

# Acceso a un/a abogado/a durante las primeras horas de custodia en México

---

*Un análisis situacional*



asociación para  
la prevención  
de la tortura



# Acceso a un/a abogado/a durante las primeras horas de custodia en México

---

*Un análisis situacional*



asociación para  
la prevención  
de la tortura

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización no gubernamental independiente con sede en Ginebra, que trabaja a nivel mundial para la prevención de la tortura y otros malos tratos.

La APT fue fundada en 1977 por el banquero y abogado suizo Jean-Jacques Gautier. Desde entonces, la APT se ha convertido en una organización líder en el área de la prevención de la tortura. Su conocimiento y consejo son requeridos por organizaciones internacionales, gobiernos, instituciones de derechos humanos y otros actores. La APT ha jugado un rol clave en el establecimiento de estándares internacionales y regionales, en particular el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (OPCAT) y los Mecanismos Nacionales de Prevención.

La visión de la APT es un mundo libre de tortura en el que los derechos y la dignidad de todas las personas privadas de libertad sean respetados.

Asociación para la Prevención de la Tortura – APT

C.P. 137  
1211 Ginebra 19  
Suiza  
Tel.: + 41 22 919 21 70  
apt@apt.ch  
www.apt.ch  
twitter: @apt\_geneva; @apt\_americas

© 2019, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT). Todos los derechos reservados. Los materiales contenidos en la presente publicación pueden ser libremente citados o reimprimos, siempre que se reconozca la fuente. Las solicitudes de permiso para reproducir o traducir la publicación deben ser dirigidas a la APT.

ISBN: 978-2-940597-18-5  
Diseño: Jack A. Rabah

# Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>7</b>
<b>Acrónimos</b> .....	<b>11</b>
<b>Glosario</b> .....	<b>13</b>
<b>Sección I - Sobre el análisis</b> .....	<b>15</b>
1. ¿Por qué un análisis sobre el acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia? .....	15
2. Elementos clave del acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia .....	16
3. Objetivos y alcance del análisis .....	17
4. Metodología .....	18
<b>Sección II - Las primeras horas de custodia en el contexto nacional: una visión de conjunto</b> .....	<b>21</b>
1. Marco normativo e institucional .....	21
2. Brecha entre la ley y la realidad .....	25
<b>Sección III - La detención policial</b> .....	<b>31</b>
1. Marco jurídico .....	31
2. Desafíos en la práctica .....	39
3. Rol de la defensa pública y privada .....	42
<b>Sección IV - La retención del Ministerio Público y el traslado ante la autoridad judicial</b> .....	<b>47</b>
1. Marco jurídico .....	47
2. Desafíos en la práctica .....	54
3. Rol de la defensa pública y privada .....	57
<b>Sección V - Cómo abordar los principales desafíos en el acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia: pasos a seguir</b> .....	<b>63</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>67</b>
Anexo 1. Cuestionario Defensorías Públicas .....	67
Anexo 2. Guía de entrevistas .....	71
Anexo 3. Principales estándares internacionales y regionales .....	80



# Agradecimientos

La APT quisiera agradecer a Samahanta Paredón, la principal autora de este análisis, y a Veronica Filippeschi, Responsable del Programa para las Américas de la APT, por su contribución a la redacción y revisión del presente documento.

La APT quisiera expresar su gratitud a la Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales (ANADEPE) de México por todo el apoyo a lo largo del proyecto, en particular por la revisión del cuestionario dirigido a las y los defensores públicos y por coordinar su envío a las 32 Defensorías Públicas Estatales. Un agradecimiento particular es dado al Instituto de Justicia Procesal Penal por toda su colaboración, en particular el acceso a información producida por la institución y sus valiosas contribuciones a lo largo del proyecto. La APT también quisiera agradecer al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) de México y a la organización de sociedad civil Documenta por su cooperación en facilitarnos información relevante para el desarrollo del presente análisis.

Agradecemos a cada una de las personas que han aceptado ser entrevistadas de manera confidencial a lo largo del proyecto. La APT desea también reconocer los valiosos aportes de las personas que participaron en la reunión de expertos/as los días 7 y 8 de noviembre de 2018 en la Ciudad de México: José Fernando Acevedo (Defensoría Pública de Baja California); Ana Aguilar (Instituto de Justicia Procesal Penal); Rodolfo Basurto (Red Nacional de Profesionistas en Seguridad Pública); Balam Cruz (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal); María Antonieta Deyanira Fuentes (Abogada privada); Ninfa Delia Domínguez (MNPT); Luis Francisco Fierro (Fiscalía del Estado de México); Clara Luz Flores (Municipio de Escobedo); Carlos Flores (Defensoría Pública de Nuevo León); Carlos Garduño (MNPT); Miguel Garza (Instituto para la Seguridad y la Democracia); Hermelindo Lara (Municipio de Escobedo); Ernesto López Portillo (Foro Mexicano para la Seguridad Democrática); Rodolfo Moreno Murillo (Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas); Margarita Muñoz (MNPT); María Novoa (México Evalúa); Víctor Palacios (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León); Pedro Pérez (Defensoría Pública de Oaxaca); Jesús Rodríguez (Fiscalía de Oaxaca); Santiago Piccone, (Defensoría Pública de Nuevo León y ANADEPE); Claudio Rodríguez (Defensoría Pública de Nuevo León); Gerardo Rodríguez (Fiscalía de Nuevo León); Juan Carlos Sabais (Defensoría Pública de la Ciudad de México); Diana Sheinbaun (Documenta); Norma Trejo (Fiscalía del Estado de México).

El siguiente personal de la APT contribuyó también al análisis: Barbara Bernath, Secretaria General; Andra Nicolescu, Asesora en materia de asuntos legales e incidencia; y Audrey Olivier Muralt, Directora de programas regionales.

El presente análisis ha sido desarrollado por la APT como parte de un proyecto financiado por la Fundación Ford.



# Resumen ejecutivo

Como demostrado por un reciente estudio<sup>1</sup> comisionado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), *¿Funciona la prevención de la tortura?*, el acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia, junto con otras salvaguardias clave, es una de las medidas más efectivas en prevenir la tortura y los malos tratos. El tener acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de la detención promueve una cultura de transparencia alrededor de la privación de libertad, alentando a las autoridades a respetar la dignidad humana de la persona detenida. Las y los abogados desempeñan también un rol fundamental en garantizar que las personas detenidas conozcan sus derechos y puedan ejercerlos efectivamente.

En la última década, México ha tenido una serie de reformas dirigidas a incorporar estándares internacionales y ampliar el marco de garantías de protección de las personas detenidas durante los primeros momentos de custodia. Estas reformas han permitido transitar de un sistema de justicia penal de tipo inquisitivo a uno acusatorio y adversarial, establecer una serie de salvaguardias para prevenir la tortura y los malos tratos, incluyendo el derecho a contar con un/a abogado/a desde el momento de la detención, y la reconfiguración del diseño normativo e institucional de las Defensorías Públicas.

A pesar de estas reformas positivas, hay todavía una profunda brecha entre el andamiaje normativo y la realidad, al existir deficiencias y obstáculos en la implementación de estas salvaguardias clave en los primeros momentos de la detención, como confirmado por varios organismos internacionales y nacionales. Con respecto al derecho de acceso a un/a abogado/a en estos momentos, según datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2016),<sup>2</sup> sólo el 19.8% de las personas detenidas tuvo contacto con su abogado/a - no siempre de manera inmediata - y sólo en el 28.8% de los casos la persona detenida rindió su declaración con su abogado/a presente.

El presente análisis busca identificar esos obstáculos y zonas grises en la implementación del derecho de acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia en México, con la finalidad de generar rutas para contribuir a reducir la brecha que existe entre la ley y la práctica. El análisis se enfoca en las primeras horas de custodia y, en particular, en las detenciones en flagrancia, es decir, desde que una persona es detenida por la policía y el Ministerio Público, hasta que es llevada ante el/la juez/a. Se analiza, en particular, la implementación del derecho de acceso a un/a abogado/a en la Ciudad de México y en los estados de Nuevo León y Oaxaca. La metodología utilizada para el análisis incluye

---

1 Richard Carver y Lisa Handley, *Does Torture Prevention Work?*, Liverpool University Press, 2016.

2 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, ENPOL 2016*, México, p. 23, 25 y 26.

revisión documental, cuestionarios y entrevistas a actores e instituciones clave, así como intercambio de experiencias entre actores provenientes de distintos sectores.

