.

Cualquier acto en el que se prive a una persona de su libertad deambulatoria que derive en alguna forma de retención, detención, presentación, aprehensión, internamiento, aseguramiento, encarcelamiento o de custodia de una persona, por orden o acto de autoridad judicial o administrativa u otra competente, o con el consentimiento expreso o tácito de cualquiera de éstas.³

Es decir, que sin llevar el rótulo expreso del término “detención”, diferentes acciones a cargo de las autoridades del Estado conllevan el ejercicio de esa actividad estatal.

Por ejemplo, cuando agentes de tránsito realizan operativos preventivos para practicarles a los conductores de vehículos la prueba del alcoholímetro. En esos casos, se realiza una detención y se restringe el derecho humano a la libre circulación, es decir, se priva de la libertad a la persona detenida.

Pero para que la detención sea apegada a los derechos humanos, debe realizarse con respeto a las reglas, directrices y etapas que señalan la Constitución, los tratados internacionales y las leyes, además de garantizarse y protegerse los derechos humanos inherentes a dicho acto jurídico.

Debemos mencionar también, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el paradigmático *Caso Baena Ricardo vs. Panamá*,⁴ así como los criterios del Poder Judicial federal han señalado que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, por lo tanto, en una detención, penal o administrativa, se siguen las mismas reglas y se respetan los mismos principios, garantías y derechos humanos.⁵

Asimismo, en el *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs Ecuador*, la Corte IDH dispuso que el artículo 7 de la Convención tiene una regulación

específica compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (artículo 7.2) o arbitrariamente (artículo 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (artículo 7.4), al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (artículo 7.5),

³ Artículo 5, fracción XVIII, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

⁴ Corte IDH, *Caso Baena Ricardo vs Panamá*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafo 106.

⁵ Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, t. II, noviembre de 2018, p. 897.

a impugnar la legalidad de la detención (artículo 7.6) y a no ser detenido por deudas (artículo 7.7).⁶

II. TIPOS DE DETENCIONES

Tal como lo señalamos antes, diferentes actos de las autoridades estatales de nuestro país se materializan a través de detenciones. No sólo las que realiza la policía por orden del Ministerio Público, sino también otras acciones son detenciones.

De acuerdo con la fracción VIII del artículo 9 de la Ley de la Fiscalía General de la República, se entiende por policías a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial, así como aquellas que pertenezcan a las instituciones de seguridad pública del fuero federal o común, incluida la Guardia Nacional, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúen bajo el mando y conducción del Ministerio Público en la investigación de delitos de su competencia. Así lo entenderemos a lo largo del texto.

En este apartado, de acuerdo a nuestra investigación, explicamos los tipos de detenciones que hemos identificado.

1. Detenciones por haber cometido un delito

Como explicamos con más a detalle en los siguientes capítulos, una detención por haber cometido un delito la puede realizar la policía, por una orden del ministerio público o también puede realizarse por cualquier persona en el momento en el que se está cometiendo, y se debe seguir el procedimiento que se explica más adelante.

Este tipo de detenciones son las que más detalladas están tanto en la Constitución como en los tratados internacionales y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

2. Detenciones como medidas cautelares

Es posible, según el ordenamiento jurídico, realizar detenciones como medidas cautelares. Por ejemplo, los artículos 19 y 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales, señalan, respectivamente, que

⁶ Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñez vs Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 21 de noviembre de 2007, párrafo 51.

Toda persona tiene derecho a que se respete su libertad personal, por lo que nadie podrá ser privado de la misma, sino en virtud de mandamiento dictado por la autoridad judicial o de conformidad con las demás causas y condiciones que autorizan la Constitución y este Código [...] La autoridad judicial sólo podrá autorizar como medidas cautelares, o providencias precautorias restrictivas de la libertad, las que estén establecidas en este Código y en las leyes especiales. La prisión preventiva será de carácter excepcional y su aplicación se regirá en los términos previstos en este Código.

Asimismo, se señala que “A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares: [...] xiv. La prisión preventiva”.

Al respecto, la Corte IDH ha considerado que para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria es necesario que

- i) se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho;
- ii) la medida restrictiva de la libertad cumpla con los cuatro elementos del “test de proporcionalidad”, es decir, con la finalidad de la medida que debe ser legítima (compatible con la Convención Americana), idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional, y
- iii) la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.

3. Detenciones por inspecciones, verificaciones o supervisiones

Como también se explica en los capítulos siguientes, diferentes regulaciones permiten que las personas sean detenidas para realizarles una inspección, una verificación o una supervisión administrativas.

Las autoridades de la administración pública, tanto la federal como la estatal o la municipal, están facultadas, es decir, autorizadas, para realizar inspecciones, verificaciones o supervisiones administrativas, y al realizarlas, en algunos casos, necesariamente deben detener a las personas.

En todos esos supuestos las autoridades administrativas deben de respetar indiscutiblemente las garantías y los derechos humanos de las personas, entre los cuales destacan el derecho de defensa, el derecho al debido proceso, el derecho a la verdad y el derecho a la tutela judicial efectiva, entre otros.

Por ejemplo, el artículo 89 de la Ley de Migración establece que “Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y

aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”.⁷

Existen más casos señalados en el ordenamiento jurídico nacional en los cuales es posible detener a las personas como una medida cautelar.

4. Detenciones preventivas provisionales

Diferentes autoridades administrativas realizan detenciones preventivas provisionales en diferentes puntos de las vialidades federales, estatales o municipales con diferentes finalidades. Varios casos han sido sometidos al escrutinio judicial, en virtud de que la Constitución señala, en términos generales, los requisitos para realizar una visita domiciliaria, pero no establece, como tampoco las regulaciones secundarias lo hacen, casos excepcionales de este tipo de detenciones.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn), en un criterio aislado, señaló que

La libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones como la libertad personal que, en su ámbito más básico, es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria. Ahora, restringiéndose al ámbito de la materia penal, se ha sostenido que para la privación de la libertad de una persona deben concurrir una serie de requisitos constitucionales como la emisión de una orden de aprehensión, un caso de urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de un supuesto de flagrancia delictiva. Sin embargo, es notorio que al margen de estos casos, existen afectaciones momentáneas a la libertad que no encuadran dentro de dichas categorías conceptuales y que deben de cumplir con otros parámetros para validar su constitucionalidad. Es decir, las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, mismos que necesariamente provocan algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado

⁷ También el artículo 99 de la Ley de Migración, dispone que:

Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

y los habitantes de este país. A este tipo de situaciones se les puede denominar como restricciones provisionales al ejercicio de un derecho, ya que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad y que en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública. En ese tenor, para analizar la validez de estas restricciones, en precedentes de esta Suprema Corte (en específico, el amparo directo en revisión 3463/2012), se ha ideado el concepto de control preventivo provisional, consistente en las diferentes actuaciones de investigación y prevención del delito, el cual es legítimo desde el punto de vista constitucional cuando se realiza en cumplimiento a lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, siempre que se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable acreditable caso por caso.⁸

Sin embargo, la Corte IDH también ha señalado en el *Caso Fleury y otros vs Haití*, que

Para los efectos del artículo 7.2 de la Convención, una detención, sea por un período breve, o una “demora”, así sea con meros fines de identificación, constituyen formas de privación a la libertad física de la persona y, por ende, en tanto limitación a la misma debe ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana y la legislación interna establezcan al efecto, siempre y cuando ésta sea compatible con la Convención. Es decir, el artículo 7.2 de la Convención remite automáticamente a las disposiciones legales y constitucionales a nivel interno, por lo que cualquier requisito establecido en éstas que no sea cumplido, haría que la privación de libertad sea ilegal y contraria a la Convención Americana.⁹

5. Detenciones como medios de apremio

En diferentes normativas, tanto penales como administrativas e incluso en otras materias, las autoridades pueden imponer medios de apremio, entre las cuales se encuentran el arresto hasta por treinta y seis horas.¹⁰

⁸ Tesis aislada 1a. XCII/2015 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1101.

⁹ Corte IDH, *Caso Fleury y otros vs Haití*, sentencia del 23 de noviembre de 2011, de Fondo y reparaciones, párrafo 54.

¹⁰ Por ejemplo, los artículos 104 y 105 del Código Nacional de Procedimientos Penales señalan: El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes

6. Detenciones ilegales y detenciones arbitrarias

Para que sea detenida una persona es indispensable que se sigan los procedimientos señalados en la Constitución, las leyes y respetando los derechos humanos.

Al respecto, la Corte IDH, ha dispuesto que

La ilegalidad de una privación de libertad contraviene el artículo 7.2 de la Convención, y se presenta cuando no se observa la normativa interna aplicable. La Corte ha explicado que la restricción del derecho a la libertad personal “únicamente es viable cuando se produce por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en las mismas (aspecto formal)”.¹¹

Por otra parte, ha dicho que

la arbitrariedad de una privación de libertad, vedada por el artículo 7.3 de la Convención, no se identifica con la contradicción con la ley, sino que resulta más amplia, en tanto que incluye elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad. De ese modo, resulta arbitraria la privación de libertad ejecutada por “causas y métodos que —aun calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad”.

tes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

I. El Ministerio Público contará con las siguientes medidas de apremio:

[...]

d) Arresto hasta por treinta y seis horas;

II. El Órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

[...]

d) Arresto hasta por treinta y seis horas.

La resolución que determine la imposición de medidas de apremio deberá estar fundada y motivada.

La imposición del arresto sólo será procedente cuando haya mediado apercibimiento del mismo y éste sea debidamente notificado a la parte afectada.

¹¹ Corte IDH, Caso *González y otros vs. Venezuela*, fondo y reparaciones, sentencia del 20 de septiembre de 2021, párrafo 95.

III. DERECHO A LA MOVILIDAD, LIBERTAD DE DEAMBULACIÓN Y LIBERTAD DE TRÁNSITO

1. Aspectos generales

En una detención se restringen el derecho a la movilidad, la libertad de deambulación o la libertad de tránsito.

En ese sentido, debemos aclarar que los derechos humanos no son absolutos y que están sujetos a las restricciones que señalen la Constitución, los tratados internacionales y las leyes.

Pero en principio, se parte de la libertad para gozar de los derechos antes mencionados. Es decir, que las personas que se encuentren dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos pueden moverse libremente, gozar plenamente de la libertad de tránsito, de la libertad de deambulación y del derecho a la movilidad.

Veamos a continuación cómo se ejercen esos derechos.

2. Libertad deambulatoria o de movimiento

Tradicionalmente, señala la Corte IDH, el derecho a la libertad personal ha sido entendido desde la perspectiva de la libertad física, libertad de movimiento o libertad deambulatoria.

La Primera Sala de la SCJN ha señalado al respecto que

La libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones como la libertad personal que, en su ámbito más básico, es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria.¹²

En lo que al artículo 7 de la Convención respecta, sigue la Corte IDH, “éste protege exclusivamente el derecho a la libertad física y cubre los comportamientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico”.¹³

¹² Tesis aislada 1a.XCII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1101.

¹³ Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 21 de noviembre de 2007, párrafo 53.

Deambular, significa, según el *Diccionario de la Lengua Española*, “Andar, caminar sin dirección determinada”. Y “andar”, quiere decir “Dicho de un ser animado: ir de un lugar a otro dando pasos”, “ir de un lugar a otro”.

Así, “la libertad personal deambulatoria constituye un derecho inherente al ser humano, que le permite desplazarse de un lugar a otro sin restricción alguna”.¹⁴

3. Libertad de tránsito

Es el derecho que tiene toda persona

para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.¹⁵

Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.¹⁶

[...]

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

¹⁴ Tesis de jurisprudencia XVI.6o. J/1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xx, octubre de 2004, p. 2233.

¹⁵ Artículo 11, párrafo primero, de la Constitución.

¹⁶ Artículo 7, párrafos primero, segundo y tercero, de la Convención Americana de Derechos Humanos.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.¹⁷

En ese sentido, el Pleno de la SCJN, señaló que

la garantía individual que consagra [el artículo 11 constitucional] no consiste en el derecho al libre tránsito en automóvil, sino en el derecho que tiene “todo hombre”, es decir, toda persona en cuanto ente individual, para entrar, salir, viajar y mudar su residencia en la República sin que para ello requiera de documentación alguna que así lo autorice, pero siempre refiriéndose al desplazamiento o movilización del individuo, sin hacer alusión en lo absoluto al medio de transporte, por tanto, ha de considerarse que la garantía del libre tránsito protege al individuo únicamente, no a los objetos o bienes en general, del mismo.¹⁸

4. Derecho a la movilidad

El derecho a la movilidad está reconocido expresamente en la Constitución, en el párrafo décimo séptimo del artículo 4, que señala textualmente que “Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad”.

Según la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, reglamentaria de ese dispositivo constitucional, la movilidad es el conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos modos, orientado a satisfacer las necesidades de las personas.¹⁹

Asimismo, la ley antes citada señala que

la movilidad es el derecho de toda persona a trasladarse y a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el desplazamiento de personas, bienes y mercancías, el cual deberá contribuir al ejercicio y garantía de los demás derechos humanos, por lo que las personas serán el centro del di-

¹⁷ Artículo 22, párrafos primero, segundo y tercero, de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁸ Tesis aislada P. V/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, Febrero de 1996, p. 173.

¹⁹ Artículo 3, fracción XXII, de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

seño y del desarrollo de los planes, programas, estrategias y acciones en la materia.²⁰

También debemos aclarar que

la movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes; y el objeto de la movilidad es la persona. Acorde con lo anterior, tratándose del desplazamiento de personas, las jurídicas carecen de ese derecho, pues sólo atañe a la persona física.²¹

El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito señala que

de la interpretación de los artículos XIII de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, y 7, numeral 8, de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, se advierte que el derecho a la movilidad se definió como aquel de toda persona y de la colectividad, a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.²²

²⁰ Artículo 9, de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

²¹ Tesis aislada I.18o.A.41 K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, t. III, abril de 2021, p. 2203.

²² Tesis aislada XXVII.3o.63 A (10a.), Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, t. IV, junio de 2018, p. 3051.

Procedimiento

SUMARIO: I. Autoridades competentes. II. Causas y procedimientos. III. Instrumentos jurídicos para registrar las detenciones. IV. Etapas en una detención.

I. AUTORIDADES COMPETENTES

Una detención sólo puede realizarse por una autoridad competente. La competencia se entiende como la facultad que una regulación le otorga a un ente u órgano del Estado para realizar una determinada actividad. En el caso de una detención la competencia debe ser expresa.

En el ordenamiento jurídico mexicano son muchas las autoridades que pueden realizar detenciones de personas.

En el caso de detenciones penales, la policía y el Ministerio Público tienen asignada su competencia tanto en la Constitución como en el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como en las leyes orgánicas de las fiscalías de justicia, sus reglamentos interiores o estatutos orgánicos.

En relación con el requisito de legalidad y las facultades policiales para la detención de personas, la Corte IDH entiende pertinente recordar que un incorrecto actuar de fuerzas policiales representa “una de las principales amenazas al derecho a la libertad personal”. Es preciso, entonces, que las regulaciones que determinen facultades de los funcionarios policiales relacionadas con la prevención e investigación de delitos, incluyan referencias específicas y claras a parámetros que eviten detenciones arbitrarias o contrarias a mandatos constitucionales. Las detenciones que ocurren sin flagrancia u orden judicial deben ser excepcionales, por lo que las facultades policiales para ello que estén legalmente establecidas deben ser entendidas en forma restrictiva. Asimismo, a fin de salvaguardar la excepcionalidad y estricta legalidad de una detención efectuada por la policía sin orden judicial, resulta necesario que exista la obligación legal de que los funcionarios intervinientes dejen asentadas las razones o motivos que, en aplicación de las causales que establezca la ley, habrían justificado una detención.²³

²³ Corte IDH, *Caso González y otros vs. Venezuela*, fondo y reparaciones, sentencia del 20

En el caso de detenciones realizadas por autoridades administrativas, la competencia debe estar señalada en las respectivas leyes orgánicas y en los reglamentos interiores o estatutos orgánicos.

La Ley de la Fiscalía General de la República, por ejemplo, señala las competencias de las personas agentes del Ministerio Público:

Son facultades de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación las siguientes: Determinar la procedencia de la detención de las personas imputadas por la comisión de hechos que la ley señale como delito, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución, procediendo en consecuencia.²⁴

Asimismo, se señala en la misma ley, que

Con independencia de las facultades que señalan la Constitución, el Código Nacional, y las demás disposiciones aplicables, las personas agentes de la Policía Federal Ministerial deberán actuar durante la investigación bajo la conducción y mando de la persona agente del Ministerio Público de la Federación, en ejercicio de las siguientes facultades:

Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y participar en la detención de personas y el aseguramiento de bienes y desahogar aquellas diligencias ministeriales que le sean encomendadas;

Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables;

Poner a disposición inmediatamente ante la persona agente del Ministerio Público de la Federación a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia.²⁵

II. CAUSAS Y PROCEDIMIENTOS

La Corte IDH, en el *Caso Gangaram Panday vs Surinam*, señaló que

Ninguna persona puede ser privada de la libertad personal física sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente

de septiembre de 2021, párrafo 96.

²⁴ Artículo 40, fracción VI.

²⁵ Artículo 41, fracciones X, XI y XII.

definidos por la misma (aspecto formal), es decir, lo anterior entraña la prohibición absoluta de detenciones o arrestos ilegales o arbitrarios.²⁶

Además, la Corte IDH señaló, en el *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, que “la legislación que establece las causales de restricción de la libertad personal debe ser dictada de conformidad con los principios que rigen la Convención, y ser conducente a la efectiva observancia de las garantías en ella previstas”.²⁷

Y los principios que rigen la Convención son los de reserva de ley y de tipicidad. Es decir, únicamente a través de una ley puede afectarse el derecho a la libertad personal física. Así,

La reserva de ley debe forzosamente ir acompañada del principio de tipicidad, que obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible y ‘de antemano’, las ‘causas’ y ‘condiciones’ de la privación de la libertad física. [...] Por ello, cualquier requisito establecido en la ley nacional que no sea cumplido al privar a una persona de su libertad, generará que tal privación sea ilegal y contraria a la Convención Americana.²⁸

III. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA REGISTRAR LAS DETENCIONES

1. Sistema Nacional de Información

Está integrado por elementos metodológicos y procedimentales que permiten a las Instituciones de Seguridad Pública su consulta e interconexión.²⁹

Constituye el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las Bases de Datos³⁰ que contienen subconjuntos sistematizados de la infor-

²⁶ Corte IDH, *Caso Gangaram Panday vs. Surinam*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 21 de enero de 1994, párrafo 47.

²⁷ Corte IDH, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, sentencia del 21 de septiembre de 2006, párrafo 89.

²⁸ Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 21 de noviembre de 2007, de párrafo 57.

²⁹ Artículo 5, fracción XVII, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁰ Artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: “Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos,

mación contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos.³¹

2. Centro Nacional de Información

Depende del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y es el responsable de regular el Sistema Nacional de Información. Además, recibe los datos de las detenciones que realicen los agentes policiales. El Centro Nacional de Información debe registrar los siguientes datos:³²

- I. Nombre del agente policial que realiza el reporte administrativo.
- II. Lugar desde donde se realiza el reporte administrativo.
- III. Hora en la que se realiza el Reporte administrativo.
- IV. Trayecto realizado por los agentes policiales desde el lugar del reporte administrativo hasta que la persona detenida es puesta en custodia de otra autoridad.

3. Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública

Es la Base de Datos que, dentro del Sistema Nacional de Información y conforme lo acuerden las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y de secretarios de Seguridad Pública, contendrá la información actualizada, relativa a los integrantes de las instituciones de seguridad pública de la federación, las entidades federativas y los municipios, el cual contendrá, por lo menos:

huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema”.

³¹ Artículo 5, fracción II, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³² Artículo 64 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes.

- I. Los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes en el servicio, así como su trayectoria en la seguridad pública.
- II. Los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público.
- III. Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.³³

4. Registro Administrativo de Detenciones o Registro Nacional de Detenciones

También forma parte del Sistema Nacional de Información.³⁴

El Registro [Nacional de Detenciones] consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente.³⁵

[...]

El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.³⁶

Las autoridades que realicen detenciones deberán reportarlo en el Registro Administrativo de Detenciones o Registro Nacional de Detenciones, a través del Informe Policial Homologado,³⁷ tal como lo señala el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución.

El artículo 63 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, sólo hace referencia a los agentes de las instituciones de seguridad pública, pero consideramos que esa obligación se extiende a todas las autoridades estatales que realicen detenciones, ya sea por actos delictivos o por acciones administrativas.

³³ Artículo 122 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁴ Artículo 112 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁵ Artículo 3 de la Ley Nacional del Registro de Detenidos.

³⁶ Artículo 4 de la Ley Nacional del Registro de Detenidos.

³⁷ Artículo 63 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es la instancia encargada de la administración y operación del Registro Nacional de Detenciones.

5. Registro Nacional de Visitas Domiciliarias

Regularmente, las detenciones hechas por autoridades administrativas derivan de la facultad que señala el artículo 16 de la Constitución para realizar visitas domiciliarias, y del artículo 21, también de la Constitución, para imponer sanciones administrativas.

En esos casos, además de la facultad expresa para un determinado órgano estatal que debe constar en una determinada regulación, la Ley General de Mejora Regulatoria señala que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria será la responsable de administrar y publicar la información³⁸ del Padrón Nacional de Servidores Públicos con nombramiento de inspector, verificador, visitador o supervisor o cuyas competencias sean las de vigilar el cumplimiento de alguna regulación en el Registro Nacional de Visitas Domiciliarias (Renavid).³⁹

El Renavid es una herramienta electrónica en donde se compila la información de todas las inspecciones, verificaciones o visitas domiciliarias que pueden realizar las autoridades públicas del país, así como los inspectores, verificadores o visitadores designados, facultados y autorizados para desempeñar labores de inspección, verificación o visita domiciliaria.

Es obligación de las autoridades administrativas correspondientes inscribir en el Padrón los nombres de los servidores públicos autorizados o facultados para realizar inspecciones, verificaciones y visitas domiciliarias en el ámbito administrativo.

La información que debe constar en el Padrón de cada inspector, verificador, ejecutor, visitador o supervisor es, al menos, la siguiente:⁴⁰

- I. Fotografía.
- II. Nombre completo del servidor público autorizado para realizar inspecciones, verificaciones o visitas domiciliarias.
- III. Número, clave o identificador de empleado.
- IV. Cargo del servidor público.
- V. Sujeto Obligado al que está adscrito.

³⁸ Artículo 60 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

³⁹ Artículo 3, fracción XIII, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

⁴⁰ Numeral décimo primero de los Lineamientos para establecer las bases de operación del Registro Nacional de Visitas Domiciliarias de los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal.

- VI. Unidad administrativa a la que está adscrito.
- VII. Domicilio, número telefónico y correo electrónico de la unidad administrativa de su adscripción.
- VIII. Vigencia del cargo o nombramiento.
- IX. Documento que acredite el cargo o nombramiento.
- X. Inspección, verificación o visita domiciliaria que está facultado para realizar.
- XI. Nombre y cargo del superior jerárquico, así como teléfono de contacto y correo electrónico.

IV. ETAPAS EN UNA DETENCIÓN

1. Identificación del servidor público

Al realizar una detención, sea penal o administrativa, “Todo servidor público tiene la obligación de identificarse salvo los casos previstos en la ley, a fin de que el ciudadano se cerciore de que cuenta con el registro correspondiente”.

Es obligación de todo servidor público el contar con documento de identificación, el cual, tratándose de policías, deberá contener al menos nombre, cargo, fotografía, huella digital y clave de inscripción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, así como las medidas de seguridad que garanticen su autenticidad.⁴¹

Sin embargo, consideramos que todo servidor público que está facultado para realizar detenciones debe identificarse ante la persona detenida.

2. Registro inmediato

Posterior a la identificación, los servidores públicos que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad; si es detención por policía, el registro deberá realizarse en el Registro Administrativo de Detenciones o Registro Nacional de Detenciones, y si es detención derivada de una inspección, verificación o visita domiciliaria, el registro deberá realizarse en el Registro Nacional de Visitas Domiciliarias. En caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro correspondiente, deberá informar, inmediatamente y por el me-

⁴¹ Artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

dio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro.⁴²

En términos del artículo 132, fracción VI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, el policía deberá informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones o Registro Nacional de Detenciones.

Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente.⁴³

La ruta de traslado de una persona detenida podrá ser registrada mediante dispositivos de geolocalización. En caso de no contar con ellos, deberán realizar una descripción mínima de la ruta sobre el traslado y la autoridad encargada de dicho traslado.⁴⁴

3. Datos del registro

El registro inmediato sobre la detención que realiza la autoridad deberá contener, al menos, los siguientes datos:⁴⁵

I. Nombre.

II. Edad.

III. Sexo.

IV. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma, así como si ésta obedece al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo.

V. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, institución, rango y área de adscripción.

VI. La autoridad a la que será puesta a disposición.

VII. El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida acceda a proporcionarlo.

VIII. El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista, y

⁴² Artículo 17 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁴³ Artículo 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁴⁴ Artículos 17, segundo párrafo y 23, fracción VI, de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁴⁵ Artículo 18 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la presente Ley.

4. Número de registro de la detención

Una vez ingresada la información de la persona detenida, el Registro generará un número de registro de la detención, mismo que deberá de constar en el informe policial que se entregue al Ministerio Público o a la autoridad administrativa correspondiente al momento de la puesta a disposición del detenido.⁴⁶

5. Actualización de la información en el Registro

El servidor público a quien le sea puesta a disposición una persona detenida procederá de inmediato a actualizar la información en el Registro sobre la situación que guarda dicha persona bajo su custodia, utilizando como referencia el número de registro de la detención que la autoridad aprehensora hubiere especificado en el informe.⁴⁷

En caso de que no existiese un registro preexistente deberá iniciar uno; dejando constancia de la omisión o negligencia por parte de la autoridad, dando vista a la autoridad competente para determinar las responsabilidades que en derecho correspondan.

Cuando exista demora o resulte imposible generar el registro, la autoridad aprehensora, bajo su más estricta responsabilidad, deberá motivar dicha circunstancia. El juez de control o la autoridad que corresponda deberán considerar dicha situación al momento de resolver sobre el particular.

En caso de que el servidor público correspondiente no ratifique la detención realizada por la autoridad, inmediatamente después de decretar la libertad de la persona detenida se dejará constancia de ello y realizará la actualización de información en el Registro.⁴⁸

Las autoridades competentes deberán actualizar la información relativa al Registro Administrativo tan pronto reciban bajo su custodia a la persona detenida, debiendo documentarse fehacientemente la cadena de custodia, la hora y el nombre del responsable de la persona detenida,

⁴⁶ Artículo 20 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁴⁷ Artículo 21 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁴⁸ Artículo 22 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

a partir del momento de su recepción y hasta que sea puesta en libertad o bajo control judicial.⁴⁹

Cuando la persona detenida se encuentre bajo custodia del ministerio público, bajo su más estricta responsabilidad, se asegurará que ninguna autoridad interroge, entreviste o tenga acceso al detenido hasta que éste se haya entrevistado con su defensor y que las condiciones en las que se encuentre privado de su libertad sean dignas y en condiciones de absoluto respeto a sus derechos humanos.

La entrevista entre el detenido y su defensor deberá llevarse a cabo en condiciones de absoluta privacidad.

La actualización de la información del Registro que lleven a cabo las autoridades correspondientes deberá contener, cuando menos, lo siguiente:⁵⁰

I. Datos de la persona detenida, que serán:

- a) Lugar y fecha de nacimiento.
- b) Domicilio.
- c) Nacionalidad y lengua nativa.
- d) Estado civil.
- e) Escolaridad.
- f) Ocupación o profesión.
- g) Clave Única de Registro de Población.
- h) Grupo étnico al que pertenezca.
- i) Descripción del estado físico de la persona detenida y nombre del médico que certificó o, en su caso, copia del certificado médico.
- j) Huellas dactilares.
- k) Fotografía de la persona detenida.
- l) Otros medios que permitan la identificación plena de la persona.

II. Número de carpeta de investigación o expediente administrativo y, tratándose de reincidencia, delito por el que fue sentenciado y pena impuesta.

III. Adicciones, estado general de salud, enfermedades o padecimientos crónicos o degenerativos.

IV. Nombre y cargo del servidor público que actualiza el registro, así como área de adscripción.

⁴⁹ Artículo 65 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

⁵⁰ Artículo 23 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

V. Día y hora de la liberación de la persona detenida o, en su caso, del traslado a otro lugar de detención.

VI. Descripción mínima de la ruta sobre el traslado y la autoridad encargada del mismo.

VII. Autoridad que recibe a la persona detenida, así como el día y hora de la recepción.

VIII. En caso de fallecimiento durante la detención o privación de libertad, las circunstancias y causas del deceso y el destino final de la persona fallecida.

IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información conforme a sus atribuciones, que permitan atender el objeto de la presente Ley.

El Registro guardará constancia de las actualizaciones de la información, con la finalidad de identificar al sujeto obligado que generó la actualización.⁵¹

5. Informe Policial Homologado

El Registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás documentos a que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Asimismo, el artículo 43 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que las autoridades que lleven a cabo una detención deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos:

I. El área que lo emite.

II. El usuario capturista.

III. Los datos generales de registro.

IV. Motivo, que se clasifica en:

a) Tipo de evento.

b) Subtipo de evento.

V. La ubicación del evento y en su caso, los caminos.

VI. La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos.

VII. Entrevistas realizadas.

VIII. En caso de detenciones:

a) Señalar los motivos de la detención.

b) Descripción de la persona.

⁵¹ Artículo 24 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- c) El nombre del detenido y apodo, en su caso.
- d) Descripción de estado físico aparente.
- e) Objetos que le fueron encontrados.
- f) Autoridad a la que fue puesto a disposición.
- g) Lugar en el que fue puesto a disposición.

El informe debe ser completo, los hechos deben describirse con continuidad, cronológicamente y resaltando lo importante; no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales, por lo que deberá evitar información de oídas, conjeturas o conclusiones ajenas a la investigación.

En términos del artículo 132, fracción XIV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, el policía deberá emitir el informe policial y demás documentos.

Derechos y garantías

SUMARIO: I. Precisión de los términos detenido, imputado, acusado, sentenciado e infractor. II. Derecho a ser informado de los motivos de la detención. III. Derecho a la intimidad y a la privacidad. IV. Derecho a la defensa. v. Derecho a denunciar y cerciorarse de la detención. VI. Derecho humano a la integridad personal y prohibición de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. VII. Derecho al debido proceso. VIII. Derecho a la asistencia consular.

I. PRECISIÓN DE LOS TÉRMINOS DETENIDO, IMPUTADO, ACUSADO, SENTENCIADO E INFRACTOR

Como señalamos en el capítulo primero, tanto la jurisprudencia de la Corte IDH⁵² como la del Poder Judicial de la Federación han señalado que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, por lo tanto, en una detención, penal o administrativa, se deben respetar los mismos principios, garantías y derechos humanos.⁵³

Es decir, que una persona puede ser detenida por diferentes motivos, pero siempre lo acompañará su esfera de derechos humanos. Por ello, es importante precisar cuándo tiene la calidad de detenido, de imputado, de acusado, de sentenciado⁵⁴ o de infractor.

Detenido es la persona que ha sido privada de su libertad temporalmente.

En ese sentido, el artículo 152 del Código Nacional de Procedimientos Penales precisa los derechos que asisten a la persona detenida por flagrancia o caso urgente:

⁵² Corte IDH, *Caso Baena Ricardo vs Panamá*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafo 106.

⁵³ Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, t. II, noviembre de 2018, p. 897.

⁵⁴ Véase el artículo 112 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- I. El derecho a informar a alguien de su detención;
- II. El derecho a consultar en privado con su Defensor;
- III. El derecho a recibir una notificación escrita que establezca los derechos establecidos en las fracciones anteriores y las medidas que debe tomar para la obtención de asesoría legal;
- IV. El derecho a ser colocado en una celda en condiciones dignas y con acceso a aseo personal;
- V. El derecho a no estar detenido desnudo o en prendas íntimas;
- VI. Cuando, para los fines de la investigación sea necesario que el detenido entregue su ropa, se le proveerán prendas de vestir, y
- VII. El derecho a recibir atención clínica si padece una enfermedad física, se lesiona o parece estar sufriendo de un trastorno mental.

Esta precisión es importante, en virtud de que una persona puede ser detenida por flagrancia o por caso urgente, pero también por una orden de aprehensión o por una autoridad administrativa. En todos esos casos, tendrá los derechos que señala el artículo 152, además de los que le reconoce la Constitución, los tratados internacionales y las leyes de la materia.

- *Imputado* es la persona a quien se ha señalado por el Ministerio Público como posible autor o partícipe de un hecho que la ley señala como delito.
- *Acusado* es la persona contra quien se ha formulado una acusación.
- *Sentenciado* es la persona sobre quien ha recaído una sentencia, aunque no haya sido declarada firme.

El artículo 113 del propio Código Nacional de Procedimientos Penales señala los derechos del imputado:

- I. A ser considerado y tratado como inocente hasta que se demuestre su responsabilidad;
- II. A comunicarse con un familiar y con su Defensor cuando sea detenido, debiendo brindarle el Ministerio Público todas las facilidades para lograrlo;
- V. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez de control, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten, así como, en su caso, el motivo de la privación de su libertad y el servidor público que la ordenó, exhibiéndoselo, según corresponda, la orden emitida en su contra;
- VI. A no ser sometido en ningún momento del procedimiento a técnicas ni métodos que atenten contra su dignidad, induzcan o alteren su libre voluntad;

VII. A solicitar ante la autoridad judicial la modificación de la medida cautelar que se le haya impuesto, en los casos en que se encuentre en prisión preventiva, en los supuestos señalados por este Código;

XI. A tener una defensa adecuada por parte de un licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención y, a falta de éste, por el Defensor público que le corresponda, así como a reunirse o entrevistarse con él en estricta confidencialidad;

XII. A ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete en el caso de que no comprenda o hable el idioma español; cuando el imputado pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, el Defensor deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete de la cultura y lengua de que se trate;

XIII. A ser presentado ante el Ministerio Público o ante el Juez de control, según el caso, inmediatamente después de ser detenido o aprehendido;

XIV. A no ser expuesto a los medios de comunicación;

XV. A no ser presentado ante la comunidad como culpable;

XVI. A solicitar desde el momento de su detención, asistencia social para los menores de edad o personas con discapacidad cuyo cuidado personal tenga a su cargo;

XVII. A obtener su libertad en el caso de que haya sido detenido, cuando no se ordene la prisión preventiva, u otra medida cautelar restrictiva de su libertad;

XVIII. A que se informe a la embajada o consulado que corresponda cuando sea detenido, y se le proporcione asistencia migratoria cuando tenga nacionalidad extranjera, y

Quando el imputado tenga a su cuidado menores de edad, personas con discapacidad, o adultos mayores que dependan de él, y no haya otra persona que pueda ejercer ese cuidado, el Ministerio Público deberá canalizarlos a instituciones de asistencia social que correspondan, a efecto de recibir la protección.

Así, la persona imputada tendrá los derechos que señala el artículo 113; además, al ser detenida, también deberán garantizarle los del artículo 152. Por eso se hace la distinción entre derechos de la persona detenida por flagrancia o caso urgente y la persona detenida por una imputación previa.

En cuanto al término *infractor* se puede entender, genéricamente, como la persona que contraviene alguna o algunas normas del ordenamiento jurídico, sin importar la ley o la materia.

Asimismo, las personas tienen garantizados los derechos que se señalan en el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas

Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de la ONU en la Resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988.

II. DERECHO A SER INFORMADO DE LOS MOTIVOS DE LA DETENCIÓN

La Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y las leyes establecen los derechos humanos que se deben de respetar y garantizar al momento de una detención, sea penal o administrativa. El artículo 20, apartado B, fracciones II y III, de la Constitución, señalan, respectivamente, que toda persona imputada tiene derecho a que

Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten.

Este importante derecho humano, que se encuentra reconocido también en los artículos 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en la jurisprudencia interamericana, consiste en la obligación que tienen las autoridades que lleven a cabo una detención —tanto por orden judicial, por urgencia o por flagrancia— de informar inmediatamente a la persona detenida de los hechos que se le atribuyen y de los derechos que le asisten. Dicha información, señala la Primera Sala de la SCJN,

además, debe darse ante el ministerio público y el juez. El razonamiento detrás de dicho derecho es el de evitar detenciones ilegales o arbitrarias y, además, garantizar el derecho de defensa de la persona detenida. En conclusión, toda persona detenida tiene derecho a que, sin demora y desde el momento de su detención, se le informe sobre el motivo de la misma y sobre los derechos que le asisten. Cabe aclarar que si la detención de un individuo se da en flagrancia por un particular, la obligación de informar sobre dicho derecho surge en el momento preciso en que la persona detenida es puesta a disposición de una autoridad.⁵⁵

⁵⁵ Tesis aislada 1a. CCCLIV/2015 (10a.), DERECHO A SER INFORMADO DE LOS MOTIVOS DE LA DETENCIÓN Y LOS DERECHOS QUE LE ASISTEN A LA PERSONA DETENIDA. DEBE HA-

También el artículo 19 del Código Nacional de Procedimientos Penales lo señala.

III. DERECHO A LA INTIMIDAD Y A LA PRIVACIDAD

Estos dos derechos humanos se encuentran reconocidos y protegidos en el artículo 16 de la Constitución, así como en el artículo 15 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que señala expresamente que “En todo procedimiento penal se respetará el derecho a la intimidad de cualquier persona que intervenga en él, asimismo se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales”.

Asimismo, el artículo 16 de la Constitución dispone que todo acto de molestia debe ordenarse por autoridad competente y debe estar debidamente fundado y motivado. También se reconoce el derecho a la protección de los datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición.

El derecho a la protección de las comunicaciones privadas, excepto “cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas”. “No se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad”. Se puede autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, pero única y exclusivamente la autoridad judicial federal podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

IV. DERECHO A LA DEFENSA

El derecho de defensa tiene un conjunto de garantías que le son propias, entre ellas está la de contar con asistencia letrada al momen-

CERSE SIN DEMORA Y DESDE EL MOMENTO MISMO DE LA DETENCIÓN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, t. 1, noviembre de 2015, p. 970.

to de una detención. En el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos, se dispone que

El derecho a la asistencia letrada se aplica desde el momento mismo de la privación de libertad y en todos los entornos de detención, incluidos la justicia penal, la detención de inmigrantes, la detención administrativa, la detención en establecimientos de atención de la salud (incluso en el contexto de emergencias de salud pública) y la detención en el contexto de la migración. Esto es esencial para preservar el derecho de todas las personas privadas de libertad a impugnar la legalidad de la detención, que es una norma imperativa de derecho internacional. Por consiguiente, el derecho a la asistencia letrada debe garantizarse desde el momento de la privación de libertad y, en el contexto de la justicia penal, antes del interrogatorio por las autoridades. Todas las personas privadas de libertad deben ser conscientes de su derecho a la asistencia letrada desde el momento de la detención y deben tener acceso a los servicios de asistencia letrada si no pueden costear esa asistencia por sí mismos.⁵⁶

Es indispensable que en un procedimiento de detención, ya sea penal o administrativo, se garantice el derecho de defensa.

Tanto la Constitución, los tratados internacionales y algunas leyes, especialmente las penales, lo reconocen y lo garantizan a través de diferentes mecanismos. Debe crearse también una defensoría pública para garantizar la defensa técnica. Por ejemplo, el artículo 20, apartado B, fracciones VIII y IX, de la Constitución, señalan que toda persona imputada:

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Es importante señalar también que es obligación de las autoridades proveer de un traductor o intérprete a las personas que sean detenidas

⁵⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, Resolución A/HRC/45/16, del 24 de julio de 2020, párrafo 51.

y que no hablen o no entiendan el idioma español, ya que todos los actos procedimentales y procesales se realizan en este idioma.⁵⁷

Si se trata de una persona con algún tipo de discapacidad, tiene derecho a que se le facilite un intérprete o aquellos medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información solicitada o, a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella.

En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan.

V. DERECHO A DENUNCIAR Y CERCIORARSE DE LA DETENCIÓN

La persona detenida, ya sea por la policía o por autoridad administrativa,

que tenga motivos para creer que se ha producido o está por producirse una violación a sus derechos humanos [...] tendrá derecho a comunicar el asunto a los superiores de los funcionarios involucrados, así como a otras autoridades u órganos competentes que tengan atribuciones fiscalizadoras o correctivas.⁵⁸

La Ley General de Responsabilidades Administrativas otorga a las personas el derecho de presentar denuncias en contra de servidores públicos que violen las normas procedimentales, los derechos humanos o que pudieran estar cometiendo actos de corrupción. Sin embargo, la denuncia origina una investigación y, en su caso, un procedimiento disciplinario, pero no da lugar a la suspensión o cancelación de la detención.

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también se puede interponer una queja por violación a los derechos humanos durante la detención, cuando se trate de autoridades federales, y ante las comisiones estatales de derechos humanos si se tratara de autoridades locales; sin embargo, la queja también origina una investigación y, en su caso, una recomendación, pero no da lugar a la suspensión o cancelación de la detención.

⁵⁷ Véase el artículo 45 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵⁸ Numeral 7, inciso 3, del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

Mediante el juicio de amparo también pueden hacerse del conocimiento del juez violaciones a los derechos humanos, actos de tortura o desapariciones forzadas.

La desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos, cuyo parámetro de regularidad constitucional contiene no sólo la obligación de castigar a los responsables y asignarles las consecuencias jurídicas proporcionales con la magnitud de su violación, sino también la impostergable obligación de búsqueda de las personas desaparecidas con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr su localización con vida.

Por eso es importante respetar el procedimiento del registro de la detención, así como garantizar y respetar los derechos humanos de la persona detenida, ya que existe evidencia de actos de tortura pero también de desapariciones forzadas, por la falta de controles al momento de realizar una detención, ya sea penal o administrativa.

VI. DERECHO HUMANO A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y PROHIBICIÓN DE TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Este derecho humano y sus correspondientes prohibiciones se encuentran reconocidas en la Constitución, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos y en las leyes respectivas. Específicamente, la Ley de la Fiscalía General de la República, en el artículo 47, fracción VII, dispone que

Son obligaciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General, las siguientes:

Impedir, por los medios que tuvieran a su alcance y en el ámbito de sus atribuciones, que se infrinjan, toleren o permitan actos de tortura física o psicológica u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes.

Por su parte, el artículo 9° de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes indica:

No constituyen causas de exclusión del delito de tortura la obediencia a órdenes o instrucciones de un superior jerárquico que dispongan, autoricen

o alienten la comisión de este delito [...] Las órdenes de los superiores jerárquicos de cometer el delito de tortura son manifiestamente ilícitas y los subordinados tienen el deber de desobedecerlas y denunciarlas.

Por su parte, el artículo 49, fracción III, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, señala que:

Artículo 49. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes: [...] Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley.

Es decir, que no sólo existe la prohibición de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sino también de obedecer órdenes para realizar esas conductas.

VII. DERECHO AL DEBIDO PROCESO

El derecho humano al debido proceso, según la Corte IDH, así como los tribunales federales, contiene una serie de garantías que le son inherentes y que son aplicables a todos los procedimientos que llevan a cabo los entes estatales, incluido el procedimiento de detención. Los derechos de defensa adecuada y debido proceso constituyen derechos fundamentales que deben ejercerse desde que se señala a una persona como posible actor o partícipe de un hecho punible y hasta que finaliza el proceso.⁵⁹ En ese sentido, son garantías del debido proceso aplicables a los procedimientos de detención las señaladas en los artículos 7, 8 y 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Respecto de las garantías mínimas que debe tener una persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, etcétera, la Primera Sala de la SCJN ha señalado que

⁵⁹ Tesis aislada II.3o.P.4 P (11a.), Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, t. v, julio de 2022, p. 4435.

dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.⁶⁰

VIII. DERECHO A LA ASISTENCIA CONSULAR

Respecto del derecho humano a la asistencia consular, éste se debe de garantizar tanto en los procedimientos penales como también en los procedimientos migratorios o de extradición. Es un derecho humano universalmente reconocido, especialmente en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

El artículo 151 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que

En el caso de que el detenido sea extranjero, el Ministerio Público le hará saber sin demora y le garantizará su derecho a recibir asistencia consular, por lo que se le permitirá comunicarse a las Embajadas o Consulados del país respecto de los que sea nacional; y deberá notificar a las propias Embajadas o Consulados la detención de dicha persona, registrando constancia de ello, salvo que el imputado acompañado de su Defensor expresamente solicite que no se realice esta notificación.

El Ministerio Público y la Policía deberán informar a quien lo solicite, previa identificación, si un extranjero está detenido y, en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre y el motivo.

La Ley de Migración también reconoce y garantiza el derecho humano a la asistencia consular en las estaciones migratorias, así como en los procedimientos de retorno asistido y deportación.

⁶⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, t. 1, febrero de 2014, p. 396.

Detención por la policía, en flagrancia o por caso urgente

SUMARIO: I. Introducción. II. Detención por policía. III. Detención por flagrancia. IV. Detención por caso urgente.

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo explicaremos el procedimiento de detención en el ámbito penal, el cual puede llevarse a cabo por parte de la policía, en flagrancia o por caso urgente.

Como ya lo señalamos en el capítulo primero, la privación de la libertad es una de las restricciones más importantes a los derechos a la libertad deambulatoria o de movimiento, de tránsito y al derecho a la movilidad, por ello, debe realizarse con estricto apego a la ley y respeto a los derechos humanos, de lo contrario, resultará ilegal o arbitraria.

Patricia Lucila González Rodríguez explica que

la detención es el acto de autoridad que restringe la libertad de deambulación de una persona que, probablemente, cometió un delito. Para evitar que este acto sea irregular o arbitrario debe tener límites infranqueables, mismos que consagra el artículo 16, los cuales establecen que la libertad personal únicamente podrá restringirse mediante orden de aprehensión que expida la autoridad judicial; como excepciones a esta regla, añade los casos de delito flagrante o caso urgente.⁶¹

Toda persona, al momento de ser detenida por una autoridad, goza de dos derechos fundamentales que resultan esenciales para la protección de la libertad personal: el primero, que sea puesto a disposición del Ministerio Públi-

⁶¹ González Rodríguez, Patricia Lucila, “Artículo 16”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 21a. ed., México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 135.

co sin demora, y el segundo, en caso de que la persona sea extranjera, que se le informe de su derecho a recibir asistencia consular.⁶²

A continuación explicamos las tres formas en que se puede detener a una persona, así como los derechos que las autoridades deben de respetar.

II. DETENCIÓN POR POLICÍA

Para que la policía pueda detener a una persona en un procedimiento penal, debe contar con una orden de aprehensión, la cual es solicitada por el ministerio público y otorgada, en su caso, por el juez de control.

Cabe señalar que el procedimiento penal se desarrolla en tres etapas. La detención de una persona se materializa en la etapa de investigación.

1. Etapa de investigación, que comprende dos fases:
 - A. Etapa de investigación inicial.
 - B. Etapa de investigación complementaria.
2. Etapa intermedia.
3. Etapa de juicio.

Entre la etapa de investigación inicial y la etapa de investigación complementaria se desarrolla el procedimiento de la detención.

1. Investigación por parte del Ministerio Público

Mucho antes de que se realice la detención de una persona por parte de la policía, el Ministerio Público debe realizar una investigación, denominada inicial, una vez que se ha presentado una denuncia, una querrela o su equivalente cuando la ley así lo exija, de un hecho que la ley señale como delito. La Constitución dispone que “Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal”.⁶³ Asimismo “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”.⁶⁴

⁶² *Idem.*

⁶³ Artículo 102 de la Constitución.

⁶⁴ Artículo 21 de la Constitución.

[L]a investigación inicial concentrará toda la información en un archivo electrónico o carpeta de investigación, junto con las fuentes de conocimiento localizadas para la demostración del hecho punible investigado.

El Ministerio Público tiene el deber de ejercer de oficio todas las facultades relacionadas con la investigación del delito, sin necesidad de requerimiento de las partes. El principio de oficialidad significa que hay la obligación de iniciar de oficio la investigación respecto de los hechos que sean constitutivos de un delito de acción penal pública y cumplir con el deber de dirigir en forma exclusiva esa investigación.⁶⁵

En ese sentido, el Ministerio Público tiene la obligación de “Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados”.⁶⁶

2. Solicitud de la orden de aprehensión

Una vez que el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación los datos que establezcan que se ha cometido el hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo ha cometido, le solicitará al juez de control que ordene, dependiendo de las circunstancias especiales de cada caso:

- Que cite al imputado a la audiencia inicial.
- Que ordene la comparecencia, a través de la fuerza pública, en contra del imputado que habiendo sido citado previamente a una audiencia no haya comparecido, sin justificación alguna.⁶⁷
- Que ordene la aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela.
- Que ordene la aprehensión en el caso de que se incumpla una medida cautelar.

Los artículos 142 y 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales señalan, respectivamente, los requisitos que debe reunir la solicitud de la orden de comparecencia o de aprehensión.

⁶⁵ González Rodríguez, Patricia Lucila, *Manual de derecho procesal penal. Principios, derechos y reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 83 y 84.

⁶⁶ Artículo 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁶⁷ El artículo 141, párrafo tercero, del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que “También podrá ordenarse la aprehensión de una persona cuando resista o evada la orden de comparecencia judicial y el delito que se le impute merezca pena privativa de la libertad”.

En la solicitud de orden de comparecencia o de aprehensión se hará una relación de los hechos atribuidos al imputado, sustentada en forma precisa en los registros correspondientes y se expondrán las razones por las que considera que se actualizaron las exigencias señaladas en el artículo anterior.

Las solicitudes se formularán por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con el juez de control.

En la clasificación jurídica que realice el Ministerio Público se especificará el tipo penal que se atribuye, el grado de ejecución del hecho, la forma de intervención y la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, sin perjuicio de que con posterioridad proceda la reclasificación correspondiente.

Es decir, los artículos 16 y 19 constitucionales exigen la presencia de “datos” para acreditar un “hecho”.

3. Otorgamiento de la orden de aprehensión

En este punto, es importante destacar que el artículo 16, párrafo tercero, dispone que

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

En ese sentido, el juez de control a quien corresponde conocer respecto de la solicitud del Ministerio Público para otorgar una orden de aprehensión deberá resolver sobre esa solicitud en una audiencia que se fijará dentro de las veinticuatro horas a partir de la solicitud, exclusivamente con la presencia del Ministerio Público.

En caso de que la solicitud de orden de aprehensión o comparecencia no reúna alguno de los requisitos exigibles, el Juez de control prevendrá en la misma audiencia o por el sistema informático al Ministerio Público para que haga las precisiones o aclaraciones correspondientes, ante lo cual el Juez de control podrá dar una clasificación jurídica distinta a los hechos que se planteen o a la participación que tuvo el imputado en los mismos. No se concederá la orden de aprehensión cuando el Juez de control considere que los hechos que señale el Ministerio Público en su solicitud resulten no constitutivos de delito.

Si la resolución se registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutivos de la orden de aprehensión deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.⁶⁸

4. Entrega de la orden de aprehensión

Una vez que el juez de control resolvió otorgar la orden de aprehensión al Ministerio Público, el primero la entregará al segundo de manera física o de manera electrónica.

5. Orden de detención por parte del Ministerio Público

Una vez que el Ministerio Público recibió la orden de aprehensión, la deberá ejecutar por medio de la policía.

En ese sentido, el Ministerio Público tiene la obligación de “Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece e[1] Código”.⁶⁹

6. Detención por parte de la policía

Después de que la policía reciba la orden de aprehensión por parte del Ministerio Público, procederá a su ejecución.

En ese sentido, la policía deberá “Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga”, así como “Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables”.⁷⁰

El artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala:

Los agentes policiales deberán informar de inmediato al Ministerio Público sobre la ejecución de la orden de aprehensión para efectos de que éste solicite la celebración de la audiencia inicial a partir de la formulación de imputación.

Cuando por cualquier razón la Policía no pudiera ejecutar la orden de comparecencia, deberá informarlo al Juez de control y al Ministerio Público, en la fecha y hora señaladas para celebración de la audiencia inicial.

⁶⁸ Artículo 143 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁶⁹ Artículo 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁷⁰ Artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que “la información de los ‘motivos y razones’ de la detención debe darse ‘cuando ésta se produce’”.⁷¹

En ese sentido, la policía deberá actuar conforme a los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, los cuales señalan:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente peligro a que se refiere el principio 9.

La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes prohíbe cualquiera de estas conductas a los servidores públicos o a quien realice una detención de otra persona. Además, dispone:

Toda persona privada de su libertad deberá ser examinada [...] por un médico legista o por un facultativo de su elección, en un término que no exceda las doce horas posteriores a su detención, antes y después de la declaración ante Ministerio Público.