Las conclusiones que se desprenden del presente análisis confirman que, a menudo, las personas detenidas son sometidas a diferentes formas de maltrato durante las fases iniciales de detención y arresto y durante el traslado a lugares de custodia, antes de comparecer ante un/a juez/a.

También se confirma que el acceso a un/a abogado/a desde el primer momento de la detención no está garantizado en la práctica, a pesar de estar establecido en la legislación nacional. Cuando este derecho se garantiza, el acceso de la persona detenida a un/a abogado/a suele realizarse solo hasta que la persona se encuentra ante el Ministerio Público, es decir varias horas después de haberse realizado la detención por parte de las fuerzas de policía. Aún así, el acceso a un/a abogado/a en el Ministerio Público no se realiza de manera inmediata, sino hasta el momento de la declaración ante las y los fiscales - o poco tiempo antes. Además, en la mayoría de los casos, no se cuenta con instalaciones adecuadas que aseguren la comunicación entre la persona detenida y el/la abogado/a en condiciones de privacidad y confidencialidad.

Debido a que la ley mexicana establece que el traslado al Ministerio Público luego de la detención policial debe ser inmediato, el acceso a un/a abogado/a generalmente se considera necesario y viable solo en la etapa de la detención por el Ministerio Público. Sin embargo, en la práctica, el requisito de «inmediatez» no se define con precisión, es decir que no se definen plazos máximos para el traslado, lo que genera una brecha significativa entre la custodia policial y el traslado al Ministerio Público, sin acceso a un/a abogado/a.

Al no definir plazos claros, la ley deja un margen de discrecionalidad con respecto a la actuación de las y los agentes policiales, lo cual se traduce, en la práctica, en retrasos en el traslado al Ministerio Público. Durante este periodo, que puede durar hasta 15 horas o, en algunos casos, incluso más, las personas detenidas generalmente no cuentan con medios para poderse comunicar con sus familiares o allegados/as, ni con un/a abogado/a y, por ende, corren un alto riesgo de sufrir tortura y malos tratos. También se presentan traslados a lugares distintos antes de la puesta a disposición ante el Ministerio Público, por ejemplo, cuarteles o estaciones de policía, generando retrasos adicionales en el acceso a un/a abogado/a.

Otro obstáculo identificado en la práctica está relacionado con la capacidad de las Defensorías Públicas. Estas suelen ser el primer canal de acceso a las personas detenidas, sobre todo a las personas en situación de mayor vulnerabilidad y con pocos recursos económicos. Sin embargo, a menudo no pueden brindar la atención adecuada, por su sobrecarga de trabajo, sus escasos recursos financieros y humanos, y la notificación tardía de parte de las autoridades.

Partiendo de los hallazgos del análisis, se han identificado las siguientes rutas de acción para mejorar el acceso de las personas detenidas a un/a abogado/a desde los primeros momentos de custodia:

**Fortalecer la cooperación interinstitucional**, principalmente entre las instituciones de seguridad pública, el Ministerio Público y las Defensorías Públicas, así como la autoridad judicial y las comisiones de derechos humanos, mediante convenios institucionales enfocados en asegurar la notificación y acceso tempranos a un/a abogado/a desde el

momento de la detención.

**Reducir los tiempos de traslado y retrasos** de parte de las instituciones de seguridad pública, así como los retrasos en el acceso material a un/a abogado/a una vez en el Ministerio Público. En este sentido, se deberían eliminar los pasos intermedios, es decir el traslado de la persona detenida por la policía a otros lugares de detención antes del Ministerio Público, tales como estaciones policiales.

**Definir procedimientos claros para las instituciones de seguridad pública y el Ministerio Público**, a fin de estandarizar sus prácticas, así como facilitar mecanismos que puedan asistir a las autoridades en asegurar el cumplimiento del requisito legal de inmediatez en la puesta a disposición y en el acceso a un/a abogado/a.

**Potenciar el rol preventivo de las y los abogados:** asegurando que tengan los recursos necesarios para realizar sus labores de manera efectiva; introduciendo sistemas de turnos que aseguren la intervención inmediata en los primeros momentos de la detención; elaborando procedimientos claros para prevenir y tratar casos de tortura y malos tratos, incluyendo en ausencia de quejas por parte de las personas detenidas o sus familiares; y tomando en cuenta las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad.

**Asegurar la comunicación efectiva del derecho de acceso a un/a abogado/a** por parte de las y los agentes de la policía y del Ministerio Público, así como las modalidades para ejercer este derecho, tomando en cuenta las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad, como las personas indígenas y las personas con discapacidad.

**Reforzar los mecanismos de supervisión independientes**, para que puedan monitorear de manera efectiva la conducta de las y los agentes de la policía y del Ministerio Público y el goce efectivo de del derecho de acceso a un/a abogado/a.

Este análisis ha sido elaborado como parte de un proyecto que se enmarca en el trabajo global desarrollado por la APT, con el fin de reducir los riesgos de tortura y malos tratos a través de la implementación efectiva de las salvaguardias en las primeras horas de custodia.



# Acrónimos

<b>ANADEPE</b>	Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales
<b>APT</b>	Asociación para la Prevención de la Tortura
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de Derechos Humanos
<b>CNPP</b>	Código Nacional de Procedimientos Penales
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>ENPOL</b>	Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad
<b>LNEP</b>	Ley Nacional de Ejecución Penal
<b>MNPT</b>	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>SEGOB</b>	Secretaría de Gobernación
<b>SETEC</b>	Secretaría Técnica del Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
<b>SIGEDEPU</b>	Sistema Informático de Gestión de la Defensoría Pública
<b>SPT</b>	Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura



# Glosario

**Cartilla de derechos:** documento que debe traer consigo la policía, donde se enlistan los derechos con los que cuenta la persona durante este periodo de custodia, y que debe leer y explicar a la persona en el momento que realice la detención.

**Custodia:** periodo desde que la persona es detenida hasta el momento en el que es presentada ante un/a juez/a o es liberada.

**Declaración:** derecho de la persona detenida para manifestar ante el Ministerio Público su versión sobre los hechos por los cuales se le investiga.

**Detención policial:** momento en el que la policía priva de la libertad a una persona por la probable comisión o participación en un hecho delictivo, hasta el traslado ante la autoridad investigadora, el Ministerio Público.

**Flagrancia:** tipo de detención en el que la persona es sorprendida cometiendo el hecho aparentemente delictivo, o es señalada por la víctima u ofendida, y es inmediatamente perseguida y detenida.

**Informe policial homologado:** documento en el cual la policía tiene que registrar datos de la persona detenida, la víctima y testigos, así como los hechos por los cuales se llevó a cabo la detención y demás elementos que den constancia de su actuación.

**Persona detenida:** persona que ha sido privada de su libertad por la probable comisión o participación en un hecho delictivo.

**Persona imputada:** persona señalada por el Ministerio Público como posible autora o partícipe de un hecho delictivo.

**Policía de investigación:** aquella que actúa bajo el mando y conducción del Ministerio Público para auxiliar en la investigación de los delitos.

**Policía preventiva:** aquella que, por medio del patrullaje aleatorio, realiza actividades de vigilancia y prevención de consumación de delitos y agresiones.

**Policía procesal:** realiza los traslados de las personas procesadas o sentenciadas a los recintos judiciales.

**Primer respondiente:** función que realiza la primera autoridad en llegar o tener conocimiento del hecho delictivo.

**Retención ministerial:** periodo en el cual la persona se encuentra privada de su libertad, a la espera de que el Ministerio Público decida iniciar una investigación en su contra, debido a elementos de prueba que indican la probable comisión o participación en el hecho delictivo por el cual se le detuvo.

**Salvaguardias:** reglas y procedimientos que reducen el riesgo de sufrir tortura y otros malos tratos.



## Sección I

# Sobre el análisis

### 1. ¿Por qué un análisis sobre el acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia?

- Las primeras horas de custodia: riesgos y salvaguardias

Todas las personas que son arrestadas y detenidas, o que de otra manera entran en contacto con la policía, enfrentan una situación de vulnerabilidad. Esto se debe a que, por su naturaleza, este tipo de interacción y el ejercicio de los poderes policiales del Estado conllevan un desequilibrio de poder inherente entre las autoridades estatales y la persona que está siendo arrestada y/o detenida.

Por esta razón, en estas situaciones las autoridades tienen la obligación positiva de proteger y respetar los derechos humanos de toda persona detenida, mientras desempeñan sus funciones legítimas de administración de la justicia e investigaciones criminales.

En México, la tortura y los malos tratos siguen siendo generalizados, en particular durante las primeras horas de custodia, antes de que una persona comparezca ante el/la juez/a. Los resultados de la reciente Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2016) revelaron que, durante el arresto, el 75.6% de las personas privadas de libertad sufrió violencia psicológica, mientras que el 68.3% sufrió agresiones físicas.<sup>3</sup>

Según cuanto demostrado por el reciente estudio<sup>4</sup> comisionado por la APT para abordar la pregunta «¿funciona la prevención de la tortura?», la implementación de salvaguardias relacionadas con la detención en la práctica tiene la mayor correlación con la reducción de la tortura. Se demostró que las medidas más efectivas para prevenir la tortura incluyen la eliminación de todas las formas de detención no oficial e incomunicada y la implementación de salvaguardias en las primeras horas y días posteriores a la

3 ENPOL 2016, p. 23, 25 y 26.

4 Richard Carver y Lisa Handley, LUP, 2016.

detención. En particular, la notificación a la familia o a personas allegadas y el acceso rápido a abogados/as o a proveedores/as de servicios legales tienen el mayor efecto en la reducción de la tortura, seguidos de cerca por el acceso a un examen médico independiente. Otras salvaguardias incluyen la información sobre derechos y el acceso rápido a la revisión judicial.

- Acceso a un/a abogado/a para prevenir la tortura y malos tratos

El acceso a un/a abogado/a es ampliamente reconocido como un elemento clave de los sistemas de justicia penal justos, humanos y eficientes, basados en el estado de derecho. Este derecho es generalmente considerado como la base para garantizar otros derechos alrededor del proceso penal, en particular los derechos a la defensa y a un juicio justo. Sin embargo, con menos frecuencia, el derecho a un/a abogado/a se considera desde una perspectiva preventiva.

El acceso a un/a abogado/a desde los primeros momentos de la detención constituye una salvaguardia fundamental para reducir el riesgo de tortura y otras formas de malos tratos, debido a que en estos momentos existe el mayor riesgo de intimidación y maltrato. En este sentido, el tener acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de la detención promueve una cultura de transparencia alrededor de la privación de libertad, alentando a las autoridades a respetar la dignidad humana de la persona detenida, conforme a estándares de derechos humanos. Las y los abogados desempeñan también un rol fundamental en garantizar que las personas detenidas conozcan sus derechos, puedan ejercerlos efectivamente y tengan entendimiento de los procedimientos (por ejemplo, acceso a mecanismos de quejas y exámenes médicos y/o forenses). Finalmente, de manera significativa la presencia de un/a abogado/a puede prevenir detenciones ilegales y arbitrarias y tener un efecto disuasorio sobre las autoridades y evitar que estas recurran a la fuerza o coerción para obtener información o confesiones.<sup>5</sup>

La investigación comisionada por la APT también muestra que existe una brecha significativa entre las salvaguardias garantizadas en la legislación y su implementación en la práctica. En el caso de México, aunque el derecho de acceso rápido a un/a abogado/a está garantizado por ley, su implementación en la práctica se enfrenta todavía a muchas deficiencias y obstáculos, como revelado por numerosos organismos internacionales e instituciones nacionales. Según datos de la ENPOL 2016, sólo el 19.8% de las personas detenidas tuvo contacto con su abogado/a – no siempre de manera inmediata – y sólo en el 28.8% de los casos la persona detenida rindió su declaración con su abogado/a presente.

## 2. Elementos clave del derecho de acceso a un/a abogado/a

El acceso a un/a abogado/a durante las primeras horas de custodia implica el derecho a comunicarse y consultar confidencialmente a un/a abogado/a y a reunirse con él/ella en privado. Estos derechos deben ejercerse de manera inmediata<sup>6</sup>

---

5 APT, *Serie sobre salvaguardias para prevenir la tortura en la custodia policial en América Latina*, Documento N°2: *Derecho de acceso a un/a abogado/a*, junio 2018, p. 2.

6 Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad*, aprobados mediante Resolución 1/08, marzo 2008, Principio V.

y, además, implican que la persona detenida tenga a un/a abogado/a presente durante su entrevista con las autoridades.

En la práctica, el acceso de manera inmediata se debe interpretar como el acceso desde el momento de la captura o arresto o desde el inicio de la custodia y, en todo caso, necesariamente antes de la primera declaración ante la autoridad competente.

Las comunicaciones entre las y los abogados y las personas privadas de libertad deben ser privadas y confidenciales, no deben ser censuradas ni interferidas, y no deben estar sujetas a retrasos u otras limitaciones. Además, los estándares internacionales establecen que las autoridades deben garantizar tiempos, medios e instalaciones adecuadas para estas consultas.

También se debe garantizar el contacto directo y físico entre la persona detenida y el/la abogado/a. Además, ambos deben tener acceso a la información relativa al caso específico.

Cabe destacar la importancia de garantizar el acceso a un/a abogado/a no sólo antes de cualquier entrevista y/o declaración ante las autoridades competentes, sino también durante estos procesos, que conllevan altos riesgos de maltrato y coerción. Las y los abogados deberían poder estar físicamente presentes e intervenir durante las entrevistas/interrogatorios y/o declaraciones, por ejemplo, para solicitar aclaraciones, cuestionar las preguntas incorrectas o injustas y asesorar a las personas detenidas sin sufrir ninguna intimidación, hostigamiento o interferencias indebidas.<sup>7</sup> La presencia de un/a abogado/a durante las entrevistas/interrogatorios y/o declaraciones también puede funcionar como una protección para las autoridades en caso de que se enfrenten a acusaciones infundadas de malos tratos.

Es esencial asegurar que cualquier restricción a este derecho sea absolutamente excepcional, establecida por ley, y adecuadamente justificada y limitada en su alcance y duración, de acuerdo con procedimientos bien regulados.

Por último, es necesario que las personas detenidas estén informadas sobre el derecho a tener acceso a un/a abogado/a para el ejercicio efectivo de este derecho. En la práctica, esto requiere procedimientos claros sobre cómo se debe informar a las personas detenidas sobre este derecho.

### **3. Objetivos y alcance del análisis**

El presente documento tiene como objetivo analizar cómo el derecho a un/a abogado/a durante las primeras horas de custodia es implementado en la práctica en México, identificando los desafíos y zonas grises, con la finalidad de generar rutas para contribuir a cerrar o disminuir la brecha que existe entre la ley y la práctica.

El presente análisis se enfoca en las primeras horas de custodia, es decir, desde que una persona es detenida por la policía hasta que es llevada ante el/la juez/a. Si bien existen distintas formas en las cuales una persona puede ser detenida en el contexto mexicano, el análisis aborda únicamente las detenciones en flagrancia por dos razones principales. Este tipo de detenciones sucede con más frecuencia en México e implica antesalas a la

<sup>7</sup> ONU, Asamblea General, *Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/71/298, 5 de agosto de 2016, párrafos 68-74.

presentación de la persona detenida ante el/la juez/a, las cuales han sido identificadas como potencialmente de riesgo para las personas detenidas.

El acceso a un/a abogado/a durante el periodo de custodia es analizado de manera transversal en cada una de sus etapas y también de forma general. El análisis también aborda los obstáculos específicos que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad para acceder a este derecho, en específico las personas indígenas y las personas con discapacidad psicosocial e intelectual.

#### **4. Metodología**

Para el desarrollo del presente análisis sobre el acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia en México, se utilizó un abordaje metodológico basado en tres enfoques principales:

1. Revisión documental
2. Cuestionarios y entrevistas a actores clave
3. Intercambio de experiencias entre actores provenientes de distintos sectores

Como primer paso, se recabó información sobre las detenciones en México, identificando prácticas, detención realizada con mayor frecuencia y los riesgos potenciales de cada una de ellas, a través de la revisión de informes nacionales e internacionales relevantes.