Quien haga el reconocimiento está obligado a expedir de inmediato el certificado correspondiente. Si la persona presenta lesiones, deberá hacer referencia pormenorizada a todas ellas, fijarlas mediante fotografías a color y determinar, en la medida de lo posible, las causas de éstas. El certificado también deberá hacer referencia a si la persona detenida presenta una notoria afectación en su salud mental [artículo 46].

[...] En caso de que el médico legista o facultativo designado por la persona detenida encuentre indicios de tortura, deberá solicitar, mediante el procedimiento legal correspondiente, que un perito especializado realice el dictamen médico-psicológico conforme lo establece el Protocolo de Estambul. Ade-

⁷¹ Corte IDH, *Caso hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, Sentencia del 27 de agosto de 2014, de Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 165.

más deberá dar aviso inmediato a las autoridades competentes para el inicio de las investigaciones de conformidad con la presente Ley [artículo 47].

También se le hará saber a la persona detenida de los derechos que le asisten.

4. Puesta del detenido a disposición del juez

Posteriormente, el Ministerio Público tiene la obligación de “Poner a disposición del órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos en el presente Código”.⁷²

El artículo 145 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que

Los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de control que hubiere expedido la orden, en área distinta a la destinada para el cumplimiento de la prisión preventiva o de sanciones privativas de libertad, informando a éste acerca de la fecha, hora y lugar en que ésta se efectuó, debiendo a su vez, entregar al imputado una copia de la misma.

Los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de comparecencia pondrán al imputado inmediatamente a disposición del Juez de control que hubiere expedido la orden, en la sala donde ha de formularse la imputación, en la fecha y hora señalada para tales efectos. La Policía deberá informar al Ministerio Público acerca de la fecha, hora y lugar en que se cumplió la orden, debiendo a su vez, entregar al imputado una copia de la misma.

Asimismo, el artículo 19 de la Constitución señala:

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

En el capítulo décimo segundo explicamos sobre el control judicial.

⁷² Artículo 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

III. DETENCIÓN POR FLAGRANCIA

Al momento de cometerse un acto o un hecho que la ley califica como delito, las personas que tengan noticia o conocimiento deben hacerlo del conocimiento del Ministerio Público, a través de una denuncia o querrela, para que el Ministerio Público actúe en términos del procedimiento descrito en el punto II, que es la regla general.

Pero si en el momento en el que se realizó el hecho las personas están en posibilidades de detenerlo, lo pueden hacer, en términos del ordenamiento jurídico.

La Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales indican que

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponerle una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código.⁷³

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

En ese sentido, Julio A. Hernández Barros sostiene que la detención en flagrancia es “el acto por el cual una persona, sin existir orden de juez, priva provisionalmente de la libertad a otra, a quien sorprende en el momento mismo en que está cometiendo un delito o bien cuando se halla en un estado declarado equivalente por la ley”.⁷⁴

El Código Nacional de Procedimientos Penales dispone al respecto que

Los cuerpos de seguridad pública estarán obligados a detener a quienes cometan un delito flagrante y realizarán el registro de la detención.

⁷³ Artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁷⁴ Hernández Barros, Julio A., “Aprehensión, detención y flagrancia”, Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, scjn-unam-Konrad Adenauer Stiftung, 2013, t. II, p. 1773.

La inspección realizada por los cuerpos de seguridad al imputado deberá conducirse conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto en el [...] Código.

En este caso o cuando reciban de cualquier persona o autoridad a una persona detenida, deberán ponerla de inmediato ante el Ministerio Público, quien realizará el registro de la hora a la cual lo están poniendo a disposición.⁷⁵

El mismo Código Nacional de Procedimientos Penales indica:

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

- I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o
- II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:
 - a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o
 - b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.⁷⁶

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en la Recomendación 03/2022, destaca que existen cuatro variantes de la detención en flagrancia:

- Que la persona sea detenida en el momento de estar cometiendo un delito.
- Que la detención se hubiere dado inmediatamente después de cometer el ilícito.
- Que la detención se realizó con motivo de su persecución material de manera ininterrumpida.

⁷⁵ Artículo 147 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁷⁶ Artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Que la persona haya sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda.

Al Ministerio Público le corresponde analizar que la detención se realizó conforme a los parámetros que señalan la Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales, de lo contrario dispondrá la libertad inmediata de la persona.⁷⁷

IV. DETENCIÓN POR CASO URGENTE

La detención por caso urgente es otra de las excepciones a la regla general. En ese sentido, el artículo 16 de la Constitución señala:

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Al ser una excepción, los supuestos en que se puede detener a una persona están precisados en el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este Código o en la legislación aplicable así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión;

Exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y

⁷⁷ Artículo 149 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que de hacerlo, el imputado pueda evadirse.

Los oficiales de la Policía que ejecuten una orden de detención por caso urgente deberán hacer el registro de la detención y presentar inmediatamente al imputado ante el Ministerio Público que haya emitido dicha orden, quien procurará que el imputado sea presentado sin demora ante el Juez de control.

El Juez de control determinará la legalidad del mandato del Ministerio Público y su cumplimiento al realizar el control de la detención. La violación de esta disposición será sancionada conforme a las disposiciones aplicables y la persona detenida será puesta en inmediata libertad.

Detención por extradición

SUMARIO: I. Aspectos generales. II. Petición de extradición. III. Recepción de la solicitud. IV. Requisitoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Fiscalía General de la República. V. Solicitud de detención por parte del fiscal general de la República. VI. Orden de detención del juez de control. VII. Orden de detención por parte del Ministerio Público. VIII. Detención por parte de la policía. IX. Participación del juez de control. X. Resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

I. ASPECTOS GENERALES

La extradición internacional es un procedimiento administrativo por medio del cual un Estado reclama a otro Estado la entrega de una persona que cometió un delito en el Estado reclamante. Para ello, los Estados, en muchas ocasiones, celebran tratados de extradición. México tiene celebrados múltiples tratados de extradición con otras naciones del mundo. También el Congreso federal mexicano expidió una Ley de Extradición Internacional que se aplica para los casos en los que no se tiene celebrado tratado de extradición.

Cabe destacar lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Alonso Gómez-Robledo Verduzco comenta:

En principio, es susceptible de extradición toda persona que habiendo cometido una infracción suficientemente grave, se encuentra en el territorio del Estado requirente, y sea cual fuere su nacionalidad; esto es, ya sea la del Estado requirente, de un tercer Estado, o incluso del Estado requerido.

Un Estado procede entonces a la extradición de una persona para que ésta pueda ser juzgada por el país que lo requiere por supuestos delitos cometidos en contravención de su orden jurídico.⁷⁸

En el mismo sentido, Sergio García Ramírez opina:

Así las cosas, ¿qué hacer cuando un sujeto delinque en determinado país y se sustrae a la justicia de éste, viajando a otro e instalándose en su territorio? Ver con indiferencia esta sustracción a la justicia redundaría en perjuicio del orden internacional, cuyos principios no debieran convertirse, nunca, en seguro de impunidad. Ella supone que el delincuente pretende evitar el proceso o la ejecución de la pena dispuesta en una sentencia, mediante el traslado a un territorio extranjero. En tal supuesto, el Estado al que compete la persecución —aquel cuya autoridad dictó la orden de captura o la sentencia— solicita al Estado en cuyo territorio se encuentra el prófugo, que proceda a la detención y entrega de éste para que continúe normalmente la acción de la justicia.

Así las cosas, el Estado al que se requiere la entrega (Estado requerido) verifica la legitimidad de la petición que recibe, al través de un procedimiento que se desarrolla ante sus propios tribunales y autoridades diplomáticas, sin que se sustituya el juicio penal, que sólo compete a las autoridades del Estado que formula el pedimento (Estado requirente). Acreditada la legitimidad de la solicitud, se efectúa el traslado del sujeto al país que lo reclama.⁷⁹

Como se desprende de lo anterior, la detención de la persona requerida se debe realizar con apego al procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico del Estado requerido.

Al respecto, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determinó en un criterio jurídico lo siguiente:

la privación de la libertad del inculcado derivada del procedimiento de extradición debe estudiarse como derecho humano, en términos de los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aun cuando se trate de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y no de uno penal.

⁷⁸ Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Extradición en derecho internacional. Aspectos y tendencias relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 11, 12 y 15.

⁷⁹ García Ramírez, Sergio, “Artículo 15”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, UNAM-Porrúa, 2003, pp. 204 y 205.

Justificación: Lo anterior, pues de acuerdo con los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se advierte que toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso, siendo que su libertad podrá estar condicionada a las garantías que aseguren su comparecencia en el juicio, y tendrá derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si dichas medidas fueran ilegales. En ese sentido, la privación de la libertad del inculcado derivada del procedimiento de extradición del que es objeto debe estudiarse como derecho humano en términos de los artículos citados, pues al ser éste de protección superior, jurídica y axiológicamente, su cumplimiento se traduce en proporcionar seguridad jurídica al quejoso privado de su libertad y vincula al juzgador de amparo a emitir una resolución completa y acuciosa, aun cuando se trate de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y no de un procedimiento penal, pues afecta la libertad personal del quejoso y, por ende, aunque el procedimiento del que emana formalmente sea de naturaleza administrativa, materialmente su contenido es penal, por lo que independientemente de la naturaleza de las autoridades que emitan el acto, si éste tiene como consecuencia la afectación a la libertad personal, resulta procedente su estudio como un derecho humano, toda vez que afecta directamente derechos sustantivos y lesiona derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.⁸⁰

Asimismo, la Primera Sala de la scjn señala:

El artículo 1o. de la Ley de Extradición Internacional no contraviene el principio de no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, al no regular para las personas requeridas en ese procedimiento la aplicación de los mismos derechos que asisten a las personas sujetas a un proceso penal, pues requieren de un trato diferenciado atendiendo a las distintas finalidades y consecuencias existentes entre uno y otro procedimiento.⁸¹

⁸⁰ Tesis de jurisprudencia I.9o.P.J/8 P (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 10 de junio de 2022.

⁸¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/2021 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, t. II, septiembre de 2021, p. 1568.

En ese sentido, la detención de una persona dentro de un procedimiento de extradición, que es de naturaleza administrativa, debe respetar las formalidades de la ley de la materia, así como los derechos humanos inherentes a la detención, pero también las formalidades que señalamos en los capítulos primero y segundo, relativas al procedimiento de detención, así como a los derechos humanos inherentes a una detención.

II. PETICIÓN DE EXTRADICIÓN

El Estado que pretenda la extradición de una determinada persona debe realizar una petición formal al Estado mexicano, redactada en idioma español,⁸² la cual deberá contener la expresión del delito por el que se pide la extradición; la prueba que acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del reclamado; cuando el individuo haya sido condenado por los Tribunales del Estado solicitante, bastará acompañar copia auténtica de la sentencia ejecutoriada; las manifestaciones a que se refiere el artículo 10 (de la Ley de Extradición Internacional), en los casos en que no exista tratado de extradición con el Estado solicitante; la reproducción del texto de los preceptos de la Ley del Estado solicitante que definan el delito y determinen la pena, los que se refieran a la prescripción de la acción y de la pena aplicable y la declaración autorizada de su vigencia en la época en que se cometió el delito; el texto auténtico de la orden de aprehensión que, en su caso, se haya librado en contra del reclamado, y los datos y antecedentes personales del reclamado, que permitan su identificación y, siempre que sea posible, los conducentes a su localización.

La Primera Sala de la SCJN determinó, en una tesis de jurisprudencia, que la tramitación reiterada de procedimientos de extradición contra la misma persona, por los mismos hechos y fundamento, no viola el principio *non bis in idem*, previsto en el artículo 23 constitucional. El criterio dispuso que

sí es posible realizar de nueva cuenta un procedimiento de extradición a pesar de que un primer pedido haya sido negado. [...] Por su naturaleza administrativa, la solicitud de entrega de una persona por parte del Estado requirente no implica una acusación formal a una persona, tampoco la imposición de una pena o sanción, ni un pronunciamiento o anticipación sobre la cul-

⁸² El artículo 16 de la Ley de Extradición Internacional señala: “Los documentos señalados en este artículo y cualquier otro que se presente y estén redactados en idioma extranjero, deberán ser acompañados con su traducción al español y legalizados conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales”.

pabilidad de la persona requerida. No obstante, esta posibilidad de presentar dos o más solicitudes de extradición de forma sucesiva debe respetar dos límites importantes: *a)* Que el primer procedimiento de extradición se haya negado por alguna cuestión formal o, en su caso, que la causa por la cual se negó la extradición haya desaparecido; y *b)* Que el procedimiento de extradición que se promueva de nueva cuenta no se realice de forma simultánea o paralela. Es decir, no es posible tramitar dos solicitudes de extradición al mismo tiempo si el primer procedimiento no ha concluido.⁸³

III. RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD

1. Integración del expediente de extradición

El procedimiento de extradición se tramita por la Secretaría de Relaciones Exteriores y por la Fiscalía General de la República, ante un juez de control federal del Poder Judicial federal. A la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde recibir la petición de extradición o la intención de presentar una petición formal de extradición por parte del Estado reclamante, revisar e integrar todo el expediente de extradición.⁸⁴

2. Solicitud de medidas precautorias

El Estado reclamante puede solicitar la adopción de medidas precautorias respecto de la persona reclamada, las cuales pueden ser

acordadas siempre que la petición del Estado solicitante contenga la expresión del delito por el cual se solicitará la extradición y la manifestación de existir en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente.

[...]

Si la Secretaría de Relaciones Exteriores estimare que hay fundamento para ello, transmitirá la petición al Fiscal General de la República, quien de inmediato promoverá ante el Juez de Distrito que corresponda, que dicte las medidas apropiadas, las cuales podrán consistir, a petición del Fiscal Ge-

⁸³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2022 (11a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 2 de diciembre de 2022.

⁸⁴ Artículo 28, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

neral de la República, en arraigo o las que procedan de acuerdo con los tratados o las leyes de la materia.⁸⁵

Específicamente, es a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la que le corresponde:

Intervenir en los procedimientos de extradición y tramitar las solicitudes de detención provisional y formal correspondientes, conforme a lo que establece la Ley de Extradición Internacional, así como las solicitudes de entrega temporal, de reextradición y de consentimiento a la excepción a la Regla de Especialidad previstos en los tratados y convenios celebrados por México con otros Estados en la materia.⁸⁶

Asimismo, el artículo 119 de la Constitución señala que

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Si dentro del plazo de dos meses [señala el artículo 18 de la Ley de Extradición Internacional] que previene el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contados a partir de la fecha en que se hayan cumplimentado las medidas señaladas en el artículo anterior, no fuere presentada la petición formal de extradición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se levantarán de inmediato dichas medidas.

El juez que conozca del asunto notificará a la Secretaría de Relaciones Exteriores el inicio del plazo al que se refiere este artículo, para que la Secretaría, a su vez, lo haga del conocimiento del Estado solicitante.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, señaló:

Si al reclamado se le impone como medida cautelar su detención oficiosa con fines de extradición (prisión preventiva oficiosa), el traslado que en su momento se haya ejecutado en su contra, no es impedimento para que en

⁸⁵ Artículo 17 de la Ley de Extradición Internacional.

⁸⁶ Artículo 21, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

el procedimiento relativo la autoridad judicial pueda pronunciarse sobre el lugar en donde dicha persona deberá seguir privado de la libertad, en tanto aquél se resuelve, pues ni jurídica ni fácticamente ese acto de molestia (traslado) vincula a la autoridad que conoce de la extradición, ya que además de que no hay norma que así lo disponga, el tema del lugar donde el justiciable deba estar privado de su libertad se examina con diferente enfoque, ya que mientras con la ley nacional se analiza si existen motivos para trasladarlo de un centro de internamiento a uno distinto, como por ejemplo, por razón de “seguridad institucional”; en el procedimiento de extradición esa situación se observa como un derecho humano, pues si la autoridad judicial que conoce de él tiene a su disposición al justiciable, significa que tiene potestad sobre él para determinar dónde y en qué circunstancias y condiciones surtirán efectos esa restricción a la libertad personal; sobre todo, cuando el propio reclamado solicita al Juez de Control que lo traslade a un lugar más próximo de donde se lleva a cabo su procedimiento de extradición, para estar cerca de su familia, así como para que pueda ofrecer sus excepciones de forma más inmediata ante el Juez.

IV. REQUISITORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Una vez que la Secretaría de Relaciones Exteriores tuvo por admitida la solicitud de extradición del Estado reclamante, por haberse cumplido con todos y cada uno de los requisitos, enviará una requisitoria al fiscal general de la República, acompañada del expediente respectivo.

V. SOLICITUD DE DETENCIÓN POR PARTE DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA

El fiscal general de la República,⁸⁷ una vez que recibió la requisitoria y el expediente respectivo, promoverá ante el juez de control competente, que dicte un auto de cumplimiento y que ordene la detención de la persona reclamada. Al respecto, la Ley de Extradición Internacional dispone: “Conocerá el Juez de Distrito de la jurisdicción donde se encuentre el reclamado. Cuando se desconozca el paradero de éste, será competente el Juez de Distrito en Materia Penal en turno del Distrito Federal” (artículo 22). “El Juez de Distrito es irrecusable y lo actuado

⁸⁷ Artículo 40, fracción xxxii, de la Ley de la Fiscalía General de la República.

por él no admite recurso alguno. Tampoco serán admisibles cuestiones de competencia” (artículo 23).

En la misma promoción, el fiscal general de la República le solicitará al juez de control que, en su caso, realice “el secuestro de papeles, dinero u otros objetos que se hallen en su poder, relacionados con el delito imputado o que puedan ser elementos de prueba, cuando así lo hubiere pedido el Estado solicitante”.⁸⁸

VI. ORDEN DE DETENCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL

El juez de control ordenará la detención al Ministerio Público. El primero la entregará al segundo de manera física o de manera electrónica.

VII. ORDEN DE DETENCIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

Una vez que el Ministerio Público recibió la orden de detención, la deberá ejecutar por medio de la policía. El Ministerio Público tiene la obligación de “Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece e[1] Código”.⁸⁹

VIII. DETENCIÓN POR PARTE DE LA POLICÍA

Después de que la policía reciba la orden de detención por parte del Ministerio Público, procederá a su ejecución.

La policía tiene competencia para:

- Realizar las técnicas de investigación en operativos policiales de búsqueda y localización de personas con orden de extradición en términos de la legislación aplicable.
- Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y participar en la detención de personas y el aseguramiento de bienes y desahogar aquellas diligencias ministeriales que le sean encomendadas.
- Registrar de inmediato la detención.

⁸⁸ Artículo 21 de la Ley de Extradición Internacional.

⁸⁹ Artículo 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Poner a disposición inmediatamente ante la persona agente del Ministerio Público de la Federación a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia.
- Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que aquélla le otorga.⁹⁰
- Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables.⁹¹

Una vez detenido el reclamado, sin demora se le hará comparecer ante el respectivo Juez de Control.⁹²

Asimismo, la Corte IDH ha establecido que “la información de los ‘motivos y razones’ de la detención debe darse ‘cuando ésta se produce’”.⁹³

En ese sentido, la policía deberá actuar conforme a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como conforme a la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

IX. PARTICIPACIÓN DEL JUEZ DE CONTROL

1. Comparecencia

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito señala que, conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Extradición Internacional,

una vez detenido el reclamado, el Juez de Control lo hará comparecer para hacer de su conocimiento la petición formal de extradición —al igual que todos los documentos anexos a ella—, y se le nombrará un defensor de oficio o particular; asimismo, se le oír en defensa por sí o por su defensor y dis-

⁹⁰ Artículo 41, fracciones x, xi, xii y xiii de la Ley de la Fiscalía General de la República.

⁹¹ Artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁹² Artículo 24 de la Ley de Extradición Internacional y artículo 51, fracción ii, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

⁹³ Corte IDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 27 de agosto de 2014, párrafo 165.

pondrá hasta de tres días para oponer excepciones que únicamente podrán ser las previstas en esa ley.

Sin embargo, en la Ley de Extradición Internacional, se advierte que no se han hecho las adaptaciones normativas correspondientes para adecuar o hacer compatible el procedimiento de extradición con los principios y reglas que imperan en el sistema de justicia penal acusatorio y oral. Por ello, se detectan figuras jurídicas que pueden resultar anacrónicas a las previstas en este sistema. En este sentido, debe aceptarse que no todas las decisiones, a raíz de su extrema complejidad, pueden resolverse en el mismo momento en que las partes plantean el problema jurídico que se trate; de ahí que, por ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus artículos 315, párrafo segundo, 400 y 401, párrafo primero, prevea supuestos en los que es asequible que el Juez de Control —o, en su caso, el tribunal de enjuiciamiento— decrete recesos para reflexionar y, posteriormente, deliberar, citando a diversa audiencia, en la cual, las partes ya no tendrán la oportunidad de debatir, al estimarse que el contradictorio respectivo quedó agotado. Por tanto, si durante la celebración de la audiencia a la que se refieren los artículos 24 y 25 de la Ley de Extradición Internacional, al Juez de Control se le formulan peticiones cuya solución exige razonamientos exhaustivos dada su complejidad, tiene la facultad de citar a las partes a una audiencia de mera deliberación para emitir su determinación, en la que tomará en consideración únicamente los argumentos que vertieron las partes en aquélla, ya que el debate o el contradictorio se habrá agotado durante su desarrollo.⁹⁴

2. Dictado de medidas cautelares

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito ha interpretado el artículo 26 de la Ley de Extradición Internacional de la siguiente manera:

De modo que en los procedimientos de extradición ventilados conforme a los principios y reglas que rigen a los procesos de corte acusatorio y oral, la oportunidad que prevé el artículo 26 indicado para que el reclamado en extradición pueda continuar el procedimiento respectivo en libertad, ahora se encuentra supeditada a que en la audiencia correspondiente argumente y acredite la satisfacción de los requisitos necesarios para que pueda imponérsele alguna medida cautelar que conlleve esa circunstancia, es decir, que sea

⁹⁴ Tesis: I.1o.P.144 P (10a.) Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, t. III, octubre de 2018, p. 2270.

susceptible de permitir que en tanto transcurra el procedimiento pueda estar sujeto a éste, pero en el goce de su libertad deambulatoria, lo que presupone que en el instante en que el reclamado en extradición comparece ante la autoridad judicial, antecedió una orden de detención con fines de extradición que ocasionó la privación de su libertad. Sin que pase inadvertido que, ante la falta de disposición normativa en la Ley de Extradición Internacional que indique si debe o no haber debate en torno a la imposición de medidas cautelares durante la celebración de la audiencia que refieren sus artículos 24 y 25; no obstante, el artículo 26 mencionado da la pauta para ello, pues aunque pareciere que la carga de proponer ese contradictorio le corresponde al propio reclamado, lo cierto es que al imperar en la etapa judicial del procedimiento de extradición, los principios y reglas que ciñen al sistema penal acusatorio y oral debe colegirse que quien tiene la carga inicial de hacerlo es el Ministerio Público.⁹⁵

3. Opinión jurídica del juez de control

Después de desahogadas todas las actuaciones, el juez de control dará a conocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores su opinión jurídica.

X. RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Es al secretario de Relaciones Exteriores a quien le compete autorizar con su firma la extradición de una persona⁹⁶ o, en su caso, rehusarse a la extradición. Lo anterior, con base en la opinión jurídica del juez de control y el análisis del expediente respectivo.

El artículo 29 de la Ley de Extradición Internacional señala que, entre tanto, el detenido permanecerá en el lugar donde se encuentra a disposición. Y en contra de la resolución de extradición se puede interponer el juicio de amparo.

⁹⁵ Tesis aislada I.1o.P.141 P (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, t. III, octubre de 2018, p. 2265.

⁹⁶ Artículo 9, fracción x, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Detención por las fuerzas armadas

SUMARIO: I. Aspectos generales. II. Disciplina y jerarquía en las fuerzas armadas. III. Detención por parte de las fuerzas armadas. IV. Arrestos dentro de las fuerzas armadas.

I. ASPECTOS GENERALES

Los servidores públicos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como los de la Armada de México, también pueden realizar detenciones, tanto de personas civiles como de servidores públicos que pertenecen a esas dependencias del Poder Ejecutivo federal.

En principio, el artículo 13 de la Constitución, señala:

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

En ese sentido, cabe señalar que tanto el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos así como la Armada de México son dependencias de la administración pública federal, pero de carácter castrense. Su competencia originaria es la de, entre otras, proteger la seguridad nacional, es decir, la soberanía de la nación.

Al respecto, explica Jaime Cárdenas Gracia:

Debemos recordar que la seguridad nacional es un concepto teórico político derivado de la Guerra Fría y posteriormente, en una nueva reformulación, de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. La finalidad de la seguridad nacional estriba en mantener condiciones de estabilidad y gobernabilidad en los Estados Unidos mediante la prevención y el recha-

zo de las amenazas y riesgos militares o de otro tipo, ya sea de otros Estados o de agentes sociales internos o foráneos, tanto en suelo estadounidense como en el exterior a él, para proteger intereses e inversiones norteamericanos en cualquier parte del planeta, y en el ámbito interno para enfrentar y prevenir el terrorismo, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales como la inmigración masiva hacia las fronteras norteamericanas.⁹⁷

Ahora, en México, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de septiembre de 2022, mediante la cual se reformaron las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Guardia Nacional; Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y la de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Guardia Nacional también realiza funciones de seguridad nacional, como lo explicamos en el siguiente capítulo, y pasa a formar parte de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, según el artículo segundo transitorio del “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, “La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional”.

Debemos precisar, que en términos del artículo 89, fracción VI, de la Constitución federal, la Fuerza Armada se integra con el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y ahora también con la Guardia Nacional.

Con lo cual, ahora estas corporaciones castrenses tienen las siguientes facultades:

- Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable.
- Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
 - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros

⁹⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, “La militarización de México: de Fox a López Obrador”, González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, 2020, p. 31.

- de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.
- b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables.
 - c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
 - d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación.
 - e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
 - f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia, en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación.
- Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables.
 - Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos.
 - Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales.
 - Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia.
 - Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de con-

formidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes.

- Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes.
- Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.
- Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales.

Es decir, la idea actual de la seguridad nacional que se utiliza en Estados Unidos de América, también se ha trasladado a nuestro país, lo que resulta preocupante en términos constitucionales y de derechos humanos.

Al respecto, Sergio García Ramírez, ex presidente de la Corte IDH, nos recuerda, que

En varias sentencias de [la CorteIDH] (particularmente las relativas a los casos *Cabrera García y Montiel Flores*, del 26 de noviembre de 2010, y *Alvarado Espinosa y otros*, del 20 de noviembre de 2018, casos en los que se analizaron hechos violatorios que ocurrieron en México), la Corte IDH ha señalado que la intervención militar en este ámbito entraña riesgos para los derechos humanos y coloca a la población en situación de vulnerabilidad. Asimismo, ha destacado de nueva cuenta las diferencias que existen entre la función militar y la función policial, y ha insistido en la necesidad de encomendar a la autoridad civil el orden público interno y la seguridad ciudadana.⁹⁸

En específico, la Corte IDH, en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*,⁹⁹ consideró que

⁹⁸ García Ramírez, Sergio, “La ominiosa resolución del 11 de mayo de 202”, González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, 2020, p. 27.

⁹⁹ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, párrafo 86.

En algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Así, por ejemplo, organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.

II. DISCIPLINA Y JERARQUÍA EN LAS FUERZAS ARMADAS

En principio, cabe señalar que las Fuerzas Armadas se rigen por el principio de jerarquía. Jorge Fernández Ruiz, señala, que “En la administración pública, se traduce en el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia”.¹⁰⁰ Por ejemplo, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, dispone que “El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos conforman una organización que realiza sus operaciones mediante una estructura jerárquica que comprende [diferentes] niveles de mando”.¹⁰¹

La Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México, señala que “El personal de la Armada observará el principio vital de la disciplina como un deber de obediencia que lo capacita para el mando”.

Asimismo, la Ley de la Guardia Nacional, dispone:¹⁰²

La disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional; su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescri-

¹⁰⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, p. 281.

¹⁰¹ Artículo 10 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

¹⁰² Artículos 61, 29 y 57 de la Ley de la Guardia Nacional.

ben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la justicia y la ética.

La escala jerárquica de la Guardia Nacional tiene por objeto el ejercicio del mando.

El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

Sin embargo, diferentes leyes, entre ellas la Ley de la Guardia Nacional, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, prohíben expresamente obedecer órdenes cuya ejecución constituya un delito, violaciones a la ley o violaciones a los derechos humanos de las personas.

III. DETENCIÓN POR PARTE DE LAS FUERZAS ARMADAS

Tal como ya lo han señalado los organismos y tribunales internacionales de protección de los derechos humanos, las detenciones deben quedar a cargo de los mandos civiles. Es violatorio de los derechos humanos de las personas, que las Fuerzas Armadas realicen detenciones en tiempos de normalidad.

En específico, la Corte IDH, en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*,¹⁰³ ha señalado:

que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción". Así, el Tribunal ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, en-

¹⁰³ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, párrafos 87, 88 y 89.

trenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (*supra* párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

No obstante lo anterior, cabe destacar que en los casos en los que los servidores públicos de las Fuerzas Armadas realicen detenciones de personas o de servidores públicos de sus instituciones (arrestos) aunque las leyes que los rigen no lo señalen expresamente, deben cumplir con el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro.

IV. ARRESTOS DENTRO DE LAS FUERZAS ARMADAS

1. Sobre el arresto

Tanto la Ley del Ejército y la Fuerza Aérea, como la Ley de la Armada de México, así como la de la Guardia Nacional, prevén al arresto como una medida correctiva.

En ese sentido, al ser el arresto una medida privativa de la libertad, se considera como una detención. Sin embargo, la Primera Sala de la SCJN:

Sostuvo el criterio consistente en que uno de los elementos definitorios de un ejército es la disciplina militar, la cual constituye el principio organizativo esencial que, por su propia naturaleza, trasciende a la esfera interna del individuo y supone, a su vez, uno de los aspectos que separa al militar del resto de la sociedad, además de que si bien es cierto que la disciplina es común a todos los sectores de la administración pública, también lo es que en las fuerzas armadas goza de una especial importancia, ya que permite la cohesión y mantenimiento del orden, indispensables para que el ejército lleve

a cabo su misión constitucional. [En ese sentido], se advierte que para preservar la disciplina al interior de la institución, [ciertas] disposiciones [...] prevén la imposición de correctivos disciplinarios, entre los que se encuentra el arresto, definido como la reclusión que sufre un militar por un plazo de 24 horas a 15 días en su alojamiento, cuartel o en las guardias de prevención, debiendo darse por escrito y, en caso de que un militar se vea precisado a imponerlo por orden verbal, surtirá efectos de inmediato, pero dicha orden deberá ser ratificada por escrito dentro de las 24 horas siguientes, anotando su motivo y fundamento. En este contexto, al imponer un arresto como correctivo disciplinario dentro de las fuerzas armadas es innecesario otorgar el derecho de audiencia previa, pues únicamente debe constar por escrito, fundado y motivado; de lo contrario se desconocería el régimen de sujeción especial al que se encuentran sujetos sus miembros, del que derivan situaciones que constitucionalmente justifican limitar derechos fundamentales, una especial concepción e intensidad del orden público y aplicar principios de derecho con una connotación peculiar o específica, aunado a que también se soslayarían los principios de disciplina y jerarquía, que constituyen la piedra angular del régimen castrense, como se desprende de los antecedentes legislativos del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde deriva la necesidad de castigos severos y rápidos que produzcan una fuerte impresión colectiva, para reprimir los desórdenes que se cometan dentro de la institución militar.¹⁰⁴

2. De servidores públicos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

La Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,¹⁰⁵ señala al arresto como un correctivo disciplinario, es decir, una “medida coercitiva que se impone a todo militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por haber infringido las leyes o reglamentos militares, siempre y cuando no constituyan un delito”.

La orden de arresto debe darse por escrito, pero en caso de que un militar se vea precisado a imponerla por orden verbal, surtirá efectos de inmediato, pero dicha orden deberá ser ratificada por escrito dentro de las 24 horas siguientes, anotando el motivo y fundamento de la misma, así como la hora; en caso de que no se ratifique, la orden quedará sin efecto.

¹⁰⁴ Tesis aislada I.4o.A.181 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, enero de 2020, t. III, p. 2449.

¹⁰⁵ Véase los artículos 24 Ter, 24 Quáter, 28, 32, 33 y 33 Quáter de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

El militar que ejerce superioridad jerárquica o de cargo, podrá imponer correctivos disciplinarios.

En ese sentido, tienen facultad para imponer arrestos a sus subalternos en jerarquía o cargo, los generales, jefes, oficiales y clases. El secretario de la Defensa Nacional también tiene facultad para imponer y graduar arrestos a los generales, jefes, oficiales y tropa, hasta por quince días.

Asimismo, los arrestos se impondrán a:

- I. Los Generales y Jefes, hasta por 24 y 48 horas, respectivamente;
- II. Los Oficiales, hasta por ocho días, y
- III. La Tropa, hasta por quince días.

El servidor público que haya recibido orden de arresto, deberá comunicar al superior de quien dependa así como al que se la impuso, el inicio y término de su cumplimiento. Los generales, jefes y oficiales lo harán por escrito y la tropa de forma verbal.

Los generales, jefes, oficiales y tropa que no tengan destino fijo y se encuentren en disponibilidad, cumplirán los arrestos que se les impongan en cualquiera de los recintos militares señalados en el artículo 25 de esta ley.

Los militares en situación de retiro cumplirán el arresto en la instalación militar más cercana a su domicilio.

3. De servidores públicos de la Armada de México

La Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México,¹⁰⁶ señala al arresto como un correctivo disciplinario, es decir,

la sanción que se impone al personal de la Armada como resultado de haber infringido un precepto legal o reglamentario, y la infracción no constituya un delito. Tiene como finalidad corregir las conductas contrarias a la disciplina naval y evitar la reincidencia.

La orden de arresto deberá comunicarse por escrito, pero si se comunica verbalmente ésta surtirán efectos de inmediato, pero deben ser ratificadas por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes, indicando el motivo y fundamento de la misma; en caso de que no se ratifique, la orden quedará sin efecto.

¹⁰⁶ Véase los artículos 49, 50, 53, 55, 56 y 58 de la Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México.

Tienen facultad para imponer correctivos disciplinarios:

- I. El personal, desde almirantes hasta cabos, a los individuos de menor jerarquía;
- II. Los mandos y el personal en razón de su cargo o comisión, a sus subalternos y a los de su misma jerarquía cuando les estén subordinados, y
- III. Los organismos disciplinarios.

El inspector y contralor general de Marina podrá imponer y graduar los arrestos que procedan por responsabilidades del personal naval, como resultado de las inspecciones y auditorías. El Alto Mando tendrá facultad para imponer y graduar arrestos hasta por ocho días.

Salvo los casos anteriores, la máxima graduación de los arrestos, será la siguiente:

- I. A los almirantes hasta por veinticuatro horas;
- II. A los capitanes hasta por cuarenta y ocho horas;
- III. A los oficiales hasta por noventa y seis horas, y
- IV. A las clases y marinería hasta por ocho días.

El servidor público que haya recibido orden de arresto dará parte a su mando y al superior que le impuso el correctivo, la hora en que inicia y la hora en que termina de cumplirlo. En los casos de almirantes, capitanes y oficiales, se hará por escrito; en los casos del personal de clases y marinería, se hará verbalmente.

3. De los servidores públicos de la Guardia Nacional

La Ley de la Guardia Nacional¹⁰⁷ señala al arresto como un correctivo disciplinario, y también señala como sanción a la “restricción”. El arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales y tendrá una duración máxima de treinta y seis horas; en el caso de los Comisarios, será de hasta veinticuatro horas.

La restricción consiste en la obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre. La persona sancionada no podrá salir de las instalaciones de su adscripción o comisión, salvo en actividades propias de sus funciones que le ordene un superior jerárquico. La restricción tendrá una duración máxima de quince días.

¹⁰⁷ Véase los artículos 63 65 de la Ley de la Guardia Nacional.

El arresto y la restricción se impondrán de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Pueden imponer los correctivos disciplinarios a los subordinados, los superiores jerárquicos o de cargo;
- II. Tienen facultad para graduar los correctivos disciplinarios:
 - a) El Comandante, y
 - b) Los Coordinadores Territoriales, Estatales, de Unidad de nivel Batallón, y los jefes y oficiales comandantes de destacamento.En ausencia de los anteriores, la facultad recaerá en quien los suceda en el mando o cargo;
- III. Quien imponga el correctivo disciplinario dará cuenta a la autoridad competente para su graduación, siendo esta quien fijará su duración, teniendo en consideración la jerarquía de quien lo impuso, la falta cometida y los antecedentes del subordinado;
- IV. Toda orden de arresto o restricción deberá darse por escrito. En caso de que un integrante de la Guardia Nacional se vea precisado a darla de manera verbal, surtirá efectos de inmediato, pero dicha medida deberá ser ratificada por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes, de manera fundada y motivada. En caso de que no se ratifique, la orden quedará sin efecto, y
- V. Quien impida el cumplimiento de un arresto o restricción, el que permita que se quebranten, así como el que no los cumpla, será sancionado.

Detención por la Guardia Nacional

SUMARIO: I. Aspectos generales. II. Competencia en materia de detenciones.
III. Procedimiento.

I. ASPECTOS GENERALES

La Guardia Nacional, en la actualidad, es una institución de seguridad pública, de carácter “civil”, disciplinada y profesional. Su finalidad es realizar la función pública de seguridad pública, en los términos que señala el artículo 21 de la Constitución. Es una institución *sui generis* con atribuciones muy diversas, principalmente de naturaleza penal y administrativa. Según la Ley de la Guardia Nacional, la institución está adscrita como órgano administrativo desconcentrado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

La Guardia Nacional tiene fundamentalmente competencias en materia de seguridad pública, pero también en seguridad interior y nacional, las que se mezclan indebidamente en su ordenamiento —artículo 60. de la norma—. Dice la ley, que la Guardia coadyuvará con las autoridades locales en tareas de seguridad pública y establece controles de los poderes Legislativo y Judicial sobre su función. También determina que sus tareas policiales estarán sujetas a la conducción y mando del Ministerio Público, aunque con importantes niveles de independencia de las fiscalías. Su organización y estructura incorpora elementos de la tradición castrense y policial, en donde prevalecen los primeros. No existe desde luego ningún mecanismo de control ciudadano.¹⁰⁸

José Luis Soberanes Fernández nos explica que la Guardia Nacional es

¹⁰⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, “La militarización de México: de Fox a López Obrador”, en González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, 2020, p. 34.

una institución que tuvo mucha importancia en México en el siglo XIX y que, aunque formalmente subsistía en la Constitución federal, había caído en desuso hacía más de 100 años.

[En] 1917, año en que se expidió una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto original se mencionaba en ocho ocasiones a la “Guardia Nacional”, institución que, como señalamos antes, tenía una larga historia en el constitucionalismo mexicano; sin embargo, podemos decir que para el inicio del siglo XX ya había caído en desuso. Es más, muy pocos juristas sabrían definir lo que es. Por ejemplo, el artículo 10 hablaba de las armas “para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea” y Guardia Nacional. El artículo 31, fracción III), de la Constitución, cuando disponía de las obligaciones de los ciudadanos de la república, señalaba: “Alisarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

Huelga decir que, cuando estuvieron en vigor esos ocho artículos constitucionales mencionados, no existió ley reglamentaria de la Guardia Nacional, solamente dos breves referencias en la Ley del Servicio Militar [...].¹⁰⁹

Pero el 26 de marzo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que modifica diversos artículos de la Constitución, mediante el cual, el Órgano Reformador de la Constitución “revive” a la institución de la Guardia Nacional para darle un carácter supuestamente “civil”.

Sin embargo, los artículos quinto y sexto transitorios de ese decreto, señalaron, respectivamente, que

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas

¹⁰⁹ Soberanes Fernández, José Luis, *La Nueva Guardia Nacional*, México, UNAM, 2019, pp. 8, 22 y 23.

de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Asimismo, la Ley de la Guardia Nacional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, y de cuyo contenido ya hemos señalado algunas cuestiones.

En el 2020, en plena pandemia de COVID-19, el presidente de la República publicó un Acuerdo administrativo “por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública.

Por último, el 9 de septiembre de 2022, se reformaron las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Guardia Nacional; Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y la de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. Cabe señalar que esta última reforma fue impugnada mediante acción de inconstitucionalidad, ante la SCJN, en virtud de que se desplaza del ámbito civil al ámbito militar a la Guardia Nacional.

Es importante destacar que, en los últimos años, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido algunas recomendaciones por violaciones a diferentes derechos humanos cometidas por elementos de la Guardia Nacional, tales como el derecho humano a la vida, el derecho humano a la integridad personal, el derecho humano a la seguridad jurídica, el derecho humano a la libertad personal, el derecho humano a la dignidad, entre muchos otros, que se han materializado en detenciones ilegales y arbitrarias. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, destaca en la Recomendación No. 74 VG/2022, que “dado que la intervención del personal de la [Guardia Nacional], se encuentra evidenciada no solo de manera gráfica, sino también en los diversos informes que rindieron en respuesta a esta Comisión Nacional, dentro de la investigación que llevo a cabo este Organismo Autónomo se acreditaron diversas vulneraciones a los derechos humanos”. Destacó que diferentes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, “tutelan el derecho a la libertad personal, prohíben las detenciones arbitrarias y obligan a que las personas detenidas conozcan las razones de su detención y los cargos

que se les imputan, así como que sean puestos a disposición de la autoridad competente, sin demora alguna”.¹¹⁰

Es delicado y preocupante el estatus jurídico actual de la Guardia Nacional, ya que así como se encuentra regulado estamos en un Estado de excepción permanente y normalizado, lo que va en contra de los derechos humanos.

II. COMPETENCIA EN MATERIA DE DETENCIONES

El personal de la Guardia Nacional, en términos de la Ley de la Guardia Nacional, pueden realizar detenciones de personas, en los casos en los que la Constitución y las leyes lo permitan. El problema que se advierte, es que derivado de la última reforma a su ley, podemos observar una combinación *sui generis* entre la regulación de tipo civil pero también de tipo castrense.

De su ley se advierte que la estructura y organización de la Guardia Nacional es similar a la del Ejército o a la de otros cuerpos paramilitares. En este sentido; tenemos un uso retórico del derecho, en donde las declaraciones de la Constitución y la ley contradicen la realidad. Atendiendo a su integración estrictamente militar, al hecho de que su mando es un militar y a que en su dirección se integran los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, existe una subordinación de la Guardia Nacional al Ejército, se puede afirmar que desde el 26 de marzo de 2019 tenemos al Ejército y a la Marina en funciones policiales.¹¹¹

Entre sus principales actividades relacionadas con los procesos penales, están las de “Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas”; “Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de su función”; “Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; “Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique

¹¹⁰ Párrafos 32 y 40.

¹¹¹ Márquez Gómez, Daniel, “Comentarios al Acuerdo que dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública”, en González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?*, México, UNAM, 2020, p. 43.

alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables”; “Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos”; “Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales”; así como “Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia”.

Respecto de sus competencias relacionadas con procedimientos administrativos, están las de “Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas”; “Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación”; y “Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional”.

Asimismo, cuenta con importantes competencias para “Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia” y “Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”.

Al respecto, el artículo segundo transitorio del “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019, dispuso que

La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objeti-

vos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Es decir, se le otorgan importantes facultades tanto de tipo penal como administrativas a la Guardia Nacional, que anteriormente correspondían a diferentes autoridades administrativas, e incluso las realiza conjuntamente con otras que también realizan esa facultad.

III. PROCEDIMIENTO

1. En la detención de personas por delitos

La Ley de la Guardia Nacional, respecto de las atribuciones y funciones que tiene el personal de la Guardia Nacional, dispone que en la investigación y combate a los delitos actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente, a fin de que sus actuaciones se lleven a cabo con legalidad y bajo las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia válida ante los tribunales.¹¹²

Asimismo,

Cuando durante el desarrollo de la investigación la Guardia Nacional estime necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional, lo comunicará sin demora al Ministerio Público que la esté conduciendo, quien resolverá lo conducente.¹¹³

Cabe destacar que en los casos en los que personal de la Guardia Nacional realice la detención de una persona, y aunque la Ley de la Guardia Nacional no lo señale expresamente, debe seguirse el procedimiento

¹¹² Artículo 94, de la Ley de la Guardia Nacional.

¹¹³ Artículo 95, de la Ley de la Guardia Nacional.

que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro.

En ese sentido, es importante señalar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las recomendaciones que ha emitido a la Guardia Nacional, destaca la impartición de cursos de capacitación a sus elementos en materia de derechos humanos, perspectiva de género, uso de la fuerza, entre otros.

2. En la detención de personas en los procedimientos administrativos

A. Tránsito en los caminos y puentes federales

Como señalamos en las páginas anteriores, la Guardia Nacional tiene competencia para

Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación.

Anteriormente, esa competencia la tenía la Policía Federal.

Hay que tener presente, que la Ley de Caminos, Puentes y Auto-transporte Federal, dispone que

Los conductores de vehículos que transitan en los caminos y puentes, deberán portar la licencia vigente que exijan las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, se abstendrán de conducir en estado de ebriedad o bajo los efectos de drogas de abuso, hablar por teléfono celular o cualquier otro dispositivo electrónico o de comunicación, salvo que lo haga con tecnología de manos libres, leer y/o enviar mensajes de texto por medio de cualquier tipo de dispositivo electrónico, o rebasar los máximos de velocidad, establecidos por la Secretaría.

Y en ese sentido, en la actualidad la Guardia Nacional

es la corporación encargada de controlar el tránsito de vehículos en las carreteras y puentes de jurisdicción federal, cuyos elementos están facultados para ordenar la detención de la circulación de los vehículos que transiten en di-

chas vías federales y requerir al conductor la exhibición de los documentos que las disposiciones legales y reglamentarias obligan a portar, como son la licencia de manejo vigente, el original de la tarjeta de circulación y, especialmente, tratándose de vehículos de procedencia extranjera, la documentación relacionada con su legal estancia en territorio nacional; pudiendo, además, retirar de la circulación y remitir al depósito correspondiente las unidades que no cumplan con esos requisitos. Ahora bien, si en el ejercicio de esas atribuciones los elementos referidos advierten alguna probable infracción a la Ley Aduanera, respecto de algún vehículo de procedencia extranjera en tránsito, en términos de su artículo 3o., párrafo segundo, deben denunciar los hechos ante la autoridad fiscal, poniéndolo a su disposición; sin que dicha función conlleve el ejercicio de facultades de comprobación ni la verificación de mercancías en materia aduanera, ya que la [Guardia Nacional] sólo se limita a inspeccionar los documentos que las disposiciones aplicables establecen como requisito para transitar en las zonas terrestres de las vías generales de comunicación y, en su caso, será la autoridad fiscalizadora quien ejerza las facultades de comprobación correspondientes.¹¹⁴

Sin embargo, en esos casos, como la persona queda detenida temporalmente, y aunque la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal no lo señale expresamente, debe seguirse el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro.

B. Inspección en aduanas

En términos de su ley, la Guardia Nacional tiene competencia para “Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional”.

Al respecto, la Ley Aduanera señala que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la inspección o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar en documento que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento de verificación administrativa que se señala en los artículos 150 a 153 y respetando los principios, derechos humanos

¹¹⁴ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 134/2017 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, t. II, p. 1208.

y garantías que señala el artículo 16, párrafos décimo primero y décimo sexto de la Constitución. Sin embargo,

eso no significa que estén facultados para afectar la libertad de las personas que conducen los vehículos con mercancías, aun cuando es sabido que en su actuación sí la llegan a afectar o restringir, así sea temporalmente. Por esto y porque el objeto de tal restricción no es una cuestión de seguridad que lo justifique, para que la afectación a la libertad personal de los conductores o portadores de la mercancía que ocurre en el marco de un reconocimiento aduanero sea legal deba mediar, en todo caso, prueba o constancia del consentimiento libre e informado de que la persona acepta tal restricción, y si no se hace constar en el acta circunstanciada o de algún otro modo fehaciente, que se informó y explicó al conductor que tiene el derecho de acudir o no al lugar donde se llevará acabo el reconocimiento aduanero, y que después de haber sido informado de manera adecuada de sus derechos y el procedimiento a realizar, éste aceptó de manera libre e informada la restricción de su libertad personal, se genera la presunción de que existió una restricción injustificada a la misma, que hace ceder la presunción de legalidad de los actos administrativos, pues tal situación, por su gravedad, trasciende a la validez del acto administrativo, en tanto que, tratándose de la libertad no puede caber duda de la justificación de su afectación, de modo que, de no haberla, debe presumirse ilícitamente afectada, lo que también trasciende y afecta los derechos al debido proceso y a la defensa adecuada.¹¹⁵

En el mismo sentido, señala el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que

Tratándose de la verificación de mercancías en materia aduanera, resulta ilegal que la autoridad traslade sin su consentimiento al conductor del vehículo al recinto fiscal, o bien, que lo retenga en éste, pues la Ley Aduanera no la faculta para realizar esa acción, además, constituye una detención que, para hacerla, debe realizarse cumpliendo con las formalidades previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, para que el proceder de la autoridad en estos casos sea ajustado a derecho, es necesario que el verificador, una vez que no se justificó la legal estancia del vehículo o la mercancía, informe al particular su situación jurídica, para que, si es su deseo y de acuerdo a sus intereses, por su propia voluntad ocu-

¹¹⁵ Tesis aislada I.6o.A.31 A (10a.), Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Agosto de 2020, t. vi, p. 6268.

rra ante la aduana, ya sea por su propio conducto, o bien, se traslade con el propio verificador, pero ello no en calidad de sujeto detenido o retenido, sino únicamente como parte en la verificación y en el eventual procedimiento administrativo en materia aduanera.¹¹⁶

Lo anterior, porque “la restricción a la libertad personal y la detención por autoridad administrativa en aspectos que no involucran cuestiones de seguridad debe analizarse y juzgarse bajo parámetros más estrictos, justamente en razón de que su objeto no justifica afectar la libertad de las personas”.¹¹⁷ En esos casos, la persona queda detenida temporalmente, y aunque la Ley Aduanera no lo señale expresamente, debe seguirse el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro.

C. Inspección migratoria

En términos de su ley y de la Ley de Migración, la Guardia Nacional tiene competencia para

Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.

[Y] Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren.

En los casos de detenciones de migrantes, realizadas por la Guardia Nacional, aunque la Ley de la Guardia Nacional no lo señale expresamente, debe seguirse el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro, así como los procedimientos que explicamos en el capítulo octavo.

¹¹⁶ Tesis de jurisprudencia IV.1o.A. J/19 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, enero de 2016, t. IV, p. 3126.

¹¹⁷ Tesis aislada I.6o.A.31 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, agosto de 2020, t. VI, p. 6268.

Detención por autoridad migratoria

SUMARIO: I. Aspectos generales. II. Derecho humano al libre tránsito. III. Derechos de las personas migrantes. IV. Procedimientos de ingreso y salida del territorio nacional. v. Denominación de las detenciones temporales. vi. Control judicial.

I. ASPECTOS GENERALES

Las autoridades migratorias son los servidores públicos que dependen del Instituto Nacional de Migración (Instituto), los cuales ejercen la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria. El Instituto, entre otras, tiene las atribuciones de “Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación”, así como “Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos”.¹¹⁸

El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado que depende de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional. Cabe señalar que realiza funciones y procedimientos de naturaleza formal y materialmente administrativa, a pesar de que realiza detenciones de personas migrantes. Es importante destacarlo, en virtud de que las personas migrantes tienen un conjunto de derechos humanos.

Es importante mencionar que el Instituto tiene competencia para llevar a cabo tres procedimientos migratorios, que explicaremos más adelante, en los que puede realizar detenciones, denominadas “estancia temporal” o “alojamiento temporal”. En ese sentido, la Ley de Migración señala que “Migrante es el individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación”, y extranjero es “la persona que no posea la calidad de mexicano”.

¹¹⁸ Artículo 20, fracciones II y VII de la Ley de Migración.

La Corte IDH, entiende por emigrante a la persona que deja un Estado con el propósito de trasladarse a otro y establecerse en él, e inmigrante a la persona que llega a otro Estado con el propósito de residir en él.

Por su parte, la Ley de Migración dispone que

Asilado es todo extranjero que sea reconocido como tal en los términos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Refugiado al extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales [...] y a la legislación vigente.

Respecto de estas dos figuras jurídicas, la Corte IDH ha dispuesto que las personas con estatus de asilado o refugiado “no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones. Antes de realizar una devolución, los Estados deben asegurarse que la persona que solicita asilo se encuentra en la capacidad de acceder a una protección internacional apropiada mediante procedimientos justos y eficientes de asilo en el país a donde se le estaría expulsando. Los Estados también tienen la obligación de no devolver o expulsar a una persona que solicita asilo a donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a uno desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo (la llamada “devolución indirecta”)”.¹¹⁹

Asimismo, la Ley de Migración señala que se entiende como apátrida a toda persona que no sea considerada como nacional por ningún Estado.