Los hallazgos de esta revisión apoyaron en la selección de las detenciones en flagrancia como objeto del presente estudio, y también en la identificación de tres estados piloto donde enfocar el análisis: Ciudad de México, Nuevo León y Oaxaca. Esta selección atendió principalmente a criterios relativos a su situación geográfica (norte, centro y sur, respectivamente) y a características particulares que se consideraron relevantes para el análisis.

Nuevo León es uno de los estados pioneros en la implementación y configuración de sus instituciones en el marco del sistema acusatorio y adversarial. Por ejemplo, el Instituto de Defensoría Pública del Estado actualmente preside la Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales (ANADEPE)<sup>8</sup> y cuenta en uno de sus municipios - Escobedo - con el modelo policial de proximidad que ha implementado prácticas y herramientas tecnológicas que han apoyado en la reducción de abusos policiales durante las detenciones.

Oaxaca es el estado que cuenta con el mayor número de municipios - 570 - en México, los cuales se rigen, por una parte, por partidos políticos y, por otra parte, por sus usos y costumbres. A su vez, el estado cuenta con el mayor número de población indígena del país - 65.7% - del cual alrededor del 32.2% habla alguna lengua indígena,<sup>9</sup> lo cual permite analizar si existen prácticas distintas debido a su contexto y organización, así como en el acceso a un/a abogado/a para las personas indígenas.

Y, finalmente, se seleccionó a la Ciudad de México por ser el núcleo urbano más grande y la ciudad más importante del país, así como por ser la sede del equipo de análisis.

---

8 Asociación que tiene como uno de sus objetivos el generar criterios comunes de acción para la eficacia y desarrollo de los servicios jurídicos gratuitos, además de fomentar la coordinación y cooperación interinstitucional de todas las Defensorías Públicas.

9 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal 2015.

Seguido de esta revisión documental, se llevó a cabo una revisión del marco jurídico nacional y local que regula las detenciones en flagrancia, para identificar las etapas que las componen y el rol de la policía, Ministerio Público, defensa pública o privada durante estos momentos.

Posteriormente, se realizó un cuestionario que fue enviado a las Defensorías Públicas de cada una de las entidades federativas de México a través de la ANADEPE. En total, fueron recibidas 31 respuestas relativas a 9 Estados: Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Durango, Hidalgo, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas.

Se realizaron también entrevistas presenciales y a distancia a diversos actores, sobre la base de un formato de entrevistas específico desarrollado para cada uno de ellos. Se realizaron 15 entrevistas a lo largo de dos meses: 2 abogados privados de organizaciones de la sociedad civil, 4 policías preventivos estatales, 6 miembros de comisiones estatales de derechos humanos, 1 agente del Ministerio Público, 1 defensor público y 1 experto en materia policial.

Se tuvo también participación en el Congreso Nacional de la ANADEPE en Oaxaca, espacio donde se compartió la importancia del acceso a un/a abogado/a como salvaguardia para prevenir la tortura y los malos tratos, así como el rol fundamental de los y las defensoras públicas durante estos momentos.

Finalmente, durante el mes de noviembre, se organizó en la Ciudad de México una reunión de expertos y expertas. Durante dos días, 25 asistentes discutieron sobre las prácticas, retos y posibles rutas de acción para implementar el derecho de acceso a un/a abogado/a durante los primeros momentos de custodia. Las y los participantes incluyeron: miembros del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura; Comisiones Estatales de la Ciudad de México y Nuevo León; Defensorías Públicas de Baja California, Ciudad de México, Oaxaca y Nuevo León; Fiscalías del Estado de México, Nuevo León y Oaxaca; Alcaldesa y titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Escobedo, Nuevo León; un Juez de Control del Estado de Zacatecas; una abogada privada; y representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas.<sup>10</sup>

---

10 Documenta, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C (Insyde), Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP), Foro Mexicano para la Seguridad Democrática, México Evalúa, Red Nacional de Profesionistas en Seguridad Pública.



## Sección II

# Las primeras horas de custodia en el contexto nacional: una visión de conjunto

### 1. Marco normativo e institucional

En la última década, México ha tenido una serie de reformas legislativas que han permitido incorporar estándares internacionales y ampliar el marco de garantías de protección de las personas privadas de libertad durante los primeros momentos de custodia.

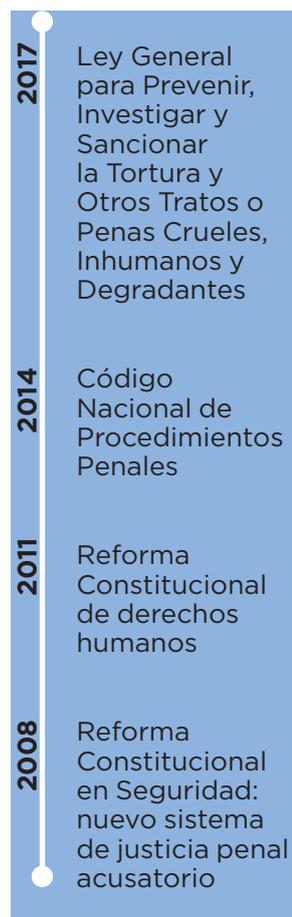
En 2008, con la Reforma Constitucional en Seguridad y Justicia, se transitó de un sistema de justicia penal de tipo inquisitivo a uno acusatorio y adversarial. Dicha reforma introdujo, a nivel constitucional, el derecho a contar con una defensa adecuada por un/a abogado/a desde el momento de su detención,<sup>11</sup> eliminando la posibilidad de la defensa de la persona por sí misma o por una persona de su confianza.

La reforma de 2008 exigió, además, revisar el diseño normativo e institucional de todos los actores que intervienen en el sistema de justicia penal. Entre ellos, la reforma obligó a la Defensoría Pública de la Federación y de los Estados<sup>12</sup> a introducir una serie de estándares en sus leyes y reglamentos, a fin de establecer la garantía del derecho a la defensa adecuada.<sup>13</sup> La clasificación

11 CPEUM, Artículo 20 (b) fracción VIII.

12 Fix Fierro Héctor, Suárez Ávila Alberto Abad, *Hacia una Defensa Pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N.32, enero-junio 2015, p.58

13 SEGOB, *Guía para el diseño, instauración y fortalecimiento sustentable del servicio profesional de carrera en las defensorías públicas estatales de México. Los Estándares de la Defensa Pública en el Nuevo Sistema de Justicia Penal Mexicano*, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) 2015, p.79, 80 y 82



de los estándares es en atención a los propósitos de la defensa pública, que implica no solo la labor formal de la defensa, sino el respeto a los derechos de la persona como lo es su propia dignidad.<sup>14</sup>

La reforma del 2008 se refuerza y complementa con la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 que incorpora los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales de los que México es parte y obliga a sus autoridades a aplicar e interpretar las normas que sean más favorable a la persona. Además, el marco garantista se vio reforzado de manera significativa con la creación de un Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>15</sup>, el cual establece una serie de salvaguardias clave para prevenir la tortura y los malos tratos<sup>16</sup>, entre ellas el derecho de la persona detenida a tener el acceso y comunicación confidencial con un/a abogado/a desde el momento de su detención.<sup>17</sup>

Otro desarrollo importante en materia de protección de las personas privadas de libertad fue la entrada en vigor, en junio de 2017, de la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, la cual incluye, entre sus obligaciones, que: la Procuraduría General de la República expida un programa nacional para prevenir y sancionar la tortura; las Instituciones de Seguridad Pública realicen un registro administrativo de detenciones cuando la persona se encuentra bajo su custodia; y el Ministerio Público brinde condiciones dignas durante la retención de la persona detenida y evite que cualquier autoridad entreviste o interroge a la persona detenida sin antes haber tenido contacto con su abogado/a.<sup>18</sup>

La organización del estado mexicano en una república federal compuesta por 32 estados libres y autónomos, con estructuras de gobierno<sup>19</sup> y leyes propias, representa una complejidad en la implementación de estas reformas. Existen disparidades no sólo en el ámbito federal respecto al estatal, sino inclusive entre cada uno de los estados, tanto en el establecimiento y configuración de sus leyes e instituciones, así como en el nivel de implementación, lo cual conlleva inevitablemente a distintas prácticas respecto al derecho de acceso a un/a abogado/a.