A todos los estatus antes señalados la ley les denomina “Situación migratoria”, es decir,

a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas.

¹¹⁹ Véase Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2013, párrafo 153. El artículo 42 de la Ley de Migración, dispone que “La Secretaría podrá autorizar el ingreso de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, asilo político, determinación de apátrida, o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, sin cumplir con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 37 de [l]a Ley”.

II. DERECHO HUMANO AL LIBRE TRÁNSITO

El libre tránsito, establece la Ley de Migración, es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la ley.¹²⁰ La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, en los tratados internacionales, así como en la Ley de Migración.

Al respecto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, ha señalado, que

[...] la libertad personal es un derecho de primer rango que sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad. [Es decir], que el uso automático de la detención migratoria resulta contrario al umbral de protección del derecho a la libertad personal y su carácter de excepcionalidad como último recurso, pasando por alto que se debe partir de una presunción de libertad y no de una presunción de detención, donde la detención migratoria sea la excepción y se justifique sólo cuando ésta sea legal y no arbitraria. Cabe señalar que la detención migratoria busca el correcto desenvolvimiento del procedimiento administrativo hasta su conclusión, esto es, lograr el retorno asistido de la persona, o bien, para la determinación de la situación migratoria, la cual generalmente tiene como consecuencia la deportación. En ambos supuestos la persona migrante o menor de edad en esa condición, permanece en una estación migratoria o estancia provisional en tanto se dicta la determinación respectiva; sin embargo, en algunos casos, las personas o menores de edad permanecen detenidas durante meses, debido a que el artículo 111 de la Ley de Migración no establece cuál es el plazo máximo para la detención. En ese contexto, cuando el Juez de Distrito conceda la suspensión de plano contra detenciones que no tengan relación con la comisión de un delito, efectuadas por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, como lo son las migratorias, será para el efecto de que el quejoso sea puesto en libertad, [...] fijando, además, las medidas alternativas a la detención aptas para lograr el seguimiento del procedimiento administrativo, con la finalidad de evitar colocar a las personas migrantes o menores de edad en una situación de mayor vulnerabilidad, privilegiando el derecho funda-

¹²⁰ Artículo 7 de la Ley de Migración.

mental a la libertad personal, así como los principios del interés superior de éstos y de unidad familiar.¹²¹

III. DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Además de los derechos que ya hemos mencionado en los capítulos primero, segundo y tercero de este libro, la Ley de Migración señala otros específicos para las personas migrantes. La Corte IDH, por su parte, ha destacado, en el *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, que

En cuanto a los derechos de los migrantes, el Tribunal recuerda que es permisible que el Estado otorgue un trato distinto a los migrantes documentados en relación con los migrantes indocumentados, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional y no lesione derechos humanos. Ejemplo de ello puede ser establecer mecanismos de control para la entrada y salida de migrantes, pero siempre asegurando el debido proceso y la dignidad humana independientemente de su condición migratoria.¹²²

En ese sentido, la Ley de Migración, señala que las autoridades migratorias deberán conducirse, respecto de las personas migrantes, con:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

Hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia,

¹²¹ Tesis aislada II.4o.A.1 K (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, enero de 2022, t. IV, p. 3043.

¹²² Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de octubre de 2012, párrafo 233.

de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional.

Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, en tanto que los extranjeros con arraigo o vínculos familiares, laborales o de negocios en México han generado una serie de derechos y compromisos a partir de su convivencia cotidiana en el país, aún cuando puedan haber incurrido en una situación migratoria irregular por aspectos administrativos y siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables.

Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo y la libertad de elección y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen, siempre que no contravengan las leyes del país.

Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.¹²³

Asimismo,

Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación.

Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En caso contrario, se designará como intérprete a una persona que pueda entenderlo.¹²⁴

¹²³ Artículo 70, párrafo segundo de la Ley de Migración.

¹²⁴ Artículo 14 de la Ley de Migración.

Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al de la Ciudad de México, les corresponde “Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes que requieran servicios para su protección”, así como

Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección y los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, independientemente de su nacionalidad y situación migratoria, garantizando el principio de unidad familiar y el cumplimiento de las medidas de protección para la restitución integral de derechos vulnerados de niñas, niños y adolescentes.¹²⁵

IV. PROCEDIMIENTOS DE INGRESO Y SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL

1. Aspectos generales

El ingreso y la salida del territorio nacional mexicano, señala la Ley de Migración, sólo puede realizarse “por los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire”.

La internación regular al país se efectuará en el momento en que la persona pasa por los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, dentro de los horarios establecidos para tal efecto y con intervención de las autoridades migratorias.¹²⁶

Las autoridades migratorias tienen la facultad exclusiva de revisar los requisitos y documentos que señalan las leyes para que las personas puedan ingresar al país.

En ese sentido, está permitido a la autoridad migratoria realizar detenciones de personas. La Ley de Migración les denomina “estancia temporal”¹²⁷ o “alojamiento temporal”.

Estas medidas las puede dictar la autoridad migratoria durante los procedimientos migratorios denominados control migratorio, verificación migratoria y revisión migratoria. A continuación explicamos cada uno.

¹²⁵ Artículo 29, fracciones I y II de la Ley de Migración.

¹²⁶ Artículo 34 de la Ley de Migración.

¹²⁷ Artículo 89 de la Ley de Migración.

2. Control migratorio

El control migratorio se lleva a cabo mediante dos acciones: la revisión de documentación y la inspección. La revisión de documentación la realiza la autoridad migratoria respecto de personas que pretenden internarse o salir del país. La Guardia Nacional puede auxiliar al Instituto en esta acción. La inspección también la realiza el Instituto respecto de los medios de transporte utilizados para la internación o salida del país de las personas.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede solicitar al Instituto que se realicen cualesquiera de las dos acciones en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire. Si una persona que pretende ingresar al país no cumple con los requisitos y documentos que marca la ley, la autoridad migratoria puede rechazarlo, es decir, impedirle el ingreso y solicitarle que abandone el país. En esos casos, señala el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, “no procede conceder la suspensión de oficio y de plano, [...], porque no pone en riesgo la vida, la integridad física, ni la libertad de la persona”.¹²⁸

La Ley de Migración, dispone que “Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”.¹²⁹ En esos casos, la persona queda detenida temporalmente, y aunque la Ley de Migración no lo señale expresamente, debe seguirse el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro.

3. Verificación migratoria

Las autoridades migratorias pueden realizar visitas de verificación migratoria para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio mexicano están al corriente con sus obligaciones constitucionales y legales.

El Instituto no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad

¹²⁸ Tesis de jurisprudencia PC.I.P. J/28 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Febrero de 2017, t. 1, p. 658.

¹²⁹ Artículo 89.

civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.¹³⁰

La visita de verificación migratoria debe realizarse en términos del artículo 16 de la Constitución federal, es decir, debe emitirse una orden de verificación, por autoridad competente, debidamente fundada y motivada, en términos del artículo 92 de la Ley de Migración y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, es decir, se acordará su alojamiento temporal en una estación migratoria.¹³¹

En esos casos, la persona queda detenida temporalmente, y aunque la Ley de Migración no lo señale expresamente, debe seguirse el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro.

4. Revisión migratoria

Es un procedimiento administrativo que llevan a cabo las autoridades migratorias a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. Las revisiones migratorias pueden llevarse a cabo en determinadas zonas geográficas y lugares que señale previamente la autoridad migratoria. Para realizarlas deberá emitir una orden debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se señale al responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización.

Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, es decir, se acordará su alojamiento temporal en una estación migratoria.¹³² En esos casos, la persona queda detenida temporalmente, y aunque la Ley de Migración no lo señale expresamente, debe seguirse el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero también de este libro.

¹³⁰ Artículo 76 de la Ley de Migración.

¹³¹ Artículos 95 y 99 de la Ley de Migración.

¹³² Artículos 98, 99 y 100 de la Ley de Migración.

V. DENOMINACIÓN DE LAS DETENCIONES TEMPORALES

Los lugares de detención que permite la Ley de Migración son los albergues, las estaciones migratorias, las estancias provisionales o los centros de asistencia social.

En ninguna circunstancia se podrán establecer como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no tenga las medidas adecuadas, pues dicha medida no se trata de una sanción de carácter punitivo.¹³³

1. Alojamiento temporal

Es una medida administrativa prevista en la Ley de Migración, dictada por la autoridad migratoria, mediante la cual, técnicamente, se detiene en un albergue, en una estación migratoria o en una estancia provisional, a una persona migrante, que no ha acreditado su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.¹³⁴ La medida debe constar en actas y no puede exceder del término de 36 horas contadas a partir de la puesta a disposición de la persona migrante en el lugar de su detención. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, señala que

el alojamiento en una estación migratoria o en una estancia provisional mayor a [36 horas], sin causa justificada que lo amerite, constituye una restricción injustificada a la libertad personal de las personas migrantes y disminuye el grado de tutela de ese derecho humano en contravención al principio de progresividad.¹³⁵

En ese caso,

La Juez de Distrito concedió la suspensión de plano otorgando un plazo extra a las autoridades para el efecto de que en el término de veinticuatro horas contadas a partir de que surtiera efectos la notificación del auto, emitieran un proveído en el que, con libertad de jurisdicción, determinaran si resultaba

¹³³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 119/2022 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 11 de noviembre de 2022.

¹³⁴ Artículos 3, fracción xxiv y 68, de la Ley de Migración.

¹³⁵ Tesis aislada IV.1o.A.12 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas.

procedente o no cesar el alojamiento migratorio de las personas quejas; ello, sin fundamento legal.

El otorgamiento de la suspensión de plano, en estos casos, debe darse para el efecto de que las personas migrantes queden en inmediata libertad, ya que si de autos se advierte que el término previsto en el artículo 68 de la Ley de Migración ya transcurrió, no existe fundamento legal para otorgar mayores plazos a la autoridad, ya que de prolongar dicha detención se convierte en arbitraria y violatoria del derecho humano a la libertad personal.¹³⁶

2. Estancia temporal

Es una medida administrativa prevista en la Ley de Migración, dictada por la autoridad migratoria, mediante la cual, técnicamente, se detiene en una estación migratoria temporalmente,¹³⁷ a una persona extranjera que no ha acreditado su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria.¹³⁸

Tratándose de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones, serán llevados a los lugares de cuidado alternativo o acogimiento residencial denominados centros de asistencia social.

VI. CONTROL JUDICIAL

En todos los casos anteriores,

La competencia para conocer del juicio de amparo indirecto cuando se reclaman actos emitidos por autoridades migratorias [...], consistentes en la detención de carácter preventivo, violaciones al debido procedimiento administrativo migratorio, [...], debe recaer en un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa.¹³⁹

¹³⁶ Tesis aislada IV.1o.A.9 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas.

¹³⁷ Artículo 3, fracción XI de la Ley de Migración.

¹³⁸ Artículos 3, fracción XXIV y 68, de la Ley de Migración.

¹³⁹ Tesis aislada IV.1o.A.6 A (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 18 de noviembre de 2022.

Detención por autoridad sanitaria

SUMARIO: I. Aspectos generales. II. Visitas domiciliarias de verificación e inspección. III. Detenciones en carreteras (puntos autorizados).

I. ASPECTOS GENERALES

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural tiene a su cargo realizar visitas domiciliarias de inspección y/o verificación con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las leyes y reglamentos federales de sanidad animal y vegetal. Esta competencia que tanto la Ley Federal de Sanidad Animal, como la Ley Federal de Sanidad Vegetal, así como el Reglamento Interior de la propia secretaría, le asignan a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la realiza a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

El SENASICA es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía técnica, operativa y de gestión. Entre sus múltiples atribuciones, está la de realizar inspecciones en cualquier tiempo y lugar el cumplimiento de las disposiciones de sanidad animal y vegetal.

En ese sentido, contará con puntos de verificación e inspección federales y locales en diferentes carreteras, denominados Puntos de Verificación e Inspección. Los Puntos de Verificación e Inspección los debe difundir el director en jefe del SENASICA mediante disposiciones de carácter general, ya que a ese órgano se le otorga dicha atribución.

El documento oficial mediante el cual se dan a conocer los Puntos de Verificación e Inspección se denominan Avisos “por el que se dan a conocer los puntos de verificación e inspección autorizados”, y se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.

En ellos, se señala el estado de la República en el cual está instalado el Punto, el número de puntos por estado, la materia de inspección, así como la ubicación exacta del punto señalando el kilómetro, la carretera, el tramo, el poblado, así como el municipio.

II. VISITAS DOMICILIARIAS DE VERIFICACIÓN E INSPECCIÓN¹⁴⁰

1. Aspectos generales

Las leyes de sanidad establecen que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural puede realizar visitas de inspección, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para verificar el cumplimiento de esos ordenamientos. Al respecto, debemos señalar que dicha facultad, la cual también explicamos en el capítulo décimo primero, tiene su fundamento en los párrafos décimo primero y décimo sexto, del artículo 16 de la Constitución, los cuales señalan, que

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Asimismo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece el procedimiento para llevar a cabo dichas visitas de verificación administrativa.

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra “visita” quiere decir “Acción de visitar”. Y visitar, en dos de sus acepciones, quiere decir, la primera, “Ir a ver a alguien en su casa por cortesía, atención, amistad o cualquier otro motivo”, y la segunda, “Examinar los oficios públicos, y en ellos los instrumentos o géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles o según ley u ordenanza”. Mientras que el término “visita domiciliaria”, también según el *Diccionario de la Lengua Española*, significa “La que se hace por el juez u otra autoridad en casas sospechosas”.

¹⁴⁰ Véase nuestro trabajo López Olvera, Miguel Alejandro, “La verificación o inspección en los servicios públicos municipales”, *AIDA. Opera Prima de Derecho Administrativo*, Opus 15, 2014, México, Asociación Internacional de Derecho Administrativo.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la CPEUM, la visita domiciliaria sería el género, y la especie son la inspección,¹⁴¹ la supervisión y la verificación, que serían, precisamente, el objeto de la visita.

Dependiendo de la naturaleza del objeto de la visita y su regulación en la ley, será visita de inspección, visita de verificación o comprobación de supuestos jurídicos, pero todos estos supuestos se refieren a las visitas domiciliarias enunciadas en el artículo 16 constitucional.¹⁴²

2. La visita de inspección administrativa

Las leyes federales de sanidad incluyen en su texto los dos conceptos: inspeccionar y verificar. Señalan las leyes que se va inspeccionar para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales. La palabra inspección, que deriva del latín *inspectio*, *-ōnis*, en dos de sus acepciones, significa: “acción y efecto de inspeccionar” y “Examen que hace el juez por sí mismo, y en ocasiones con asistencia de los interesados y de peritos o testigos, de un lugar o de una cosa, para hacer constar en acta o diligencia los resultados de sus observaciones”. Y la palabra inspeccionar, significa: “Examinar, reconocer atentamente”. Por su parte, la palabra examinar significa “Inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado algo”.

3. La visita de verificación administrativa

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra “verificación” deriva del latín *verificāre*, que significa, “Comprobar o examinar la verdad de algo”. La palabra “administrativa”, significa “Perteneciente o relativo a la administración”.

Así, en el ámbito del derecho, la verificación administrativa consiste en comprobar por parte de la autoridad administrativa competente, que los particulares realizan sus actividades o prestan los servicios públicos que les han sido concesionados o autorizados, con apego a la normativa vigente.

¹⁴¹ Así lo ha determinado el Pleno de la SCJN al señalar que “la visita de inspección es una especie del género visita domiciliaria”. Véase *Semanario Judicial de la Federación*, México, Séptima Época, Pleno, t. 175-180 Primera Parte, p. 201.

¹⁴² Dirección de Protección contra la violación del Derecho de Autor, “La investigación administrativa sobre presuntas infracciones en materia de derechos de autor”, *Revista Mexicana del Derecho de Autor*, México, año 1, núm. 2, julio-septiembre, 2001, p. 13.

4. Clasificación de las visitas de verificación y/o inspección

Como señalamos anteriormente, la autoridad administrativa puede ordenar la verificación o la inspección¹⁴³ de bienes, de personas, de vehículos, de documentos, de establecimientos, etcétera, “con objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales”¹⁴⁴ y/o reglamentarias. En ese sentido, las verificaciones o inspecciones pueden ser federales, estatales, municipales o mixtas. Es federal cuando se realiza exclusivamente por una autoridad federal. Es estatal cuando se realiza exclusivamente por una autoridad estatal. Es municipal cuando se realiza exclusivamente por una autoridad municipal. Y es mixta cuando sea realizada por una autoridad federal y estatal, por una autoridad federal y municipal, o por una autoridad local y municipal, en virtud de un convenio de colaboración, para comprobar el cumplimiento de disposiciones de orden federal o local, según sea el caso. Asimismo, la visita de verificación puede ser objetiva, subjetiva y/o técnica. En el caso de la sanidad animal y vegetal, la verificación es de carácter técnico. Algunas visitas de verificación o inspección pueden ser presenciales o electrónicas.

Las leyes señalan, textualmente, que

La Secretaría, podrá inspeccionar en cualquier tiempo y lugar animales, bienes de origen animal, establecimientos, vehículos, embalajes, maquinaria, equipos, productos para uso o consumo animal y cualquier otra mercancía regulada en este ordenamiento, con el objeto de comprobar el cumplimiento de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones de sanidad animal o en materia de buenas prácticas pecuarias de los bienes de origen animal aplicables.¹⁴⁵

III. DETENCIONES EN CARRETERAS (PUNTOS AUTORIZADOS)

Las leyes de sanidad vegetal y sanidad animal, señalan que se entiende por Puntos de Verificación Interna y Punto de Verificación e Inspección Interno, respectivamente:

¹⁴³ Véase el artículo 125 de la Ley Federal de Sanidad Animal.

¹⁴⁴ El artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que “Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación”.

¹⁴⁵ Artículo 128 de la Ley Federal de Sanidad Animal.

[A las] instalaciones autorizadas por la Secretaría ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados fitosanitarios expedidos o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra.

Aquellos autorizados por la Secretaría, que se instalan en lugares específicos del territorio nacional, en las vías terrestres de comunicación, límites estatales y sitios estratégicos, que permiten controlar la entrada o salida de mercancías reguladas a zonas de producción, que de acuerdo a las disposiciones de sanidad animal aplicables a bienes de origen animal, deban inspeccionarse o verificarse.

Con esta medida, se controla la posibilidad de que una plaga o alguna enfermedad pueda dispersarse y pueda afectar la producción animal o vegetal en el país o en alguna región o estado de la República.

Las personas que realicen las actividades que se regulan en esta Ley o en las disposiciones que deriven de la misma, deberán otorgar al personal debidamente acreditado de la Secretaría, las facilidades indispensables para el desarrollo de los actos de inspección. Asimismo, deberán aportar la documentación que ésta les requiera para verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.¹⁴⁶

Los Puntos de Verificación e Inspección cuentan con identificación oficial institucional y cuentan con la correspondiente autorización, que debe mostrarse en lugar visible del módulo, en la que se precisan las materias en las que puede realizar la función de verificación e inspección, con la finalidad de darle publicidad, transparencia y una operación adecuada.

Como se puede apreciar, el procedimiento de verificación e inspección se lleva a cabo en un lugar bien establecido, en el cual, necesariamente, el conductor del vehículo a inspeccionarse debe detenerse para que se realice el procedimiento. Y es en ese momento, en el cual, se deben de cumplir con dos procedimientos. El primero de ellos, consistente en el registro de la detención; el segundo, consistente en el registro de la verificación e inspección.

Aunque, previamente las autoridades administrativas correspondientes debieron inscribir en el Padrón de verificadores e inspectores

¹⁴⁶ Artículo 129 de la Ley Federal de Sanidad Animal.

los nombres de los servidores públicos autorizados o facultados para realizar inspecciones, verificaciones y visitas domiciliarias en el ámbito administrativo.

Las etapas del procedimiento de la detención, son:

- Identificación del servidor público.
- Registro inmediato.
- Datos del registro.
- Número de registro de la detención.
- Actualización de la información en el Registro.
- Informe Policial Homologado.

El registro de la verificación e inspección se deberá de realizar en los términos que señala la Ley General de Mejora Regulatoria. Asimismo, después de realizados estos dos procedimientos, se deberá llevar a cabo el procedimiento de verificación e inspección respectivo, en los términos que señala el artículo 16, párrafos décimo sexto y décimo primero, de la Constitución, así como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cabe precisar que en los casos en los que los servidores públicos o particulares que realicen verificaciones e inspecciones en las cuales tengan que detener a las personas, aunque las leyes que rigen estos procedimientos no lo señalen expresamente, deben cumplir con los procedimientos que explicamos anteriormente y deben garantizarse los derechos que señalamos en los capítulos primero y tercero de este libro.

Detención por agentes de instituciones de seguridad pública

SUMARIO: I. Seguridad pública. II. Poder de policía y policía. III. Tipos de detenciones y derechos humanos. IV. Uso de la fuerza. v. Desaparición forzada.

I. SEGURIDAD PÚBLICA

Es una función pública estatal que, en nuestro sistema jurídico, está a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, en términos de lo dispuesto en el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución.

Los fines de la seguridad pública son “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, [...] comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas”.

Jorge Fernández Ruiz dice que la seguridad pública:

Cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.¹⁴⁷

Según los Principios de Siracusa, “La seguridad pública significa protección contra los peligros para la seguridad de las personas, su vida o su integridad física, o contra los daños graves a sus bienes”.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que “La función de Seguridad Pública se realizará [...] por conducto de las Instituciones Policiales [así como] de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas” (artículo 3).

¹⁴⁷ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP, 2002, p. 320.

II. PODER DE POLICÍA Y POLICÍA

1. Sobre el concepto “poder de policía”

El concepto jurídico “poder de policía”, nos explica Jorge Vargas Morgado,¹⁴⁸ es una creación de la jurisprudencia estadounidense cuyo origen se remonta a 1827 con el *Caso Brown vs Maryland*, resuelto por el juez Marshall. En el derecho estadounidense, sigue Vargas Morgado, poder de policía es definido como el poder inherente al gobierno estatal, frecuentemente delegado a los gobiernos locales, para imponer restricciones razonables para promover y mantener la salud, la seguridad, la moral y, en general, el bien público.¹⁴⁹

Sin embargo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señala que

En el Estado moderno el concepto de policía no se agota exclusivamente en la tutela y protección del orden público y de la paz social, sino que comprende además la potestad estatal de regular y controlar la vida ciudadana, estableciendo las limitaciones y controles necesarios para que la actividad del gobierno cumpla con los fines de la convivencia social, en orden al bienestar general. Así pues, cuando la administración pública realiza un control administrativo a través de los reglamentos de policía, entre los cuales deben comprenderse los reglamentos de mercados, cafés cantantes y otros de naturaleza similar, con el fin de regular la libertad de trabajo, se está ajustando al amplio concepto, que en el Estado de derecho moderno, de naturaleza interventora, debe darse el concepto de policía.¹⁵⁰

En ese sentido, la Segunda Sala de la scjn ha señalado en varias oportunidades que

Los reglamentos de policía abarcan todas aquellas disposiciones dictadas con el objeto de que las autoridades administrativas vigilen la conducta de los particulares, a fin de que ésta se ajuste a las normas legales de orden público

¹⁴⁸ Vargas Morgado, Jorge, *La policía. Régimen laboral y otros temas relacionados*, México, Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas, 2009, p. 25.

¹⁴⁹ Vargas Morgado, Jorge, *La policía. Condición jurídica*, México, Novum, 2011, pp. 25 y 26.

¹⁵⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, México, Séptima Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ts. 109-114, Sexta Parte, p. 89.

y de obediencia obligatoria, previniendo, en tal forma, la alteración de dicho orden.¹⁵¹

2. Policía y poder de policía

No deben de confundirse los conceptos “policía” y “poder de policía”. El concepto “policía” se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social.¹⁵² Es decir, según Vargas Morgado, “policía es una función de seguridad de todo gobierno, pero es también un órgano institucional y, finalmente, entendemos que son los integrantes de ese órgano”.¹⁵³

La policía se encarga de “vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público, [...] vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto)”.¹⁵⁴ En nuestro sistema jurídico la policía pertenece a las instituciones de seguridad pública, que, según las fracciones VIII y X del artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son los cuerpos de policía de detención preventiva, así como todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares.

Las dependencias y entes estatales encargados de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal cumplen dicha función por medio de agentes de policía. Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley les denominan agentes encargados de hacer cumplir la ley.

En cambio, el “poder de policía” se refiere a la facultad del Estado de “vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato)”.¹⁵⁵ Al “conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares [...] y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden”.¹⁵⁶

¹⁵¹ *Semanario Judicial de la Federación*, México, Sexta Época, Segunda Sala, Tercera Parte, t. LXXXIV, p. 73. Véase también Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, 3a Parte, t. LXXXVII, p. 38.

¹⁵² Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, ts. 163-168, Primera Parte, p. 115.

¹⁵³ Vargas Morgado, Jorge, *La policía...*, cit., p. 7.

¹⁵⁴ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, ts. 163-168, Primera Parte, p. 115.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ *Idem.*

III. TIPOS DE DETENCIONES Y DERECHOS HUMANOS

1. Niveles de contacto entre los agentes de seguridad pública y las personas

Como ya hemos explicado en los capítulos anteriores, una persona puede ser detenida por diferentes motivos y circunstancias. Sin embargo, la Primera Sala de la scjn explica que

no todo contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona puede catalogarse de esa forma, pues las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican también actos de investigación o prevención del delito. En ese tenor, se pueden distinguir tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona: *a)* simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o prevención; *b)* restricción temporal del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad, y *c)* detención en sentido estricto. El primer nivel de contacto no requiere justificación, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica, el cual se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace cierto tipo de preguntas sin ejercer ningún medio coactivo y bajo el supuesto de que dicha persona puede retirarse en cualquier momento. En cambio, la restricción temporal del ejercicio de la libertad surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, mismas que pueden derivar en una ausencia de movimiento físico. Esta restricción debe ser excepcional y admitirse únicamente en casos en los que no es posible, por cuestión temporal, conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para ejercer actos de molestia a una persona o a sus posesiones. Para ello, la autoridad deberá acreditar la concurrencia de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva, la cual variará en cada caso concreto y debe ser acreditable empíricamente. Así, a saber, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer razonablemente que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizado libremente por el posible afectado, entendiéndose que existe consentimiento cuando fue prestado consciente

y libremente; es decir, ausente de error, coacción o de un acto de violencia o intimidación por parte de los agentes de policía.¹⁵⁷

Así, por ejemplo, el artículo 8.19, fracción III, del Código Administrativo del Estado de México señala que las autoridades de tránsito pueden “Detener la marcha de cualquier vehículo cuando el conductor esté cometiendo alguna infracción a las disposiciones en materia de tránsito”.