- Detenciones en flagrancia: etapas y rol de las autoridades

En México, una persona puede ser detenida en situaciones en las que existen elementos para suponer que se encuentra ante una probable infracción/falta administrativa o un delito. Cada uno de los estados establece, en sus leyes y reglamentos, las diferentes

---

14 Dentro de los estándares de protección de la dignidad del usuario, el/la defensor/a deberá ser evaluado/a sobre el tratamiento y atención personal que brinda tanto a la persona como a su familia, así como los esfuerzos que el/la defensora haga para que otras autoridades (judiciales, administrativas o particulares) otorguen un trato respetuoso. En *los estándares de defensa adecuada*, el/la defensor/a deberá realizar todas las actuaciones de defensa, conforme los plazos que exige la ley, desde el inicio del proceso hasta la completa ejecución de la defensa.

15 El CNPP fue expedido en 2014 y derogó gradualmente todos los Códigos Procesales Penales (federal y estatales) hasta convertirse, en 2016, en el único ordenamiento aplicable.

16 ONU, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 28 de diciembre de 2014, párrafo.18.

17 CNPP, Artículos 17 y 152.

18 Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, junio 2017, Artículos 63 y 64.

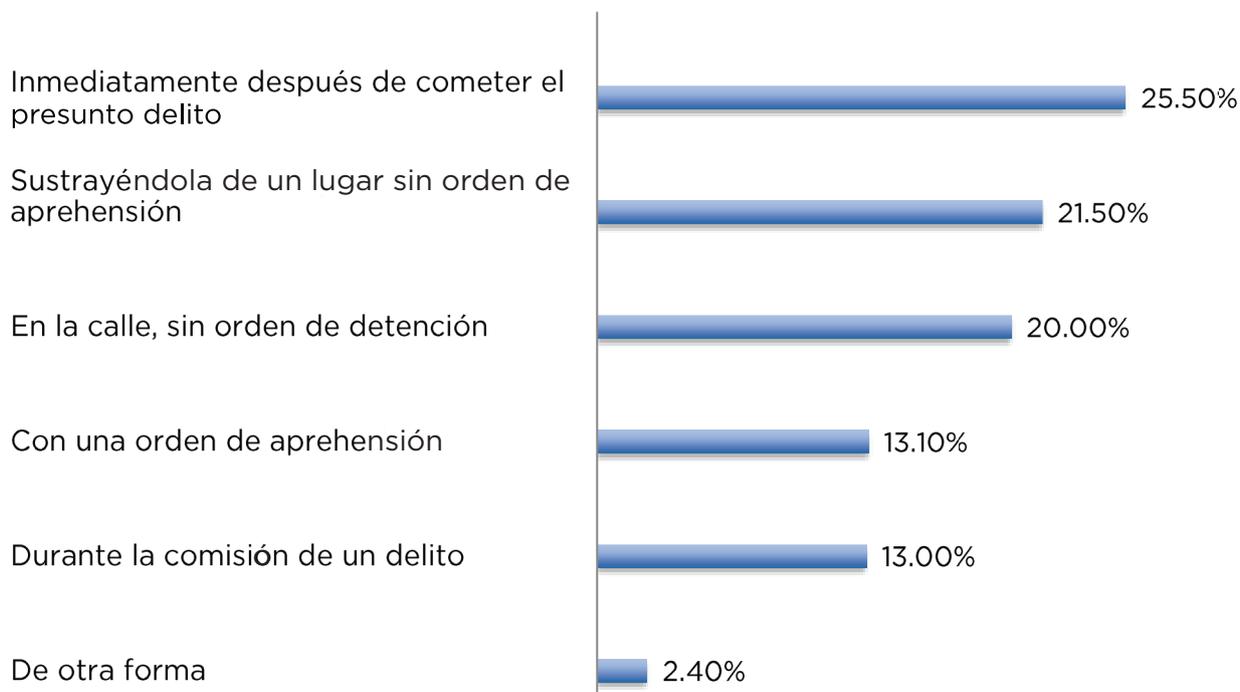
19 El ejercicio del poder federal se divide en el Poder Ejecutivo, representado por el presidente, el Poder Legislativo representado por las Cámara de Diputados y de Senadores, y el Poder Judicial. Esta estructura es la misma a nivel estatal.

infracciones cívicas o faltas administrativas. Lo mismo en el caso de los delitos, los cuales están contenidos en el Código Penal Federal y en los Códigos Penales locales, y su manera de procesarlos a través del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

Las detenciones de las personas por la probable comisión o participación en un delito, las que constituyen el enfoque de este estudio, pueden presentarse en las siguientes situaciones: ejecución de una orden de aprehensión<sup>20</sup>, caso urgente,<sup>21</sup> arraigo<sup>22</sup> y flagrancia. En México, las detenciones en flagrancia suceden con más frecuencia que aquellas llevadas a cabo bajo otra base legal<sup>23</sup> (cuadro 1).

En este tipo de detención, la persona es sorprendida cometiendo el hecho aparentemente delictivo y es inmediatamente perseguida y detenida. En caso de que la persona no sea sorprendida cometiendo el hecho, pero sea señalada por la víctima, persona ofendida e inclusive quien hubiese intervenido también en la comisión del delito, se inicia su búsqueda inmediata basada en esta información.

### Cuadro 1. Condición bajo la cual se lleva a cabo la detención en México



Fuente: ENPOL 2016

20 Documento emitido por un/a juez/a a solicitud del Ministerio Público mediante el cual se ordena la detención de una persona debido a una denuncia previa sobre un hecho señalado como delito, la existencia de datos de prueba sobre la realización de ese hecho y la posibilidad de que esa persona lo haya cometido o haya participado. Ver CPEUM, artículo 16 párrafos tercero y cuarto.

21 Aquella donde el Ministerio Público ordena la detención de una persona debido a que, por razón de hora, lugar o circunstancia, no pueda acudir ante el/la juez/a a pedir la orden de aprehensión y por tratarse de un delito grave y existe el riesgo fundado de que la persona podría sustraerse. Ver CPEUM, artículo 16 (6).

22 Orden que emite el/la juez/a a petición del Ministerio Público para la detención de una persona en los casos de delincuencia organizada, con la finalidad de investigarla, asegurar la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que la persona pueda sustraerse. Ver CPEUM, artículo 16 (8).

23 Amnistía internacional, *Falsas Sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 2017, p.14

Este tipo de detención puede ser realizada por:

1. cualquier persona, que tendrá que poner a disposición de la autoridad más cercana a la persona detenida; y/o
2. la policía, la cual, al ser la primera autoridad que tiene conocimiento del hecho, actuará y realizará funciones de primer respondiente. Estas funciones, además de ejecutar la detención, consisten en dar auxilio a las personas que lo requieran, garantizar el resguardo del lugar, recabar la evidencia y, en caso de que existan víctimas o testigos, entrevistarlos sobre lo sucedido a efectos de informar al Ministerio Público.

La policía no puede entrevistar a la persona detenida sobre el hecho, sólo puede solicitarle datos generales (nombre, edad, etc.). Sin embargo, está facultada para entrevistar a testigos y víctimas sobre el hecho.<sup>24</sup>

En estos primeros momentos de custodia, es importante diferenciar entre dos tipos de policía que podrían detener y tomar funciones de primer respondiente ante un hecho flagrante: la policía preventiva y la policía de investigación.

La policía preventiva tiene funciones de prevención y vigilancia por medio del patrullaje aleatorio encaminado a impedir la consumación de los delitos y las agresiones, mientras que la policía de investigación es aquella que actúa bajo el mando y conducción del Ministerio Público, en el marco de la investigación de los delitos. La policía de investigación puede también realizar la detención.

La función de la policía preventiva se agota en el momento en que traslada al Ministerio Público a la persona que ha detenido, mientras que la policía de investigación continúa su intervención, pudiendo auxiliar al Ministerio Público en la realización de actos de investigación, siempre bajo la orden del Ministerio Público. Todo acto realizado sin su autorización no debería tener validez. Las unidades de la policía de investigación se encuentran en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, en las instituciones policiales o en ambas.<sup>25</sup>

Una vez que la persona es detenida, la policía le tiene que informar sobre el motivo de su detención y sobre los siguientes derechos contenidos en una cartilla que la policía tiene que traer consigo y leer a la persona detenida:<sup>26</sup>

1. Guardar silencio.
2. Declarar y, en caso de hacerlo, lo hará asistido de su defensor ante la autoridad competente.
3. Ser asistido/a por un defensor/a. Si no quiere o no puede, le será asignado/a un/a defensor/a público/a.
4. Hacer del conocimiento a un familiar, o persona que desee, los hechos de su detención y el lugar de custodia en que se halle en cada momento.
5. Ser considerado/a inocente desde ese momento hasta que se determine lo

---

24 CNPP, artículo 132 (X).

25 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 75-77; CNPP, artículo 132.