Asimismo, las leyes de seguridad pública otorgan atribuciones a los agentes de instituciones de seguridad pública para realizar detenciones de personas, con diferentes fines, como señalamos anteriormente; algunas de esas detenciones sólo son preventivas, pero restringen “provisional” o “momentáneamente” el derecho a la libertad.

2. Control preventivo provisional

La Primera Sala de la scjn ha señalado al respecto que

A este tipo de situaciones [las detenciones provisionales] se les puede denominar como restricciones provisionales al ejercicio de un derecho, ya que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad y que en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública.¹⁵⁸

En ese sentido, la propia Primera Sala de la scjn creó el concepto de “control preventivo provisional”, consistente en las diferentes actuaciones de investigación y prevención del delito, el cual es legítimo desde el punto de vista constitucional cuando se realiza en cumplimiento a lo previsto en el artículo 21 de la Constitución federal, siempre que se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable acreditable caso por caso.

La Primera Sala explica:

La finalidad de los controles preventivos provisionales es evitar la comisión de algún delito, salvaguardar la integridad y la vida de los agentes policiacos, o corroborar la identidad de alguna persona, con base en información de de-

¹⁵⁷ Tesis aislada 1a. XCIII/2015 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1096.

¹⁵⁸ Tesis aislada 1a. XCII/2015 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1101.

litos previamente denunciados ante la policía o alguna autoridad. En este sentido, la realización de esos controles excluye la posibilidad de que la autoridad pueda detener a una persona sin causa mínima que lo justifique, de lo contrario, bajo una circunstancia abstracta —como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse—, podrían justificar su detención y revisión física cuando es evidente que no existen circunstancias que permitan explicar la sospecha de que se está cometiendo un delito. Por tanto, para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no sólo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Así, las circunstancias para acreditar empíricamente la sospecha razonable objetiva son relativas a los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas y los testigos de algún delito con las denuncias que haya recibido la policía. En este contexto, las condiciones en las cuales la policía estará en posibilidad de llevar a cabo un control de detención se actualizan cuando la persona tenga un comportamiento inusual, así como conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de la policía. Sin embargo, en la actualización del supuesto de sospecha razonada, no existe la condición fáctica descrita, la comisión del delito evidente y apreciable de forma directa, pero sí las condiciones circunstanciales que justifican la realización de un control preventivo provisional por parte de los agentes de la autoridad, ya sea porque haya una denuncia informal o anónima, o porque el sujeto exteriorice acciones que objetivamente den lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito. Aunado a lo anterior, las condiciones fácticas son las que van a determinar el grado de intensidad del control preventivo por parte de la autoridad. En este sentido, existen dos tipos de controles que pueden realizarse: 1. Preventivo en grado menor, en el cual, los agentes de la policía pueden limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar información a la persona controlada, por ejemplo, su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. En este control preventivo de grado menor, también los agentes de la policía pueden efectuar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo. 2. Preventivo en grado superior, el cual está motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, lo que implica que los agentes policiales estén en posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En este supuesto, éstos podrían, además, registrar las ropas de las personas, sus pertenencias así como el interior de los vehículos. Este supuesto se actualiza si las circunstancias objetivas y particulares del delito y el sujeto corres-

ponden ampliamente con las descritas en una denuncia previa, o bien si los sujetos controlados muestran un alto nivel de desafío o de evasión frente a los agentes de la autoridad. En consecuencia, si después de realizar el control provisional legítimo los agentes de la policía advierten la comisión flagrante de algún delito, la detención del sujeto controlado será lícita, y también lo serán las pruebas descubiertas en la revisión que, a su vez, tendrán pleno valor jurídico para ser ofrecidas en juicio.¹⁵⁹

Existe demasiada discrecionalidad en este tipo de control, lo que puede derivar en abusos y violación a los derechos humanos de las personas. Por ello, es muy importante que se respeten estrictamente los procedimientos, los derechos humanos y las garantías que se señalan en los capítulos primero, segundo y tercero de este libro.

3. Derechos en una detención

Además de los derechos, garantías y principios que señalamos en los capítulos primero, segundo y tercero de este libro, los artículos 40 y 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señalan un listado de obligaciones que los integrantes de las instituciones de seguridad pública deben de respetar, y que para las personas son derechos. A continuación, sólo destacamos los relacionados con una detención.

Derechos de las personas:

- A que el agente preserve la secrecía de la detención.
- A que el agente preste auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a los bienes y derechos.
- A que el agente cumpla sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna.
- A que el agente se abstenga en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra.
- A que el agente observe un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio

¹⁵⁹ Tesis aislada 1a. XXVI/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, t. 1, febrero de 2016, p. 669.

de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.

- A que el agente desempeñe sus funciones sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular, el agente se opondrá a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberá denunciarlo.
- A que el agente se abstenga de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.
- A que el agente cuide de la vida e integridad física de las personas detenidas.
- A que el agente preserve, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente.
- A que el agente informe al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica.
- A que el agente inscriba la detención en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables.
- A que el agente se abstenga, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión.
- A que el agente atienda con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados.
- A que el agente se abstenga de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente.
- A que el agente remita a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro.
- A que el agente obtenga y mantenga actualizado su Certificado Único Policial.

También debemos agregar que la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos prohíben la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Las leyes que establecen facultades para las instituciones de seguridad pública, así como para los policías, también contienen normas que prohíben expresamente este tipo de conductas de los servidores públicos.¹⁶⁰

El fenómeno es muy delicado, ya que a pesar de que como país hemos tenido diversas condenas por parte de la Corte IDH además de recomendaciones de los organismos internacionales protectores de derechos humanos, son altos los índices de detenciones bajo este tipo de conductas.

IV. USO DE LA FUERZA

Es importante destacar en esta investigación que los agentes de policía o encargados de aplicar la ley, así denominados en los instrumentos internacionales, tienen acotadas sus facultades para hacer uso de la fuerza en una detención.

El artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que rige para todas las instituciones de seguridad pública del país, señala textualmente:

Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; así como a las demás disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho.

En ese sentido, tanto la Corte IDH como la propia SCJN han desarrollado, con mucha precisión, los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad, en diferentes sentencias y tesis de jurisprudencia, basándose en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley.

Las situaciones concretas son las que determinarán si se puede o no hacer uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad o los agentes del Estado, sin embargo, siempre será la excepcionalidad.

En el *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, la Corte IDH estableció los tres principios antes señalados que limitan el uso de la fuerza:

¹⁶⁰ Hay una Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida [...]. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.¹⁶¹

V. DESAPARICIÓN FORZADA

Un problema muy grave que se observa en la región es la desaparición forzada de personas. Los casos resueltos por la Corte IDH dan cuenta de la gravedad de la situación en América Latina.

En ese sentido, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito ha señalado que

una vez que es detenida una persona por policías por considerar que está cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido —lo que se conoce como *flagrancia*—, la obligación de éstos es presentarla sin demora injustificada ante la autoridad competente, a fin de que determine si es correcta la causa que dio lugar a esa detención y definir su situación jurídica, de lo cual debe quedar registro —sin estar facultados para realizar acciones relacionadas con la investigación del delito—; [...] no se autoriza que los agentes de seguridad —una vez que efectuaron la detención por *flagrancia*— tengan que evaluar y determinar si presentarán o no al detenido ante la autoridad competente, sino que su obligación consiste en conducirlo de inmediato a esta última e informar cualquier eventualidad durante la ejecución de dicho acto (como por ejemplo, una emergencia médica del detenido o si la patrulla presenta una falla mecánica o sufre un percance vehicular), para lo cual: 1) no deben desviarse, así sea para investigar, en este caso, el paradero del denunciante; 2) una vez detenido, debe ponerse a disposición de la autoridad ministerial para que ésta: a. evalúe la legalidad de la detención; y, b. decida si sigue detenido o es puesto en libertad. Entonces, el hecho de que los policías que efectuaron la detención afirmen que dejaron libre al detenido unas calles adelante de donde efectuaron la privación de la libertad, por no haber localizado a la persona que lo señaló inmediatamente después de co-

¹⁶¹ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs Ecuador*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, del 4 de julio de 2007, párrafo 85.

meter un ilícito, no puede llegar a desvirtuar la desaparición forzada de persona, como violación de derechos humanos pues, en principio, ello equivale a trasladar a una persona detenida a un lugar distinto de las instalaciones de la autoridad competente, lo que está proscrito [por la ley]. [L]as autoridades que efectúan [una] detención son responsables de salvaguardar los derechos de los detenidos, es decir, atribuyen la calidad de garantes a aquéllas respecto a éstos, pues [...] el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales y agentes estatales que actúen con tolerancia o aquiescencia del Estado y que impunemente practiquen actos contrarios a los derechos a la vida e integridad personal —ocasionando homicidios y tortura, durante su detención, [...] representan una infracción al deber de prevención de violaciones a los [...] derechos.¹⁶²

¹⁶² Tesis aislada I.1o.P.165 P (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, t. iv, agosto de 2019, p. 4529.

Detención por operativos preventivos de ingestión de alcohol

sumario: I. Aspectos generales. II. Función de verificación y libertad de tránsito.
III. Procedimiento.

I. ASPECTOS GENERALES

Una de las medidas más importantes que han adoptado los gobiernos locales y municipales de nuestro país —así como de otros países— para disminuir los accidentes de tránsito ha sido la de realizar, a ciertas horas de la noche y hasta la madrugada, operativos preventivos de ingestión de bebidas alcohólicas, instalando puestos de verificación de los niveles de alcohol que las personas conductoras de vehículos tienen en la sangre.

Al respecto, María Paula Casanova Vásquez, opina:

Conducir bajo los efectos del alcohol aumenta el riesgo de un accidente y altas probabilidades de que éste ocasione la muerte o traumatismos graves.

El riesgo de verse involucrado en un accidente de tránsito aumenta considerablemente cuando la alcoholemia pasa de los 0,004 g/dl.

Las leyes que prescriben un límite de alcoholemia de 0,03 g/dl o inferior logran reducir eficazmente el número de accidentes de tránsito relacionados con la ingesta de bebidas alcohólicas.

El establecer puestos de control y la verificación aleatoria de la alcoholemia mediante la prueba del aliento puede dar por resultado la disminución de los accidentes relacionados con el alcohol hasta un 20% y se ha comprobado que son muy rentables.¹⁶³

Los operativos sobre control y prevención de ingesta de alcohol en conductores de vehículos representan una medida muy importante

¹⁶³ Casanova Vásquez, María Paula, *Diseño, construcción e instalación de un alcoholímetro electrónico con dispositivo de bloqueo de un vehículo*, Tesis de Grado de Ingeniero Automotriz, Riobamba, Ecuador, Escuela de Ingeniería Automotriz, 2014, p. 9.

que incide en la disminución de accidentes y en la concientización de las personas para no usar el automóvil si van a ingerir alcohol.

La medida, que necesariamente va acompañada de restricciones a los derechos humanos de las personas, aún no se armoniza en las leyes y reglamentos de la materia respecto de las obligaciones de tutela a los derechos humanos que señalan la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Pero también es importante destacar que las normativas sobre tránsito y movilidad establecen ciertas obligaciones a los conductores de vehículos:

Conducir vehículos automotores por la vía pública, sin tener una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro, o de alcohol, en aire espirado superior a 0.4 miligramos por litro.

Si se trata de vehículos destinados al servicio de transporte de pasajeros o de transporte de carga o mixto, sus conductores no deben presentar ninguna cantidad de alcohol en la sangre o en aire espirado, o síntomas simples de aliento alcohólico, ni deben presentar síntomas simples de estar bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas; en caso de presentarlos, el conductor será remitido al Oficial Calificador correspondiente; si el médico de dicha Oficialía determina el consumo de alcohol y/o las sustancias referidas, sin perjuicio de las sanciones que procedan, se dará aviso inmediato a la autoridad correspondiente, para que proceda a la cancelación de la licencia de conducir en los términos de la Ley.¹⁶⁴

En el mismo sentido, los artículos 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 47 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública señalan, respectivamente, que

Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen, correlativamente con sus derechos, sendos deberes y obligaciones.

Es decir, que también existe una corresponsabilidad de los ciudadanos de cumplir con lo ordenado por el legislador, ya que se trata de obli-

¹⁶⁴ Artículo 8.16 Bis, fracción I, del Código Administrativo del Estado de México.

gaciones y limitaciones razonables en beneficio y respeto de los derechos humanos de toda la comunidad.

A continuación, explicamos lo correspondiente a la función de verificación, así como el procedimiento administrativo y los derechos y garantías que debe respetar la autoridad.

II. FUNCIÓN DE VERIFICACIÓN Y LIBERTAD DE TRÁNSITO

1. Función de verificación

La verificación o inspección del cumplimiento de las normas es una función pública que está a cargo del Estado.

Tiene su fundamento en el artículo 16, párrafos décimo primero y décimo sexto, de la Constitución, los cuales establecen la facultad de las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias para vigilar y cerciorarse de que los particulares cumplan con las obligaciones establecidas en las diferentes regulaciones en una determinada materia.

Por función pública, explica Jorge Fernández Ruiz, se entiende la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de la potestad, del imperio, de la autoridad, vamos, de la soberanía del Estado, de donde su carácter no delegable, cuya realización atiende al interés público.¹⁶⁵

Con el transcurrir del tiempo, al lado de las funciones tradicionales que desempeña el Estado (legislativa, ejecutiva y judicial), han surgido otras, denominadas “emergentes” por parte de la doctrina. Una de estas funciones es la de verificación o de inspección. Se trata de una función administrativa que queda atribuida a los órganos del Poder Ejecutivo, tanto federal como estatal y municipal.

Así, señala José Bermejo Vera:

Se habla de función, facultad, potestad o simple actividad de inspección, para identificar un modo de actuar de todas las Administraciones públicas, caracterizado, básicamente, por la imposición —generalmente forzosa— de supervisiones o controles sobre cómo se desarrollan ciertas actividades, qué contenido tienen los documentos, cómo se encuentran determinadas ins-

¹⁶⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002, p. 87.

talaciones, equipamientos u objetos, cómo están los productos, incluso en qué condiciones desempeñan su tarea algunas personas.¹⁶⁶

El párrafo décimo sexto del artículo 16 de la Constitución señala que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias a los particulares para cerciorarse de que éstos han cumplido con las obligaciones que les imponen las normas, para lo cual la autoridad competente debe seguir el procedimiento que señalan las leyes y lo que dispone el párrafo décimo primero del artículo 16 de la Constitución federal. Es decir, que la autoridad que realizará la visita domiciliaria debe contar con una orden de inspección o verificación, en la cual se debe de señalar la persona, el lugar, así como los objetos o actividades que se van a verificar o inspeccionar.

2. Libertad de tránsito

En ese sentido, las leyes o reglamentos que establecen la instalación de puestos de verificación de los niveles de alcohol en la sangre de los conductores, deben de ajustarse a lo prescrito por el artículo 16 de la Constitución, así como a las disposiciones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en virtud de que al realizar esos operativos se restringe la libertad de tránsito de las personas. Sin embargo, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con Residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver un caso, emitió el siguiente criterio:

El [artículo 145 Bis de la Ley de Vialidad del Estado de Aguascalientes] dispone, entre otras cosas, que los agentes de tránsito podrán detener la marcha de un vehículo cuando se lleven a cabo operativos preventivos de conducción de vehículos en estado de ebriedad. Ahora, el derecho humano a la libre circulación no es absoluto, pues su ejercicio puede restringirse con base en criterios de proporcionalidad. Así, la restricción temporal a la libre circulación que hace un agente a una persona, a fin de practicarle la prueba del alcoholímetro, debe considerarse excepcional y admisible, sin necesidad de una orden escrita de autoridad competente, en virtud de que por cuestiones de temporalidad y dado que el estado de ebriedad es transitorio, no es posible ob-

¹⁶⁶ Bermejo Vera, José, “Los principios ordenadores de la facultad de inspección de las administraciones públicas”, en Hernández Mendible, Víctor (coord.), *Derecho administrativo iberoamericano. 100 autores en homenaje al posgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, Caracas, Ediciones Paredes, 2007, p. 553.

tener esa orden para ejercer el acto de molestia, sino que basta la existencia del operativo correspondiente para detener vehículos en circulación y practicar, en su caso, la prueba señalada; de ahí que la norma mencionada no viole el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que el numeral 145 Bis aludido encuentra plena justificación en el diverso 117, último párrafo, constitucional, que prevé que las Legislaturas de las entidades federativas, así como el Congreso de la Unión, dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, por lo cual el legislador local buscó disuadir a los ciudadanos de ingerir bebidas alcohólicas y manejar vehículos, en aras de tutelar la vida y bienes del conductor, sus acompañantes y el resto de la sociedad.¹⁶⁷

Es decir, que tratándose de esta clase de programas y operativos, según interpretan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, existe una excepción respecto de lo señalado por la Constitución para emitir y notificar la orden de verificación a los conductores.

III. PROCEDIMIENTO

1. Instalación del puesto de control

Es importante seleccionar adecuadamente el lugar en el cual se instalará el punto de control de alcoholimetría. Se recomienda su instalación en:

Puntos detectados como riesgosos:

- Altos índices de accidentes.
- Altos índices delictivos.
- Vialidades iluminadas.
- Vialidades con alta afluencia vehicular.
- Vialidades de paso.

También se recomienda que en los operativos estén presentes servidores públicos de instituciones de tránsito, vialidad, seguridad pública,

¹⁶⁷ Tesis aislada (I Región) 8o.55 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, t. III, noviembre de 2017, p. 1934. ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 145 BIS DE LA LEY DE VIALIDAD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, AL PREVER QUE LOS AGENTES DE TRÁNSITO PUEDEN DETENER LA MARCHA DE UN VEHÍCULO Y PRACTICAR A SU CONDUCTOR LA PRUEBA RELATIVA, SIN NECESIDAD DE UNA ORDEN ESCRITA DE AUTORIDAD COMPETENTE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

protección civil, procuradurías de justicia, derechos humanos y defensorías públicas.

2. Detención de los vehículos

La competencia para detener la marcha de los vehículos la tienen las autoridades de tránsito.

Por ejemplo, el artículo 8.19 Ter, fracción I, del Código Administrativo del Estado de México establece que es atribución de las autoridades de tránsito: “Detener la marcha de un vehículo, cuando la autoridad correspondiente establezca y lleve a cabo operativos o programas de control y preventivos de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos”.

En la práctica, las autoridades de tránsito seleccionan discrecionalmente qué vehículos son detenidos y qué conductores van a ser sometidos a la prueba de alcoholemia. Se recomienda contar con un guión que indique cómo deben dirigirse a los conductores y a sus acompañantes, el saludo e informarles que se trata de un punto de control.

3. Detención de los conductores

Los conductores de vehículos tiene la obligación de cumplir con lo establecido en las leyes de tránsito y movilidad, así como en los respectivos reglamentos de tránsito. En ese sentido, si una autoridad de tránsito marca un alto, los primeros deben detenerse y atender a las instrucciones de la autoridad de tránsito.

En ese sentido, el artículo 8.16 Bis, fracción II, del Código Administrativo del Estado de México establece que los conductores de vehículos están obligados a: “Detener la marcha de su vehículo cuando la autoridad establezca y lleve a cabo operativos o programas de control y preventivos de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos”.

En ese momento, la autoridad debe cumplir con el procedimiento que explicamos en el capítulo segundo de este libro.

4. Derecho a la defensa

En estos procedimientos ni las leyes ni los reglamentos establecen la obligación de garantizar el derecho de defensa de los conductores. Como se trata de procedimientos en los que está presente el poder punitivo

del Estado, las autoridades de tránsito deben de cumplir con las garantías inherentes al derecho de defensa.

En ese sentido, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito determinó, mediante criterio jurídico, que

tratándose de un arresto administrativo por conducir en aparente “estado de ebriedad”, si el probable infractor no designa un defensor, renuncia a dicha prerrogativa o no la solicita, el Juez Cívico tiene la obligación de nombrarle uno de oficio y no permitirle defenderse por sí mismo, a fin de garantizar su derecho a una defensa adecuada.

Justificación: lo anterior, porque conforme a los criterios establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para garantizar la defensa adecuada del probable infractor es necesario que éste se encuentre representado por un licenciado en derecho (abogado particular o defensor de oficio), por tratarse de la persona que cuenta con la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente le conviene, a fin de otorgarle una real y efectiva asistencia jurídica letrada, la cual se contrapone con la posibilidad de que la defensa recaiga en una persona diferente de una especialista en dicha materia. Por otra parte, si el motivo de la detención de la persona que busca la protección constitucional fue que ingirió bebidas alcohólicas en una cantidad aparentemente superior a la permitida en el Reglamento de Vialidad y Tránsito para el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, no resulta apegado a derecho que renuncie a contar con un abogado o que se defienda por sí misma, pues existe un indicio de que no puede tomar esas decisiones ante su aparente estado de embriaguez, salvo prueba en contrario. Sin que obste a ello que en la valoración médica se concluyera que presentaba un “estado de embriaguez leve” pues, por una parte, es un hecho notorio que la ingesta de alcohol puede ocasionar, entre otros síntomas, disminución de la habilidad para tomar decisiones racionales y de buen juicio y, por otra, que la prohibición prevista en el artículo 97 de dicho ordenamiento se actualiza cuando los conductores de vehículos motorizados rebasan los límites permitidos de alcohol en la sangre. Por tal razón, pese a que el artículo 180 del reglamento citado no establece que el Juez Cívico, en casos donde una persona aparentemente en estado de ebriedad, incluso considerado como “leve” renuncie a contar con un defensor, deba nombrarle uno de oficio, lo cierto es que tendrá que designarlo de cualquier manera, a fin de brindarle una defensa adecuada.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Tesis aislada XVII.2o.1 A (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, t. III, febrero de 2022, p. 2435. ARRESTO ADMINISTRATIVO POR CONDUCIR UN VEHÍCULO EN APARENTE ESTADO DE EBRIEDAD. SI EL PROBABLE INFRCTOR

La Corte IDH, en el *Caso Tibi vs Ecuador*, determinó, que

el artículo 7.4 de la Convención contempla un mecanismo para evitar conductas ilegales o arbitrarias desde el acto mismo de privación de libertad y garantiza la defensa del detenido. Tanto éste como quienes ejercen representación o custodia legal de él tienen derecho a ser informados de los motivos y razones de la detención y acerca de los derechos que tiene el detenido.¹⁶⁹

En ese sentido, el derecho de defensa se debe de garantizar desde el momento mismo de la detención, es decir, se debe nombrar un abogado perito en la materia.

5. Derecho al debido proceso administrativo¹⁷⁰

Se le define como el conjunto de reglas, etapas, garantías y principios de carácter procedimental administrativo que las autoridades están constreñidos jurídicamente a observar. En este procedimiento, se respeta ese derecho humano cuando la autoridad competente tutela cada una de esas reglas, etapas, garantías y principios.

A. Realización de la prueba

En esta etapa del procedimiento es importante señalar que las leyes y reglamentos de tránsito establecen, correlativamente tanto para las autoridades de tránsito como para los conductores de vehículos, competencias y obligaciones. Así, compete a las autoridades de tránsito: “Someter a los conductores a las pruebas para la detección del grado de intoxicación, a través de los médicos adscritos a la Oficialía Calificadora, con aparatos

NO DESIGNA DEFENSOR, RENUNCIA A DICHA PRERROGATIVA O NO LA SOLICITA, EL JUEZ CÍVICO TIENE LA OBLIGACIÓN DE NOMBRARLE UNO DE OFICIO Y NO PERMITIRLE DEFENDERSE POR SÍ MISMO, A FIN DE GARANTIZAR SU DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

¹⁶⁹ Corte IDH, *Caso Tibi vs Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 7 de septiembre de 2004, de, párrafo 109. Aunque el Pleno de la scjn ha determinado que el momento adecuado de garantizar el debido proceso es ante el juez o autoridad que determinará respecto del arresto administrativo. Véase Tesis de jurisprudencia P/J. 19/2019 (10a.), Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, t. I, enero de 2020, p. 6.

¹⁷⁰ Véase la Recomendación 1/2017 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

médico-científicos de detección de alcohol y otras sustancias tóxicas que establezca este Libro”.¹⁷¹

Asimismo, es obligación de los conductores de vehículos:

Someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación que determine este Libro, a través del médico adscrito a la Oficialía Calificadora ante el cual sean presentados, cuando muestren síntomas de que conducen en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas.¹⁷²

Es importante que las leyes y reglamentos señalen adecuadamente cada una de las etapas del procedimiento, para acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, tanto de la detención como, en su caso, de la detección, por los medios apropiados, del grado de intoxicación del conductor.

En ese sentido, una vez que el conductor ha realizado la prueba, la autoridad de tránsito deberá: “Entregar un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al conductor, inmediato a su realización”.¹⁷³

Al respecto, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al analizar el caso específico del programa de la Ciudad de México, señaló:

En términos de los artículos 51, fracción I, inciso f), del Reglamento de Tránsito y 56 de la Ley de Cultura Cívica, ambos de la Ciudad de México, el “ticket” que imprime el resultado de la prueba, así como los documentos denominados “formato cadena de custodia” y “boleta de remisión” están sujetos a ciertas formalidades para salvaguardar la legalidad y el objetivo del procedimiento. Ahora bien, los tres documentos (“ticket de prueba”, “formato cadena de custodia” y “boleta de remisión”) constituyen una unidad probatoria, pues juntos contienen de manera particularizada los datos de identificación de la persona detenida, el lugar de la detención y demás circunstancias de hecho que la motivaron, los datos del vehículo respectivo, entre otros. Bajo ese enfoque, las formalidades previstas en los numerales en cita cumplen con la exigencia, así sea mínima, de observar una cadena de custodia, pues, con independencia del nombre que le corresponda a los formatos, las normas que regulan el procedimiento precisan que se deberá entregar copia del “ticket de prueba” al detenido, que éste llenará conjunta-

¹⁷¹ Artículo 8.19 Ter, fracción II, del Código Administrativo del Estado de México.

¹⁷² Artículo 8.16 Bis, fracción III, del Código Administrativo del Estado de México.