26 Carta de derechos disponible en *Protocolo Nacional de Actuación. Primer respondiente, Comisión Nacional de Seguridad*, Versión 1, p. 67: <http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>

contrario.

6. Tener un/a traductor/a o intérprete, el cual será proporcionado/a por el Estado.
7. Si es extranjero/a, que el consulado de su país sea notificado de su detención.
8. Ser presentado/a ante el Ministerio Público o ante el/la juez/a de control inmediatamente después de ser detenido/a.

Una vez detenida, la persona tiene que ser trasladada al Ministerio Público, quien es la autoridad investigadora que determina si existen datos de prueba que indiquen la probable realización o participación en el delito.<sup>27</sup>

Durante estos momentos, la persona está privada de su libertad en los centros de detención, también conocidos como *separos* o *galeras*, y tiene derecho a declarar sobre los hechos, previa entrevista con su abogado/a, quien debe estar también presente en la declaración en caso de realizarla.

Si el Ministerio Público determina que existen datos de prueba que indiquen la probable responsabilidad o participación de la persona, pedirá que se le traslade ante la autoridad judicial, donde se generara una audiencia para dar inicio a su proceso.<sup>28</sup>

## Cuadro 2. Línea sobre proceso de detenciones en flagrancia



## 2. Brecha entre la ley y la realidad

Si bien México ha tratado de dar respuestas a esta problemática a través de una serie de reformas, se ha identificado que las salvaguardias implementadas son débiles especialmente para detectar e impedir la tortura en esos primeros momentos. Organismos internacionales han advertido que, en estas primeras horas de custodia en México, se generan altos riesgos relacionados con malos tratos y tortura, especialmente durante la detención por la policía y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial.<sup>29</sup> No existe un control adecuado sobre la legalidad de la detención ni del plazo de presentación al Ministerio Público; no se accede a una defensa adecuada de forma inmediata y las declaraciones se prestan sin la presencia del/la abogado/a.<sup>30</sup>

27 CPEUM (Artículo 16).

28 Ídem.

29 CIDH, Situación de los derechos humanos en México (op. cit.) párrafos 11 y 297; ONU, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Misión a México, AA/HRC/28/68/Add.3, párrafo 25.

30 ONU, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,

Se enfrentan deficiencias, insuficiencias y obstáculos en la implementación, existiendo una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial y la realidad.

El Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura (SPT), desde su primera visita al país en 2010, manifestó que en estas primeras horas las personas corren un alto riesgo de sufrir tortura,<sup>31</sup> recomendando al Estado la implementación de una serie de salvaguardias como controles formales de prevención.<sup>32</sup> En su última visita (2016), la situación no había cambiado. En entrevistas realizadas a personas privadas de la libertad, éstas manifestaron haber sufrido actos de tortura y malos tratos, particularmente al momento de la privación de la libertad, durante el traslado, en el momento de ingreso a los distintos lugares de detención, o durante los interrogatorios, señalando como principales responsables a las y los agentes policiales (municipales, estatales, federales y ministeriales).<sup>33</sup>

*En las primeras horas de custodia, en México, se generan altos riesgos relacionados con malos tratos y tortura, especialmente durante la detención por la policía y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial*

Otro de los problemas identificados es el uso arbitrario de las detenciones llevadas a cabo bajo un supuesto de flagrancia. A veces, no se aplica adecuadamente el marco legal<sup>34</sup> o se usa esta figura para investigar otro delito - *delitos puente* o *chaleco* - generando una falsa flagrancia de un delito no grave que permita detener a una persona para investigar otro delito que generalmente sí lo es. En algunas ocasiones, por ejemplo, las detenciones comienzan por una falta administrativa.<sup>35</sup>

La Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) de 2016 refleja también esta situación,<sup>36</sup> revelando que el 75.6% de la población privada de la libertad entrevistada manifestó que durante el arresto sufrió violencia psicológica,<sup>37</sup> mientras que el 68.3%, agresiones físicas<sup>38</sup> por parte de la autoridad o persona que realizó el arresto.<sup>39</sup>

Aún cuando se establece que la persona tiene derecho a que se le presente de manera inmediata y sin demora ante el Ministerio Público, se han identificado retrasos injustificados en el traslado, que van desde 2 hasta más de 48 horas (*cuadro 3*).

Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, párrafos 42, 43, 77.

31 ONU, Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Doc. CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010, párr. 144.

32 ONU, Informe sobre la visita a México 2010, párr. 284-286.

33 ONU, Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Doc. CAT/OP/MEX/R.2, 15 de diciembre de 2017, párrafos 20 y 21

34 Amnistía Internacional, *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 2017, p.14.

35 ibídem p. 16.

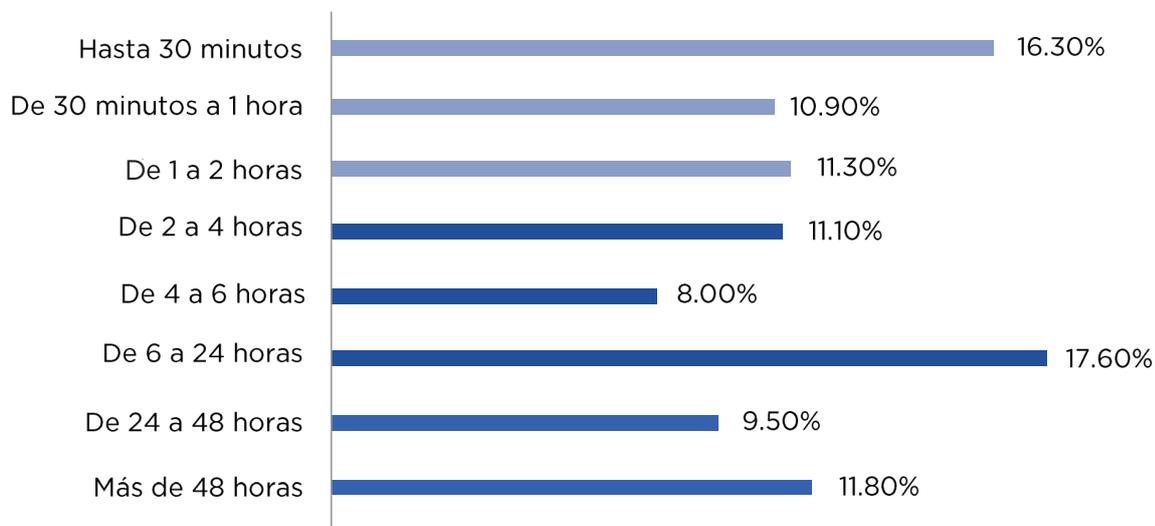
36 ENPOL 2016 México, p. 23, 25 y 26.

37 58% sufrió incomunicación o aislamiento, 52% amenazas con levantar cargos falsos, 36.6% presionada para denunciar a alguien y 28.2% amenazada con hacerle daño a su familia.

38 59% sufrió patadas o puñetazos, 19.4% descargas eléctricas, 6.5% quemaduras y 4.5% violencia sexual.

39 En el 33.6% de los casos, el arresto fue realizado por policía de investigación, mientras que el 32.6% por policía preventiva municipal y, sólo el 15% de los casos lo realizó una autoridad federal.

### Cuadro 3. Tiempo transcurrido entre la detención y la presentación ante el Ministerio Público



Fuente: ENPOL 2016

Sobre este derecho en particular, el estado mexicano fue sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores* por haber excedido el tiempo de detención y no haber puesto a las personas que presentaron la queja inmediatamente a disposición del juez para determinar la legalidad de su detención. La Corte estableció que la remisión sin demora constituye un mecanismo para evitar detenciones ilegales o arbitrarias, y cobra mayor importancia con el fin de minimizar cualquier tipo de riesgo de violación de los derechos de la persona.<sup>40</sup>

Durante su estadía en el Ministerio Público, las personas entrevistadas manifestaron también que recibieron violencia psicológica y/o física por parte o con consentimiento de las personas que las custodiaron. El 49% de la población privada de la libertad manifestó que fue incomunicada o aislada, el 40.8% amenazada con presentar cargos falsos y el 20.2% amenazada con hacerle daño a su familia. El 39.4% recibió patadas y puñetazos y 23.5% golpes con algún objeto.

Diversos informes del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura (MNPT) advierten también que, en los centros donde se encuentran las personas detenidas, no hay separación entre personas arrestadas por infracciones administrativas, puestas a disposición por el Ministerio Público, procesadas y sentenciadas. Tampoco existen teléfonos públicos donde se pueda realizar una llamada, ni áreas para recibir visitas del/la defensor/a o su familia, o instalaciones para el ingreso de personas con discapacidad.<sup>41</sup>

A su vez, durante estos momentos, sólo el 19.8% de las personas detenidas y presentadas ante el Ministerio Público logró contactarse con su abogado/a, y no siempre de manera inmediata. Sólo en el 28.8% de los casos donde la persona detenida rindió su declaración

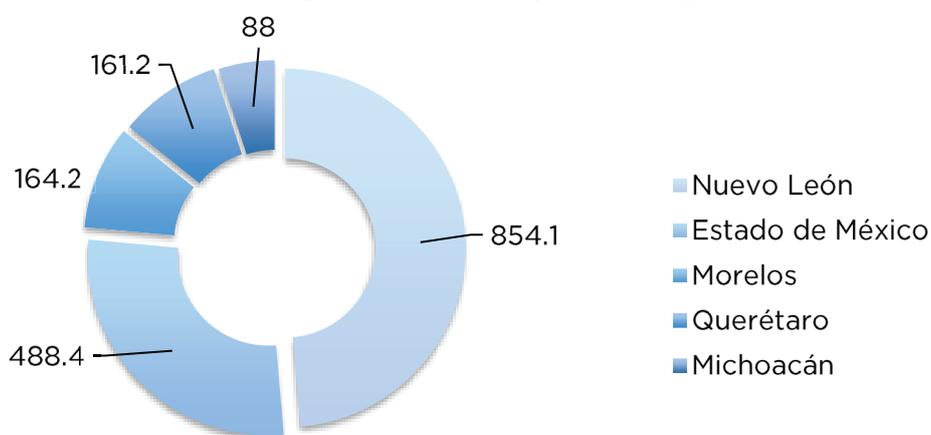
40 Corte IDH, 26 de octubre de 2010, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Serie C, No. 220, párrafo 102.

41 Los informes y recomendaciones del MNPT están disponibles en: [http://www.cndh.org.mx/Mecanismo\\_Nacional\\_de\\_Prevencion\\_de\\_la\\_Tortura](http://www.cndh.org.mx/Mecanismo_Nacional_de_Prevencion_de_la_Tortura). Ver también CNDH, *Recomendación general no. 28. Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la república mexicana*, 13 de septiembre de 2016, párrafo 8.

su abogado/a estuvo presente.<sup>42</sup>

El acceso a un/a abogado/a en México puede ser ejercido por abogados/as privados/as que prestan servicio remunerado o por abogados/as públicos proporcionados por el Estado a través de sus Defensorías Públicas. Sin embargo, sólo el 22.6% de la población estaría en la posibilidad de elegir y pagar a su propio/a abogado/a, mientras que el 77.3% de la población restante quedaría a la espera de que el Estado le asigne un/a defensor/a debido a alguna situación de vulnerabilidad (pobreza extrema o moderada, carencias sociales, etc.).<sup>43</sup> El que la Defensoría Pública sea el primer canal de acceso a la justicia para los sectores en situación de mayor vulnerabilidad de la población<sup>44</sup> genera diversos factores críticos, entre ellos una sobrecarga de trabajo a las Defensorías.<sup>45</sup>

**Cuadro 4. Número de asuntos por defensor/a público/a por año (2017)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de México Evalúa, Hallazgos 2017. Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México.

México es, además, una nación multicultural que cuenta con alrededor de 53 pueblos indígenas<sup>46</sup> quienes, desde el momento de su detención y durante todo el proceso, tienen derecho también a un/a intérprete con conocimiento de su lengua y cultura. Esto sigue siendo un reclamo generalizado, ya que estudios revelan que sólo el 16% de las personas indígenas privadas de su libertad ha contado con traductor o intérprete en algún momento del proceso.<sup>47</sup>

Otras de las personas mayormente invisibilizadas, y en una situación de mayor vulnerabilidad respecto a las detenciones, son las personas que tienen alguna discapacidad psicosocial o intelectual. Éstas enfrentan uno de los mayores obstáculos,

42 ENPOL 2016, p. 29.

43 CONEVAL, *Pobreza en México* 2016.

44 Aguiar-Aguilar, Azul A, *The Public Defenders Office in Jalisco*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2016, p.121.

45 México Evalúa, *Hallazgos 2017. Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, México 2018, p.93.

46 INEGI 2010.

47 Ana Aguilar García, Gregorio González Nava, Philippa Ross, *Defensa Penal Efectiva en América Latina, Capítulo México*, 2015 p.36.

al ser declaradas como inimputables, es decir, no se les reconoce su capacidad jurídica y se les niega el derecho a elegir libremente a su abogado/a. Esto resulta una de las barreras más importantes para acceder a la justicia de manera efectiva.<sup>48</sup>

---

48 Diana Sheinbaum, Sara Vera, *Hacia un sistema de justicia penal incluyente. Proceso penal y discapacidad psicosocial*, Documenta, 2016, p. 93.



## Sección III

# Detención policial

### 1. Marco normativo nacional

A nivel nacional, el marco jurídico que regula las detenciones es la Constitución (CPEUM) y el marco que regula su procedimiento y responsabilidades de las autoridades que intervienen durante estos momentos es el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). En ambas disposiciones, se establecen los derechos que corresponden a la persona al momento de su detención, así como las salvaguardias durante estos momentos. A su vez, las Constituciones locales regulan las detenciones siempre conforme a lo establecido en la CPEUM.

Asimismo, la Ley General para prevenir, sancionar e investigar la tortura y otros malos tratos establece obligaciones para las y los agentes de seguridad pública durante estos momentos, en específico el registro de las detenciones y el uso de la fuerza por parte de agentes policiales.

Con el propósito de homologar las actuaciones de las policías (federales, estatales y municipales), el *Protocolo Nacional de Actuación. Primer respondiente* establece criterios de actuación homologados y obligatorios a todas las instituciones policiales durante las detenciones, así como una serie de pasos previos a la puesta a disposición ante el Ministerio Público (*ver cuadro 5*).

Conforme al Protocolo Nacional de Actuación, la policía debe realizar las siguientes acciones antes de la puesta a disposición:

1. Informar los motivos de la detención a la persona detenida.

*El hecho de que el tiempo de traslado por la policía dependa de las circunstancias y contextos que rodeen la detención conlleva a que, en la práctica, los alcances de la inmediatez o sin demora queden sujetos a la actuación discrecional de las autoridades que detienen y a las prácticas que se generen en cada uno de los estados, aún contando con criterios homologados.*

2. Realizar una inspección a la persona detenida y, en caso de encontrar objetos relacionados con el hecho, asegurarlos.
3. Leer la cartilla de derechos a la persona detenida.
4. Informar al Ministerio Público sobre la detención, los objetos asegurados y, en su caso, la necesidad de asegurar el lugar de intervención. El Ministerio Público indica el lugar de traslado de la persona detenida, el sitio de depósito de los objetos asegurados y, si fuera necesario, las acciones para preservar el lugar por parte del Ministerio Público. Si se requiere preservar el lugar de intervención, la policía identifica si hay personas que requieran protección y auxilio, solicita apoyo a través del Ministerio Público (atención médica, bomberos, protección civil, etc.), documenta el lugar y, si existiesen indicios, los recolecta, custodia, acordona e informa al Ministerio Público para que envíe a sus auxiliares (policía de investigación y peritos).
5. Realizar el registro de la detención,<sup>49</sup> el cual deberá contener:
  - I. Nombre de la persona detenida.
  - II. Descripción física de la persona detenida.
  - III. Motivo, circunstancias generales, lugar y hora en que se haya practicado la detención.
  - IV. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención.
  - V. Lugar donde es trasladada la persona detenida.
  - VI. Fotografía de la persona detenida.
  - VII. Fotografía del lugar de detención.
6. Llenar el Informe Policial Homologado.<sup>50</sup>
7. Poner la persona detenida a disposición del Ministerio Público. Esto se materializa al momento que la policía entrega físicamente a la persona detenida con el Informe policial homologado, el acta de lectura de derechos y, en su caso, los objetos asegurados con los formatos de cadena de custodia y aseguramiento.