¹⁷³ Artículo 8.19 Ter, fracción III, del Código Administrativo del Estado de México.

mente con el personal técnico el “formato cadena de custodia” y todos los datos particularizados deben contenerse en la “boleta de remisión”, la cual debe darse a firmar al detenido e incluso proporcionársele una copia. Además, las autoridades que entran en contacto con la evidencia son la que recaba la prueba, el policía remitente y finalmente el juzgador cívico, quienes participan en la elaboración conjunta y recepción de los documentos respectivos y están todos obligados a estampar su firma. Esa serie de pasos permite asegurar que existe un control sobre la integridad e identidad de la prueba practicada y que su autenticidad y validez pudieran ser refutadas en el procedimiento administrativo si los datos no resultan coincidentes o existe alguna incongruencia en los mismos. Así, los documentos generados en el procedimiento del alcoholímetro pueden legalmente considerarse adecuados, en la medida en que les resulta a éstos aplicable un estándar atenuado de exigencia, dada su naturaleza de derecho administrativo sancionador y que el bien jurídico que se tutela en el caso corresponde a la libertad momentánea (arresto incommutabile), prevención a la sociedad y al propio conductor (para no dejarlo continuar conduciendo bajo el influjo del alcohol).¹⁷⁴

Una vez que se realizó la prueba, bajo el cumplimiento y garantía de los derechos humanos del conductor, la autoridad de tránsito deberá:

Presentar de inmediato, ante el Oficial Calificador correspondiente, al conductor que presente una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0.4 miligramos por litro. Así como, a entregar un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al Oficial Calificador, documento que constituirá prueba fehaciente de la cantidad de alcohol u otra sustancia tóxica encontrada y servirá de base para el dictamen del Médico adscrito a la Oficialía Calificadora que determine el tiempo probable de recuperación.¹⁷⁵

Y posteriormente, se dictará, por parte del Oficial Calificador, la resolución en la cual se deberá señalar si se acredita la infracción, para proceder a la sanción de “arresto administrativo incommutabile de 12 a 36 horas”.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Véase Tesis aislada I.18o.A.89 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, t. III, septiembre de 2018, p. 2276. Tesis aislada I.18o.A.88 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, t. III, septiembre de 2018, p. 2275.

¹⁷⁵ Artículo 8.19 Ter, fracción IV, del Código Administrativo del Estado de México.

¹⁷⁶ Artículo 8.18, fracción II, del Código Administrativo del Estado de México.

Retenes y puestos de detención

SUMARIO: I. Panorama fáctico. II. Restricciones a la libertad de tránsito. III. Los retenes o puestos de detención son actos de molestia. IV. Detención, inspección y cateo.

I. PANORAMA FÁCTICO

Es común encontrar en nuestro país, en distintos puntos de la República mexicana, en las diferentes autopistas, carreteras, avenidas y calles, retenes o puestos de detención instalados por diversas autoridades, especialmente policiacas, aunque también autoridades administrativas instalan puestos de detención. En ocasiones, también ponen cercos de revisión con el propósito de que las personas pasen por el retén o puesto de detención y sean inspeccionados en su persona, papeles, posesiones o vehículos.

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, retén significa, en una de sus acepciones, “Puesto fijo o móvil que sirve para controlar o vigilar cualquier actividad”. Mientras que la palabra puesto, según el *Diccionario de la Lengua Española*, significa, en una de sus acepciones, “Campo u otro lugar ocupado por tropa o individuos de ella o de la policía en actos del servicio”.

Los retenes o puestos de detención los instalan las personas servidoras públicas de las secretarías de la defensa, de la armada o de la guardia nacional, pero también los instalan las personas servidoras públicas de las secretarías de seguridad pública o ciudadana de las entidades federativas o de los municipios. Algunos retenes o puestos de detención son instalados exclusivamente por una de las corporaciones anteriores, pero también es común encontrar retenes o puestos de detención instalados por dos o más de las corporaciones anteriores.

En ese sentido, María Teresa de Jesús Corona Cortés explica que un retén “es una limitación al paso de una persona que transita en calidad de peatón a través de un vehículo automotor por parte de autoridades diversas, supuestas a la protección de la seguridad pública”.¹⁶³

¹⁶³ Véase Corona Cortés, María Teresa de Jesús, “La inconstitucionalidad de los retenes ins-

II. RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO

Según lo señala el propio texto de la Constitución, la libertad de tránsito se puede restringir por diferentes motivos, por cierto, muy precisos y puntuales, ya que la libertad es la regla. Al respecto, José Ramón Cossío Díaz nos dice que en materia penal se puede restringir el derecho a la libertad, por una orden de aprensión o la propia pena de prisión.¹⁶⁴ También señala que en materia administrativa existen casos puntuales. Uno de ellos es en materia de emigración e inmigración, cuyos objetivos son que el Estado tenga control sobre el flujo migratorio dentro del país, así como el acceso y salida de personas del país.

Otra limitación es en materia de salubridad, la cual tiene como objetivo que el Estado tenga control sobre las epidemias y enfermedades de contagio que puedan ser transmitidas tanto por personas como por la flora y fauna que puedan ser transportados en el territorio nacional. Por último, destaca la restricción en materia de extranjeros perniciosos, facultad potestativa del Poder Ejecutivo que se encuentra íntimamente relacionada con el artículo 33 constitucional referente a la expulsión de extranjeros. Todas las anteriores son restricciones constitucionales, que se justifican en la necesidad de proteger los bienes jurídicos de todos los ciudadanos, considerados en forma individual y como comunidad.

Además de lo anterior, debemos señalar que todos los derechos humanos están sujetos a limitaciones, pero estas deben ser razonables. Y esas limitaciones deben estar previstas en una ley en sentido formal y material, tal como lo señala la Opinión Consultiva OC-06/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. LOS RETENES O PUESTOS DE DETENCIÓN SON ACTOS DE MOLESTIA

En el voto particular del amparo directo en revisión 498/2006, el exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío Díaz señaló que:

taurados por las autoridades en las ciudades y carreteras de los Estados Unidos Mexicanos”, *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, núm. 7, junio de 2009, p. 164.

¹⁶⁴ Véase Cossío Díaz, José Ramón, “La eficacia de los medios de convicción: el caso de los retenes en México”, *Lex Difusión y análisis*, año XI, julio de 2007, p. 12.

Es posible sostener que los programas que incluyen como medio la instalación de puestos de revisión para la detección y aseguramiento de personas y bienes relacionados con la posible comisión de un delito, no pueden considerarse como un acto privativo, sino como un acto de molestia, pues no generan el menoscabo o supresión definitiva de los derechos de los gobernados, sino que sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger un determinado bien jurídico.¹⁶⁵

No obstante, puntualizó que todo acto de autoridad debe cumplir con los requisitos de fundamentación, motivación, proporcionalidad, constar por escrito y respetar los derechos humanos.

Al respecto, señaló que “Dicho requisito constitucional —constar por escrito— quedará entonces cubierto en la medida en que la actuación administrativa general —llámese ‘plan’, ‘programa’, ‘campana’ o cualquier otra denominación— del que derive la instalación de retenes conste por escrito y esté en aptitud de ser dado a conocer a los afectados”.

La posibilidad de instalar retenes o puestos de detención no está contemplada en las leyes mexicanas, ni en las federales ni en las locales. Tampoco estaría permitido por un reglamento de naturaleza municipal. Su instalación se justifica en razones de seguridad pública con el objetivo de disminuir los índices de actos delictivos. Sin embargo, al no contar con una habilitación legal, no tienen autorización constitucional.

Incluso, las leyes que regulan las competencias de las corporaciones y autoridades policíacas prohíben expresamente instalar retenes o puestos de detención y realizar detenciones si no se establece expresamente en la ley, como, por ejemplo, el artículo 65, fracción IX de la Ley de la Guardia Nacional, que señala que “Son obligaciones del integrante de la Guardia Nacional: [...] Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin existir una orden expresa del Ministerio Público o de alguna autoridad jurisdiccional y sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables”.

IV. DETENCIÓN, INSPECCIÓN Y CATEO

En los retenes o puestos de detención se realizan dos acciones. Primero, se procede a instalar el puesto de detención, acción que, como lo señalamos antes, debe estar debidamente autorizada en una ley en sentido for-

¹⁶⁵ Voto particular del exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío Díaz en el amparo directo en revisión 498/2006.

mal y material. Posteriormente, las personas servidoras públicas realizan la detención de la marcha de los vehículos, la cual, como ya lo explicamos en los capítulos anteriores, también debe estar señalada en una ley.

En materia administrativa, existen puestos fijos para realizar inspecciones a plantas o animales, para controlar plagas o enfermedades. Se trata de detenciones para realizar una inspección administrativa, la cual está prevista en la ley, como lo explicamos en otro capítulo.

Sin embargo, lo que sucede en los retenes o puestos de detención que instalan autoridades militares o policíacas no está previsto ni autorizado por las leyes, que es la segunda acción que se realiza en esos puestos de detención.

Segundo, se procede a realizar revisiones, que en la práctica se asemejan a un cateo o a una detención en flagrancia. Para poder realizar revisiones a las personas, papeles, posesiones o vehículos, es necesario:

1) Si se trata de inspecciones o verificaciones, la persona servidora pública que la realizará, debe contar con orden escrita de una autoridad competente, que habilite a otra persona servidora pública para realizar la diligencia. Entregar la orden a la persona inspeccionada o verificada para que pueda permitir la realización de la diligencia.

Asimismo, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló que:

El artículo 16 constitucional dispone que todo acto de molestia debe ir precedido de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive su causa legal, asimismo, establece como garantía la inviolabilidad del domicilio, cuya excepción la constituye la práctica de las visitas domiciliarias siempre y cuando se sujeten a las leyes respectivas y a las formalidades previstas para los cateos.¹⁶⁶

2) Si se trata de un cateo, según ha señalado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Conforme al artículo 16 constitucional, se requerirá la existencia de una orden de cateo para cualquier acto de molestia que incida en la esfera jurídica de una persona, su familia, domicilio, papeles o posesiones. La expedición de dichas órdenes es imperativa para que la autoridad pueda realizar cual-

¹⁶⁶ Tesis aislada I.2o.A.49 A, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxv, Abril de 2007, p. 1866.

quier acto de molestia. Por lo mismo, el mencionado artículo constitucional establece los requisitos que las órdenes de cateo necesariamente deben satisfacer para que el acto de autoridad realizado con fundamento en las mismas sea constitucional, a saber: (i) sólo pueden ser expedidas por la autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público; (ii) en la misma deberá expresarse el lugar a inspeccionar, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan; (iii) al concluir la diligencia se debe levantar un acta circunstanciada de la misma en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que haya practicado la diligencia.¹⁶⁷

Como se puede apreciar, la detención de personas en retenes o puestos de detención debería realizarse conforme a los pasos, cumplir con las etapas y respetar estrictamente los requisitos que señala la Constitución y las leyes, de otra forma no solo se va a declarar inconstitucional la detención y la revisión, sino que conllevará una serie de sanciones de naturaleza administrativa para las personas servidoras públicas que la realizaron.

¹⁶⁷ Tesis aislada 1a. CVI/2012 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Mayo de 2012, t. 1, p. 1101.

Desapariciones forzadas y detenciones

SUMARIO: I. Situación fáctica. II. Responsabilidad del Estado en la garantía de la seguridad pública. III. Desaparición forzada y detenciones. IV. Acciones ante una detención y desaparición de una persona.

I. SITUACIÓN FÁCTICA

Un fenómeno preocupante para la población, que se ha dado en diversos puntos del país en los últimos años, es la instalación retenes o puestos de detención por parte de personas que no pertenecen a corporaciones militares o de seguridad pública. En estos retenes o puestos de retención ilegales o apócrifos, las personas que los instalan portan uniformes falsos y vehículos rotulados con las mismas características que los uniformes y vehículos usados por las personas servidoras públicas de las corporaciones oficiales. Es responsabilidad del Estado realizar acciones para identificar a las personas que realizan este tipo de actividades ilegales; asimismo, es responsabilidad del Estado vigilar las carreteras, autopistas, avenidas y calles para evitar que se instalen retenes o puestos de detención ilegales y que se comenten detenciones ilegales.

En el *Caso Tenorio Roca y otros vs. Perú*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), citando al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas, señaló:

Que la desaparición forzada puede iniciarse con una detención ilegal o con un arresto o detención inicialmente legal, es decir que la protección de la víctima contra la desaparición forzada debe resultar efectiva contra la privación de libertad, cualquiera que sea la forma que ésta revista, y no limitarse a los casos de privación ilegal de libertad.¹⁶³

Destacó el Tribunal Interamericano que “resulta indistinta la manera que adquiere la privación de la libertad a los fines de la caracterización

¹⁶³ Corte IDH, *Caso Tenorio Roca y otros vs. Perú*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Serie C, núm. 314.31, 22 de junio de 2016, párrafo 148.

de una desaparición forzada, es decir, cualquier forma de privación de libertad satisface este primer requisito”. Con ese escenario fáctico, podemos advertir la íntima relación entre detenciones ilegales y desapariciones forzadas.

A continuación, señalamos y explicamos los estándares de la Corte IDH en esta materia y los de nuestro sistema jurídico interno.

II. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA GARANTÍA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El artículo 21 de la Constitución señala que la seguridad pública es una función pública a cargo del Estado, y sus fines son los de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Asimismo, dispone el mismo dispositivo constitucional, que “La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

Es decir, que ante una llamada o denuncia de parte de cualquier persona respecto de la instalación de un retén o puesto de detención, la autoridad de seguridad pública, policía o guardia nacional, deberán anunciar a la población que es ilegal y dichas corporaciones deberán proceder a su revisión, investigación y levantamiento; o, por el contrario, si es un retén o puesto de detención instalado por la autoridad oficial, también comunicarlo a la población.

En el *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, la Corte IDH estableció, que:

[...] la desaparición forzada de personas es una violación de derechos humanos constituida por tres elementos concurrentes: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de estos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada. Al respecto, este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia el carácter pluriofensivo de la desaparición forzada, así como su naturaleza permanente o continua, en la cual la desaparición y su ejecución se inician con la privación de la libertad de la persona y la subsiguiente falta de información sobre su destino, y permanece mientras no se conozca el paradero de la persona desaparecida o se hallen sus restos de modo que se determine con certeza su identidad. Mientras perdure la desaparición, los Es-

tados tienen el deber correlativo de investigarla y, eventualmente, sancionar a los responsables, conforme a las obligaciones derivadas de la Convención Americana y, en particular, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP).¹⁶⁴

Es importante atender los estándares que señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que son obligatorios para nuestro país.

III. DESAPARICIÓN FORZADA Y DETENCIONES

La desaparición forzada de personas, señala la Corte IDH, tiene un carácter pluriofensivo, de naturaleza permanente o continua, la cual inicia con la privación de la libertad de la persona y la falta de información sobre su destino y se prolonga mientras no se conozca su paradero o se identifiquen con certeza sus restos.¹⁶⁵ Adicionalmente, la Corte ha reconocido, en relación con el derecho a la libertad personal y las personas privadas de libertad, que:

[...] el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de los detenidos, por lo cual la privación de libertad en centros legalmente reconocidos y la existencia de registros de detenidos, constituyen salvaguardas fundamentales, inter alia, contra la desaparición forzada. A contrario sensu la puesta en funcionamiento y el mantenimiento de centros clandestinos de detención configura per se una falta a la obligación de garantía, por atentar directamente contra los derechos a la libertad personal, integridad personal, vida y personalidad jurídica. Este principio reiterado de forma constante por la Corte está codificado en el artículo XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada.¹⁶⁶

Patricia Méndez, reportera de *La Jornada Oriente*, en su nota “Identifica la GN un retén falso cada semana; la SSP rechaza la situación”, señala que, de acuerdo con las autoridades:

¹⁶⁴ Corte IDH, *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 30 de noviembre de 2016, Serie C, núm. 328.2, párrafo 133.

¹⁶⁵ Corte IDH, *Caso Muniz Da Silva y otros vs. Brasil*, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 14 de noviembre de 2024. Serie C, núm. 545, párrafo 78.

¹⁶⁶ Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*, interpretación de la sentencia de fondo, reparaciones y costas, 19 de agosto de 2013, Serie C, núm. 262.30, párrafo 200.

en promedio, cada semana se identifica un réten falso en carreteras del estado [...]. En meses previos, varias organizaciones de transportistas señalaron también la existencia de patrullas falsas mediante la que los conductores han sido asaltados e incluso acusaron que la situación era desatendida por las autoridades. [...] se han identificado a civiles que se ostentan como autoridades o agentes de esta corporación y que utilizan vehículos similares a las patrullas que incluso tienen códigos policiales.¹⁶⁷

En el *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte IDH, precisó, que

Por obra de la desaparición, Manfredo Velásquez fue víctima de una detención arbitraria, que lo privó de su libertad física sin fundamento en causas legales y sin ser llevado ante un juez o tribunal competente que conociera de su detención. Todo ello infringe directamente el derecho a la libertad personal reconocido en el artículo 7 de la Convención [...] y constituye una violación, imputable a Honduras, de los deberes de respetarlo y garantizarlo, consagrado en el artículo 1.1 de la misma Convención.¹⁶⁸

Como se advierte, no es aislado el fenómeno de la instalación de retenes o puestos de detención de Latinoamérica. Es una práctica que se presenta reiteradamente en nuestros países.

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispuso, en el Amparo en revisión 1077/2019, que:

para respetar plenamente los derechos de las personas desaparecidas a ser buscadas y de acceso a la justicia, las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas son obligatorias para las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus respectivas competencias, al constituir lineamientos precisos de búsqueda e investigación y ser consecuencia del efecto útil que debe darse a las disposiciones de los tratados y de la aplicación del principio pro persona en su interpretación.

¹⁶⁷ Méndez, Patricia, “Identifica la GN un réten falso cada semana; la SSP rechaza la situación”, *La Jornada de Oriente*, 18 de noviembre de 2024. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/en-puebla-se-detecta-un-reten-falso-por-semana-revela-la-guardia-nacional/>

¹⁶⁸ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de fondo, 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párrafo 186.

Este criterio es muy importante, en virtud de que no solo se debe evitar la instalación de retenes o puestos de detención ilegales, sino que se debe de actuar de inmediato.

IV. ACCIONES ANTE UNA DETENCIÓN Y DESAPARICIÓN DE UNA PERSONA

Como se ha señalado, la desaparición forzada de personas regularmente tiene su origen en una detención ilegal, es decir, en una privación ilegal de la libertad. También ha establecido la Corte IDH, que la desaparición forzada es una violación de derechos humanos constituida por tres elementos concurrentes: *a)* la privación de la libertad; *b)* la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de estos, y *c)* la negativa a reconocer la detención o la falta de información sobre la suerte o el paradero de la persona.

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en revisión 1077/2019, señaló, que

[...] el derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas exige a los Estados recurrir a todas las herramientas jurídicas nacionales e internacionales útiles para establecer la suerte o paradero de la persona. En este sentido, cabe destacar que el espíritu de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada, así como dotar a las personas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos.

[...] Esa convención contiene la instauración de un mecanismo de monitoreo y supervisión de cumplimiento de las disposiciones del tratado: el Comité contra la Desaparición Forzada. De su régimen de facultades, se advierte que —entre las no sujetas a confirmación posterior por parte de los Estados— cuenta con competencias interpretativas para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar acciones urgentes.

El ejercicio de estas facultades debe entenderse como parte de las disposiciones que el Estado acepta al firmar, ratificar e incorporar la convención a su régimen jurídico interno, pues integran el contenido normativo y sustantivo del tratado. En efecto, las acciones urgentes son procedimientos mediante los cuales el Comité ordena al Estado tomar las medidas necesarias para el pronto hallazgo de una persona desaparecida, lo que es consecuencia esencial del objeto y fin del tratado.

De esta manera, están diseñadas y dirigidas para ser operadas y cumplidas especialmente por los órganos encargados de la búsqueda de las personas desaparecidas. Suponer que no establecen obligaciones para dichos órganos es restar efecto útil a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien adoptó, ratificó e incorporó el contenido del tratado a su régimen jurídico.¹⁶⁹

Tanto las autoridades nacionales como internacionales están obligadas a responder de inmediato en casos de desaparición forzada de personas.

¹⁶⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2021 (11a.), DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, noviembre de 2021, t. II, p. 1202. .

Control jurisdiccional y no jurisdiccional

SUMARIO: I. Derecho humano a la libertad y *habeas corpus*. II. Control de constitucionalidad y de convencionalidad. III. Estándares sobre el control de una detención. IV. Control judicial. V. Control no jurisdiccional.

I. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD Y *HABEAS CORPUS*

El derecho humano a la libertad personal es la prerrogativa que tiene toda persona de desplazarse libremente de un lugar a otro, es decir, la prohibición de las autoridades de privar ilegal o arbitrariamente a una persona de su libertad física, ya que “toda persona tiene no sólo la legítima expectativa, sino el derecho a no ser molestada por la autoridad, salvo por causas justificadas”.¹⁷⁷

Así lo establece expresamente el artículo 14 de la Constitución:

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.

Por tanto, señala la Primera Sala de la SCJN, “el estándar en la limitación al derecho humano de libertad personal es de carácter excepcionalísimo y del más estricto rigor”.¹⁷⁸

En ese sentido, la privación de la libertad se entiende como

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda dis-

¹⁷⁷ Tesis aislada 1a. CII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, t. II, p. 1095.

¹⁷⁸ *Idem*.

poner de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas.¹⁷⁹

Y el mecanismo protector del derecho humano a la libertad personal deambulatoria o de tránsito o de movimiento ante detenciones ilegales y arbitrarias por parte cualquier autoridad estatal, incluso por parte de un particular, es el denominado *habeas corpus*:

El habeas corpus en su sentido clásico, regulado por los ordenamientos americanos, tutela de manera directa la libertad personal o física contra detenciones arbitrarias, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que éste pueda examinar la legalidad de la privación y, en su caso, decretar su libertad.¹⁸⁰

Al respecto, nos explica Gumesindo García Morelos que:

La protección de la libertad y la seguridad fueron los primeros bienes humanos garantizados mediante procesos judiciales especiales: *habeas corpus* y proceso de manifestación de persona; dichas prerrogativas eran las que más se lesionaban por parte de los poderes legales y de los poderes fácticos. La estructura procesal era muy simple, al presentarse la acción ante el tribunal contra detenciones arbitrarias de autoridades administrativas o incompetentes, el juez dictaba una providencia cautelar denominada auto de *habeas corpus*, que obligaba al demandado a exhibir físicamente a la persona detenida, acompañado de un informe correspondiente, pudiéndose decretar la libertad de los agraviados.¹⁸¹

¹⁷⁹ Disposición general, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

¹⁸⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-8/87, del 3 de enero de 1987, párrafo 33.

¹⁸¹ García Morelos, Gumesindo, “El proceso de *habeas corpus* en el derecho comparado”,

En México, el juicio de amparo cumple la función del *habeas corpus*, aunque también existen mecanismos que cumplen esa función, como explicamos enseguida.

II. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD

En nuestro ordenamiento jurídico el nuevo procedimiento penal oral adversarial concentra las garantías y derechos humanos que se deben de tutelar ante una detención. Sin embargo, como lo hemos explicado a lo largo de este estudio, los otros procedimientos de detención carecen totalmente de la tutela de esas garantías y derechos humanos. Lo “ideal” es que el legislador las incorpore en todos y cada uno de los procedimientos de detención, pero ante su omisión, el propio ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de tutela mediante las figuras del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Estas últimas se han rediseñado con la reforma al artículo 1o. de la Constitución, por lo que ahora todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que aquél es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.¹⁸²

En ese sentido, explica Sergio García Ramírez en su Voto Razonado en el *Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile*, que

[...] la Corte[IDH] ha establecido que el derecho del detenido extranjero a ser informado acerca de la asistencia consular que puede recibir —un derecho que no se plantea frente a órganos judiciales— constituye un derecho dentro del marco del debido proceso; que las garantías previstas en el proceso penal —contempladas en el párrafo 2 del artículo 8º— son igualmente aplicables al procedimiento administrativo, en tanto éste implica, como aquél, una expresión del poder sancionador del Estado; que los derechos estatuidos

en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y González Oropeza, Manuel (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, t. I, p. 509.

¹⁸² Véase nuestros trabajos López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la administración pública*, México, Novum, 2014; López Olvera, Miguel Alejandro y Pahuamba Rosas, Baltazar, *Nuevos paradigmas constitucionales*, México, Espress, 2014, pp. 42 y 43.

en favor del inculcado en el ámbito penal deben ser atraídos, igualmente, a otros órdenes del procedimiento, en cuanto resulte aplicable a éstos, etcétera.

[...] es cierto que la existencia de un medio de control de la legalidad, por vía judicial, no implica que el primer tramo en el ejercicio del poder de decisión sobre derechos y deberes individuales quede sustraído a las garantías del procedimiento, a cambio de que éstas existan cuando se ingresa al segundo tramo de aquel ejercicio, una vez abierto un proceso ante la autoridad judicial. En rigor, es preciso observar las garantías en todas las etapas, cada una de las cuales lleva, de manera provisional o definitiva, a la determinación de los derechos. El control que la última etapa promete al particular, no justifica que en la primera —cualquiera que sea, técnicamente, su encadenamiento— se dejen de lado esas garantías con la expectativa de recibirlas posteriormente.

Considero, en fin, que las garantías del artículo 8º, en el sentido que encuentra en ellas la actual jurisprudencia de la Corte, no se aplican solamente al juicio o proceso, sino al procedimiento del que depende [...] la definición de derechos y deberes.¹⁸³

Es decir, que en todos los procedimientos de detención, sean penales o administrativos, deben respetarse las garantías y derechos humanos inherentes al mismo, tanto de fuente constitucional como de fuente convencional, mediante los denominados controles de constitucionalidad y de convencionalidad.

III. ESTÁNDARES SOBRE EL CONTROL DE UNA DETENCIÓN

El *habeas corpus*, señala la Corte IDH,

para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. En este sentido es esencial la función que cumple el *habeas corpus* como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹⁸⁴

¹⁸³ Corte IDH, Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, *Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile*, 19 de septiembre de 2006, párrafos 8, 13 y 14.

¹⁸⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-8/87, del 3 de enero de 1987, párrafo 35.

En ese sentido, el párrafo quinto, del artículo 7, de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone que

Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

La interpretación de la Corte IDH, respecto de ese dispositivo, es que

[...] la garantía del control judicial prevista por el artículo 7.5 de la Convención, [...] para constituir una salvaguarda efectiva contra las detenciones ilegales o arbitrarias, debe darse “sin demora”. La misma disposición, además, establece que una persona detenida debe ser “juzgada dentro de un plazo razonable” o “puesta en libertad” aun si continúa el proceso. El sentido de esta norma indica que las medidas privativas de la libertad durante el proceso penal son convencionales, siempre que tengan un propósito cautelar, es decir, que sean un medio para la neutralización de riesgos procesales; en particular, la norma se refiere al de no comparecencia al juicio.¹⁸⁵

Por otra parte, el párrafo sexto, del artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone, que:

Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

Respecto del párrafo sexto, del artículo 7 de la Convención, la Corte IDH, dispuso:

que los recursos disponibles para el cumplimiento de esta garantía “no sólo deben existir formalmente en la legislación sino que deben ser efectivos, esto

¹⁸⁵ Corte IDH, *Caso González y Otros vs. Venezuela*, sentencia del 20 de septiembre de 2021, párrafo 100.

es, cumplir con el objetivo de obtener sin demora una decisión sobre la legalidad del arresto o de la detención”.

En algunos aspectos, las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención pueden verse estrechamente relacionadas con el derecho a la libertad personal.¹⁸⁶

Asimismo, tanto el artículo 17 de la Constitución como el 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconocen el derecho humano a la tutela judicial efectiva. Dichos numerales establecen que todo acto de autoridad del Estado debe de estar sujeto a un control judicial, bajo los estándares de los derechos humanos al debido proceso y defensa.

IV. CONTROL JUDICIAL

1. En procedimientos penales

Cuando se realiza una detención en un procedimiento penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala la obligatoriedad de que la persona detenida sea puesta a disposición del juez de control. Si la detención se realizó en flagrancia o por caso urgente, el detenido debe ser puesto a disposición del juez de control, y se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención. Asimismo,

El Juez le preguntará al detenido si cuenta con Defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un Defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este Código.

Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar (artículo 308, CNPP).

Sobre el particular, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, dispuso “que durante el control de la detención

¹⁸⁶ *Ibidem*, párrafos 101 y 102.

del imputado pueden incorporarse datos de prueba, siempre que sea al momento en que se está resolviendo respecto de su legalidad en la audiencia inicial, o no se requiera de preparación para hacerlo”.¹⁸⁷

El modelo actual del procedimiento penal pone el acento, precisamente, en el control de las actuaciones del Ministerio Público, y quien las realiza es una autoridad que goza de objetividad, independencia e imparcialidad: el juez de control que va vigilando que la detención se realice con apego al Código y con respeto a los derechos humanos.

2. En detenciones administrativas

Tratándose de detenciones realizadas por autoridades administrativas, las leyes no contemplan procedimientos de control jurisdiccional. Solo en los casos en los que la sanción es el arresto administrativo cabe la posibilidad de que la sanción sea impuesta por un juez administrativo o cívico municipal.

En el ámbito estatal, como ya lo hemos explicado, se contempla la posibilidad de detenciones por autoridades administrativas, sin embargo, los tribunales de justicia administrativa locales no tienen facultades para realizar un control de la legalidad de la detención. Mientras que, en el ámbito federal, las leyes, también como ya lo hemos referido, contemplan la posibilidad de detenciones por autoridades administrativas, sin embargo, no existen jueces que puedan realizar un control de la legalidad de la detención.

En esos casos, el medio que subsidiariamente se puede utilizar para impugnar la detención es el juicio de amparo.

3. Tutela judicial efectiva

Es un derecho humano que tiene por finalidad someter los actos o actuaciones tanto de las autoridades como de los particulares al escrutinio de un juez o tribunal que asegure la objetividad, la independencia y la imparcialidad al momento de resolver la controversia. Tiene su fundamento en los artículos 17 de la Constitución y 25, 8 y 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Respecto de las detenciones y la revisión de la resolución del juez o tribunal que realizó el control de la legalidad de la detención, los artículos 7, párrafo sexto, 8, párrafo segundo, inciso h), y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, disponen:

¹⁸⁷ Tesis aislada I.9o.P.18 P (11a.), Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Noviembre de 2021, t. IV, p. 3335.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Primera Sala de la SCJN, señaló:

El control de la detención es sumamente relevante, porque de existir alguna violación a los derechos fundamentales del detenido, la consecuencia jurídica será determinar la ilicitud de los datos de prueba que hayan sido recabados con motivo de la detención, para que no sean considerados en los subsiguientes actos procesales, e incluso, en las siguientes etapas. Esta consecuencia de la resolución que califica como ilegal la detención del imputado constituye precisamente la razón por la cual dicha resolución se erige de cara con la víctima u ofendido del delito como un acto en juicio de imposible reparación, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, en tanto que pone de manifiesto que le causa una afectación material a los derechos que tiene en el marco de un procedimiento penal, al impedirle de forma actual el ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia en su calidad de parte procesal, a conocer la verdad a través del esclarecimiento de los hechos, y a que el delito no quede impune y se sancione al culpable.¹⁸⁸

Por lo tanto, “es procedente el juicio de amparo indirecto contra la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, dado que es un acto en juicio con efectos de imposible reparación”.

¹⁸⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2021 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, noviembre de 2021, t. II, p. 1461. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE CALIFICA DE ILEGAL LA DETENCIÓN DEL IMPUTADO, AL SER UN ACTO EN JUICIO CON EFECTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

V. CONTROL NO JURISDICCIONAL

El artículo 102, apartado B, de la Constitución federal establece la creación de una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de comisiones locales de derechos humanos. Señala textualmente la norma, que:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Las comisiones de derechos humanos son órganos constitucionales autónomos encargados de la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos. Son competentes para determinar si en un determinado caso, previa investigación, se violentaron o no los derechos humanos de la persona que acudió a presentar una queja.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución A/RES/75/186, destaca que las instituciones de ombudsmen desempeñan un papel importante en la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, ya que fomentan la buena gobernanza y el respeto del estado de derecho al abordar el desequilibrio de poder entre el individuo y los proveedores de servicios públicos. En ese sentido, debemos destacar que las comisiones de derechos humanos también conocen de asuntos relativos a la privación de la libertad de las personas, con lo cual, también son competentes para investigar sobre violaciones a los derechos humanos en una detención hecha por una autoridad administrativa.

Por ello, es importante proteger y garantizar su autonomía e independencia:

respecto de los poderes ejecutivo y judicial del Gobierno, sus organismos o partidos políticos, a fin de que puedan examinar todas las cuestiones relacionadas con su esfera de competencia sin que su capacidad ni su eficacia procesal se vea amenazada de manera real o supuesta y sin temor a ninguna

forma de represalia, intimidación o recriminación, ya sea en entornos en línea o de otro tipo, que pueda hacer peligrar su funcionamiento o la seguridad y la integridad física de sus funcionarios.¹⁸⁹

En ese sentido, destacamos la Recomendación 03/2022 de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en la cual una persona se quejó por las violaciones cometidas por policías municipales a sus derechos a la libertad, a la legalidad y a la inviolabilidad del domicilio. Narra la persona a la cual se le violentaron sus derechos humanos que policías municipales lo detuvieron ilegal y arbitrariamente al ingresar a su domicilio sin respetar las formalidades y derechos humanos que reconocen y amparan la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. En el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México acreditó que, efectivamente, se violentaron los derechos humanos del quejoso, y, en ese sentido, le recomendó al presidente municipal, que realizara diferentes acciones con la finalidad de reparar integralmente el daño causado.

También destacamos la Recomendación 1/2017 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en la cual una persona se quejó por las violaciones cometidas por la detención que sufrió debido a que conducía su vehículo superando el límite de alcohol en aire respirado, por lo cual fue sancionado administrativamente con el arresto incommutable de veinte horas. Sin embargo, se quejó ante el referido organismo de haber sufrido violaciones a sus derechos humanos, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, a la libertad personal, al debido proceso y a la defensa adecuada.

Después de realizar las investigaciones correspondientes constató que sí se violentaron los referidos derechos humanos, por lo cual, le recomendó a la Secretaría de Gobierno y a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, ambas de Ciudad de México, que realizarán un diagnóstico de los registros de las personas presentadas ante los juzgados cívicos, así como los procedimientos, sanciones, etcétera, a fin de identificar necesidades, su efectividad y eficacia.

¹⁸⁹ Resolución A/RES/75/186, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, del 20 de diciembre de 2020, denominada “El papel de las instituciones de ómbudsmán y mediadores en la promoción y protección de los derechos humanos, la buena gobernanza y el estado de derecho”.

Reparación integral

SUMARIO: I. Planteamiento general. II. Responsabilidad patrimonial del Estado. III. Reparación integral por daños derivados a los derechos humanos.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La reparación integral del daño causado por el Estado es un derecho humano que se puede exigir en caso de haber sido detenido ilegal o arbitrariamente. Existen algunas acciones y algunas vías que se pueden utilizar en la actualidad en el ordenamiento jurídico mexicano para exigir ese derecho humano.

Una de las posibilidades deriva del artículo 1, tercer párrafo, de la Constitución, el cual se modificó en junio de 2001. La última parte de ese párrafo señala:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y *reparar las violaciones a los derechos humanos*, en los términos que establezca la ley.

Es decir, que cabe la posibilidad de reclamar una reparación integral por las violaciones que pudieran realizarse en un procedimiento de detención, ya que como se señaló en el capítulo primero, están en juego los derechos humanos a la movilidad, a la libertad de tránsito o a la libertad deambulatoria.

Otra posibilidad resulta del artículo 109, último párrafo, de la Constitución (originalmente incorporado en el segundo párrafo del artículo 113), que reconoce la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado.

El texto dispone que:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares,

será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La Ley reglamentaria se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 1o. de enero de 2005, en ella se establece el procedimiento para reclamar una reparación integral.

Al existir, como lo hemos señalado, una diversidad de autoridades que pueden realizar detenciones, los tribunales federales han emitido algunos criterios que van aclarando algunas cuestiones importantes para poder hacer la reclamación de la reparación integral.

Por ejemplo, en un caso resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, este explicó que

Los quejosos demandaron la responsabilidad patrimonial del Estado por la actuación de diversos agentes del Ministerio Público. La autoridad correspondiente determinó que no se actualizaba la actividad administrativa irregular y, por tanto, que era improcedente la indemnización respectiva.¹⁹⁰

Asimismo, la Segunda Sala de la SCJN señaló que tratándose de detenciones realizadas dentro de los procedimientos penales:

el daño reclamado por el particular consistente en la privación de su libertad es una resolución estrictamente jurisdiccional y, por ende, la lesividad que en todo caso derivó de la orden de aprehensión y del auto de formal prisión dictados dentro de la causa penal son determinaciones que se encuentran fuera del ámbito del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, al relacionarse con funciones materialmente jurisdiccionales.¹⁹¹

En las siguientes páginas explicamos la situación actual del derecho humano a la reparación integral del daño causado por el Estado, tratándose de detenciones ilegales o arbitrarias. Señalaremos las acciones y las vías que se pueden utilizar, dependiendo del tipo de procedimiento y de la autoridad que, en su caso, lleve a cabo una detención y que ésta se realice de manera ilegal o arbitraria.

¹⁹⁰ Tesis aislada XVI.1o.A.1 A (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, t. v, julio de 2022, p. 4528.

¹⁹¹ Tesis aislada 2a. CIX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, t. II, noviembre de 2016, p. 1556.

II. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

1. Por detenciones realizadas dentro del procedimiento penal

Como se ha señalado, el criterio prevaleciente de los tribunales federales, hasta ahora, es que las detenciones realizadas dentro de un procedimiento penal son de naturaleza jurisdiccional, por lo tanto, no es posible reclamar una reparación integral con base en la figura jurídica de la actividad administrativa irregular.

Es importante esta determinación de los tribunales, ya que brinda seguridad jurídica a las autoridades y a las personas, en virtud de que se tiene claro que una detención realizada en el marco de un procedimiento penal constituye una actividad jurisdiccional y, por lo tanto, le son aplicables los artículos 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14, párrafo sexto, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que respectivamente señalan:

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

[...]

Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

Es importante la determinación y precisión de los tribunales federales, sin embargo, es necesario avanzar hacia la expedición de una ley reglamentaria de esos artículos, en virtud de que, al no existir una ley, no se tiene claro cuál es el procedimiento para realizar la reclamación de la reparación integral del daño.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito precisó que

si bien es cierto que del texto constitucional aprobado no se desprende una limitación expresa en el sentido de que nunca se pueda demandar del Estado la responsabilidad proveniente de la actividad jurisdiccional, [...] con la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional se incorporaron los derechos humanos previstos en los tratados internacionales suscritos por México, de lo

que deriva que el derecho a la indemnización por error judicial contenido en el artículo 10 de la citada convención se incorporó al catálogo constitucional de derechos y debe ser reconocido por el Estado mexicano.¹⁹²

2. Por detenciones realizadas dentro de procedimientos administrativos

Como se ha explicado ampliamente a lo largo de este estudio, son muchas las autoridades administrativas que pueden realizar detenciones por diferentes motivos. En todos esos casos, no existe duda de que se trata de una actividad formal y materialmente administrativa.

Así, la actividad administrativa irregular, explica el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito,

es aquella que emana de la función administrativa gubernamental y que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento o causa legal de justificación para legitimarlo. En estas condiciones, para la procedencia del derecho fundamental a obtener una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, la autoridad resolutora debe exponer, fundada y motivadamente, que la afectación causada derivó de una actividad administrativa irregular, entendida ésta como la que se realizó fuera de sus atribuciones, o bien, en completo y absoluto desapego a las normas que rigen su actuación.¹⁹³

Otros tribunales han señalado, en complemento con el criterio anterior, que la actividad administrativa irregular también es “aquella que por acción u omisión incumpla con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio”,¹⁹⁴

se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender las condiciones normativas o los parámetros estable-

¹⁹² Tesis aislada XVI.1o.A.1 A (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, t. V, julio de 2022, p. 4528.

¹⁹³ Tesis aislada V.3o.P.A.10 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Abril de 2018, t. III, p. 2237. INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA QUE PROCEDA DEBE ESTABLECERSE, FUNDADA Y MOTIVADAMENTE, QUE EL DAÑO QUE RESIENTA EL PARTICULAR DERIVÓ DE UNA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR Y NO DE UN ACTO DECLARADO ILEGAL.

¹⁹⁴ Tesis aislada I.4o.A.35 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, t. 3, marzo de 2013, p. 2077. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO.

cidos en la ley o en los reglamentos administrativos [...] también comprende la deficiente prestación de un servicio público.¹⁹⁵

En consecuencia, la obligación indemnizatoria del Estado —correlativa al derecho de los particulares a solicitarla— se restringe a los daños que sean consecuencia de su *actividad administrativa*, y dentro de ésta, a las que tengan el carácter de *irregulares*.

Por ejemplo, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito precisó, en la tesis aislada RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA DEPORTACIÓN O EXPULSIÓN SIN RESPETAR EL DEBIDO PROCESO MIGRATORIO PUEDE LLEGAR A CONFIGURAR UNA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, que

Si bien de conformidad con la Ley General de Población y su reglamento, la autoridad migratoria tiene la facultad de imponer requisitos y determinar las directrices a seguir en lo referente a la entrada, estancia y salida del país de personas extranjeras y, por supuesto, entre ellas tiene la facultad para expulsar a quienes incurran en las conductas previstas en la ley, ello no le autoriza ni le asiste facultad alguna para desconocer del todo los derechos y las garantías procesales, así sean mínimas, que la ley reconoce a los extranjeros sujetos a los citados procedimientos administrativos; entre otros, el derecho a manifestar lo que a sus intereses convenga, a designar representante, a aportar pruebas, a solicitar su libertad bajo caución, a impugnar la determinación de cambio de característica migratoria, defenderse de la expulsión, solicitar una salida voluntaria del país para posteriormente regresar y regularizar sus trámites. Así, si la autoridad inicia un procedimiento de expulsión o lo termina de manera subrepticia, impidiendo prácticamente del todo el ejercicio de los derechos de la persona extranjera, entonces, tales actuaciones, en función del contexto y modo en que se presenten, pueden no ser una mera ilegalidad procedimental, sino por su entidad, llegar a constituir una irregularidad en el actuar de la administración, en los términos en que ha distinguido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. CVII/2016 (10a.): Responsabilidad patrimonial del Estado. La ilicitud

¹⁹⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 129/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, t. 1, abril de 2013, p. 899. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE “ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR” A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.

del acto administrativo no configura, en sí misma, la actividad administrativa irregular.¹⁹⁶

Es importante destacar que el artículo 12 de la ley señala expresamente que “Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral”.

El procedimiento inicia con un escrito de reclamación ante el ente público que presuntamente cometió el daño.

Asimismo, la ley señala que

El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

Sobre el particular, se han presentado algunos casos en los cuales no es claro el conteo de los dos años o incluso del año de la prescripción. Y ha sido la jurisprudencia la que ha aclarado esos puntos.

La ley también señala que “Los plazos de prescripción previstos en este artículo se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios”.

También es necesario acreditar el nexo causal entre la lesión producida y la actividad administrativa irregular desplegada, el cual se entiende como

un conector capaz de asociar dos o más eventos en una relación causa-efecto de correspondencia, basado en el principio de razón suficiente; esto es, supone que se constate o verifique la interrelación de determinados eventos —antecedente y consecuente— a partir de un análisis fáctico para determinar si los sucesos ocurridos concurren y determinan la producción del daño. Es así que el concepto de relación causal resulta relevante e indispensable para verificar si se configura la responsabilidad patrimonial de la administración pública, lo cual implica el análisis, en su caso, de un conjunto complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes

¹⁹⁶ Tesis aislada I.18o.A.50 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, t. III, abril de 2018, p. 2361.

unos de otros, reduciéndose el problema en fijar qué hecho o condición puede ser relevante en sí mismo para obtener el resultado final.¹⁹⁷

III. REPARACIÓN INTEGRAL POR DAÑOS DERIVADOS A LOS DERECHOS HUMANOS

La reparación integral del daño como derecho humano comprende las acciones, medidas y pagos consistentes en el restablecimiento de la situación anterior, y si ello no fuera posible, como ocurre en la mayoría de los casos, se deben reparar los daños mediante una compensación, que comprende el pago de una indemnización justa por los daños patrimoniales y extra-patrimoniales incluyendo el daño moral,¹⁹⁸ así como medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que hechos lesivos no se repitan.

La Corte IDH, en el *Caso Loayza Tamayo vs Perú*, destacó que

La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido (*restitutio in integrum*, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras).¹⁹⁹

La propia Constitución, en el artículo 1, párrafo tercero, como lo destacamos líneas arriba, señala que “el Estado deberá [...] reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. Es decir, estamos frente a un nuevo paradigma con estándares más altos para el resarcimiento de los daños.

En este sentido, al ser la privación de la libertad mediante una detención, ya sea dentro de un procedimiento penal o uno administrativo, un acto que puede afectar gravemente a la persona en su esfera de derechos, si se determina que se realizó de manera ilegal o arbitraria, el Estado deberá reparar ese daño de manera integral.

¹⁹⁷ Tesis aislada I.4o.A.37 A (10a.), RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIÓN DE NEXO CAUSAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, t. 3, marzo de 2013, p. 2075. Rubro: .

¹⁹⁸ Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs Honduras*, sentencia del 21 de julio de 1989, de reparaciones y costas, párrafo 26.

¹⁹⁹ Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs Perú*, sentencia del 27 de noviembre de 1998, de reparaciones y costas, párrafo 85.

El Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al respecto, señaló:

Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte. Por tanto, de acreditarse la existencia de la actuación equivocada, negligente o intencional de los servidores públicos, en perjuicio de los derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos a un particular, por afectarse irreparablemente su libertad personal y dignidad humana, se actualiza la actividad administrativa irregular que permite reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a los requisitos que exige la normativa aplicable.²⁰⁰

La Segunda Sala de la scjn, al analizar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señaló que

las autoridades facultadas para resolver, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, sobre la reparación del daño causado por la actividad irregular del Estado, deben observar dos principios fundamentales para determinar, en su caso, el monto del pago respectivo. El primero consiste en que la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño; se trata de un imperativo fundado en el derecho internacional público conforme al cual toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente. El segundo consiste en no tasar el daño causado conforme a la pobreza o riqueza de la víctima, toda vez que la reparación debe dejarla indemne. En esa lógica, tanto en la vía administrativa, como en la jurisdiccional, las autoridades que conozcan del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado deben observar tales axiomas al emitir las resoluciones reparadoras de los daños causados a los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado.²⁰¹

²⁰⁰ Tesis aislada I.10o.A.86 A (10a.), RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SE ACTUALIZA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR QUE PERMITE RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA, CUANDO SE ACREDITA LA ACTUACIÓN EQUIVOCADA, NEGLIGENTE O INTENCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE AFECTÓ IRREPARABLEMENTE LA LIBERTAD PERSONAL Y LA DIGNIDAD HUMANA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, t. II, diciembre de 2018, p. 1171.

²⁰¹ Tesis aislada 2a. LIII/2015 (10a.), RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PRINCIPIOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA DETERMINAR EL MONTO DEL PAGO POR LA REPARA-

Como se puede apreciar, el Poder Judicial federal ha avanzado en incluir los daños en las violaciones a los derechos humanos como parte de la reparación integral. Las leyes de responsabilidad patrimonial sólo contemplan daños físicos, daños materiales, daños morales y la muerte, aunque la Constitución sí señala los derechos y los derechos humanos.

En otro criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, se dijo que

en relación con la responsabilidad patrimonial de los entes públicos ante transgresiones a los derechos fundamentales de los gobernados, considera que existe una íntima relación entre el derecho a la reparación integral del daño y la dignidad de la persona, de la que derivan todos los derechos relacionados con su integridad (patrimonial, física y espiritual), necesaria para su desarrollo integral. El daño moral causado por la actividad administrativa irregular es parte integral de la indemnización que, con la finalidad de reparar, en la medida de lo posible, la dignidad de las personas, debe decretarse.²⁰²

La Segunda Sala de la SCJN entiende también que la reparación integral del daño como derecho humano complejo se integra con otros derechos humanos ya reconocidos en el ordenamiento jurídico como son el derecho humano a la tutela judicial efectiva y el derecho humano a una justa indemnización.²⁰³

Estos importantes criterios nos van acercando hacia la configuración de un verdadero derecho humano a la reparación integral, cuyos parámetros deben de homologarse en un solo régimen de reparación integral, que es el nuevo paradigma que en el futuro va a sustituir, en nuestra opinión, a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Sin embargo, el problema que se plantea en la actualidad es que los criterios, como lo podemos observar, son contradictorios respecto de los procedimientos de detención de personas.

Por ejemplo, la Segunda Sala de la SCJN opina que

CIÓN DEL DAÑO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, t. 1, junio de 2015, p. 1081. .

²⁰² Tesis aislada XVI.1o.A.203 A (10a.), INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL DERIVADA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR DEL ESTADO. PARÁMETROS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU CUANTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, t. VI, agosto de 2020, p. 6085.

²⁰³ Tesis aislada 1a. CLXXXVII/2018 (10a.), DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARA DETERMINAR EL MONTO INDEMNIZATORIO, SE DEBE ATENDER A LA MULTIPLICIDAD DE CONSECUENCIAS DEL HECHO ILÍCITO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, t. 1, diciembre de 2018, p. 290.

La privación de la libertad no es un acto que competa a la autoridad administrativa, sino a la jurisdiccional, quien cuenta con las facultades de emitir, precisamente, las resoluciones que incidan en la libertad de los indiciados, ya sea mediante la orden de aprehensión, el auto de formal prisión o por sentencia definitiva que los condene a la privación de su libertad por la comisión de delitos. [...] cuando estén reunidos los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el tribunal librará orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, según el caso, contra el inculpado, a pedimento del Ministerio Público, la cual deberá contener una relación sucinta de los hechos que la motiven, sus fundamentos legales y la clasificación provisional que se haga de los hechos delictuosos. [...] por lo que hace a la sentencia condenatoria que tenga como pena la privación de la libertad, el juzgador tiene la obligación de plasmar mediante una sólida argumentación las razones por las cuales se corrobora fehacientemente que en los hechos existió una conducta típica, antijurídica y culpable imputada al sentenciado; determinación jurisdiccional que sólo puede ser producto de un proceso donde la vigencia del derecho a la defensa adecuada permita refutar las pruebas aportadas por las partes. En esa tesitura, resulta inconcuso que el daño reclamado por el particular consistente en la privación de su libertad es una resolución estrictamente jurisdiccional y, por ende, la lesividad que en todo caso derivó de la orden de aprehensión y del auto de formal prisión dictados dentro de la causa penal son determinaciones que se encuentran fuera del ámbito del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, al relacionarse con funciones materialmente jurisdiccionales.²⁰⁴

Aunque este criterio corresponde al modelo de procedimiento penal inquisitivo, no ha variado actualmente, ya que no se contemplan criterios sobre el procedimiento de detención acordes con el nuevo modelo de Estado basado en la protección de los derechos humanos.

Tampoco las leyes secundarias que permiten realizar detenciones a autoridades administrativas están armonizadas con los tratados internacionales en materia de derechos humanos ni mucho menos con los criterios de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos.

Ya no se debe de hablar de responsabilidad patrimonial del Estado, sino del derecho humano a la reparación integral del daño causado por el

²⁰⁴ Tesis aislada 2a. CIX/2016 (10a.), RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL DAÑO RECLAMADO POR EL PARTICULAR DERIVADO DE LA PRIVACIÓN DE SU LIBERTAD ESTÁ FUERA DEL ÁMBITO DE AQUEL SISTEMA, AL RELACIONARSE CON FUNCIONES ESTATALES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, t. II, noviembre de 2016, p. 1556.

Estado, derecho humano que se va configurando como el gran derecho humano en el cual deberán converger todas las posibilidades e hipótesis en las que puede derivar una acción, una omisión o un acto dañoso de cualquier ente estatal. No deben existir regímenes diferenciados, sino criterios aplicables a las diferentes circunstancias.

En este libro enunciamos y explicamos los derechos humanos que las autoridades del Estado mexicano, incluso los particulares, tienen que garantizar y respetar a las personas en un procedimiento de detención. Ha resultado muy revelador el estudio que hemos realizado por los descubrimientos que encontramos en todo nuestro extraordinario entramado jurídico.

El presente estudio lo hemos dividido en quince capítulos, en los cuales hemos tratado de ser lo más concisos para que la lectura sea ágil y precisa sobre los temas. Como se trata de un libro que debe conocer la ciudadanía, tratamos de retratar la realidad actual, describir procedimientos y señalar los derechos a garantizarse.