Tanto la CPEUM como el CNPP establecen que, una vez que la persona es detenida, tendrá que ser trasladada *sin demora y de manera inmediata* ante el Ministerio Público. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones establece qué se entiende por *inmediato y sin demora* o qué periodo constituye una clara y real inmediatez.

Si bien ninguna de estas disposiciones es clara respecto a estas expresiones, existe interpretación judicial que ha pronunciado que:

*[...] las expresiones “sin demora” o “de manera inmediata” no pueden entenderse como medidas o unidades de tiempo concretas y específicas en dimensión o duración, sino como referencia de acción respecto de quien realiza una detención, que lleva implícita la previa y necesaria realización de todas las condicionantes para lograr una puesta a disposición en términos de legalidad.*

***Por tanto, el tiempo para llevar a cabo esa puesta a disposición es relativa y debe entenderse como el necesario para la realización de acuerdo a las circunstancias específicas del caso y un criterio de razonabilidad que debe atender a: hora, vías y medios de comunicación, distancia, condiciones del lugar, tiempo y forma de detención,***

---

49 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 113.

50 En cumplimiento del Acuerdo 02/XLIII/17 del CNSP, en noviembre de 2017 se publica el nuevo formato del Informe Policial Homologado el cual tiene como propósito reducir el tiempo y probabilidad de errores en su llenado, disponible aquí: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/IPH\\_delitos\\_27022018.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/IPH_delitos_27022018.pdf)

**así como los aspectos de seguridad tanto de la persona detenida como la autoridad.**

**Y, dado que no puede establecerse una regla temporal específica, basta que el tiempo no sea notoriamente excesivo para que deba estimarse que se incurrió en una ilegal detención pues para ello debe existir algún dato objetivo que así lo acredite.**<sup>51</sup>

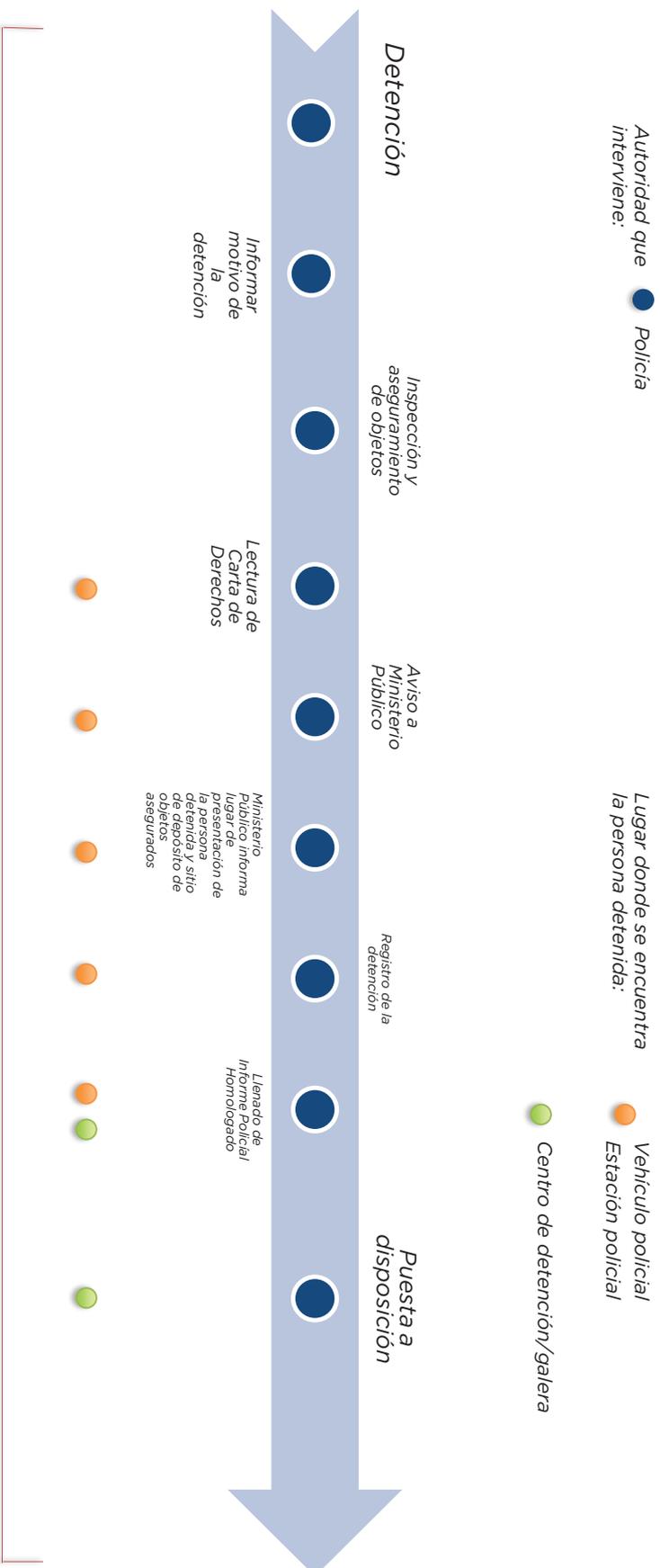
Esto es relevante ya que, conforme a lo que establece el Protocolo Nacional de Actuación, la policía tiene que realizar una serie de pasos previos a este traslado. Estos pasos no pueden omitirse, ya que forman parte del Informe Policial Homologado, el cual es un requisito indispensable para la puesta a disposición de la persona detenida ante el Ministerio Público. Además, es importante hacer notar que no se menciona donde se encontrará la persona detenida en tanto se realizan estos pasos: si es en el vehículo policial o en un centro de detención. Tampoco se menciona cómo se debe garantizar la seguridad e integridad de la persona detenida durante este periodo.

Si el traslado *inmediato* o *sin demora* está sujeto al tiempo que cada uno de estos actos les lleve a la policía realizar, el flujo natural para llegar al Ministerio Público se vería en una línea de tiempo de la siguiente forma:

---

51 SCJN, Tesis II. 2º (10ª.) *Puesta a disposición. Alcances de las expresiones “sin demora” o “de manera inmediata” y “autoridad competente”, relatividad de su valoración de acuerdo a las circunstancias justificantes del caso*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo IV, p. 2505.

**Cuadro 5. Actos realizados desde el momento de la detención hasta la puesta a disposición ante el Ministerio Público**



**Fuente:** Realización propia con base en CNPP, Protocolo Nacional de Actuación de Primer Respondiente y entrevistas a policías

El hecho de que el tiempo de traslado dependa de las circunstancias y contextos que rodeen la detención conlleva a que, en la práctica, los alcances de la inmediatez o sin demora queden sujetos, por un lado, a la actuación discrecional de las autoridades que detienen, y por otro, a las prácticas que se generen en cada uno de los estados, aún contando con criterios homologados. De igual forma, si no se establecen los lugares donde estará la persona en custodia en tanto se realicen estos actos, se genera incertidumbre sobre su ubicación y sobre la garantía de su seguridad e integridad durante estos momentos.

Por lo tanto, el derecho a contactarse en estos momentos con su abogado/a e, inclusive, con un familiar o persona allegada, para informar sobre su detención y lugar de custodia podrían apoyar a disminuir los riesgos de incomunicación de la persona detenida o retrasos injustificados durante su traslado. Tanto la CPEUM y el CNPP contemplan estos derechos y establecen, en el caso del acceso a un/a abogado/a, que la persona detenida tiene derecho a elegirlo/a y a consultarse en privado con él/ella desde el momento de su detención (*cuadro 6*).

Conforme al Protocolo, estos derechos deben ser informados al momento en que la policía proceda con la lectura de la cartilla de derechos. Sin embargo, al revisar dicha cartilla, se puede notar que estos y los demás derechos que corresponden a este periodo de custodia solamente son enlistados sin que se explique cómo y en qué momento se pueden ejercer.<sup>52</sup>

Por ejemplo, si la persona pide contactar en ese momento a su abogado/a - o a algún familiar o allegado - no hay claridad sobre qué autoridad puede facilitar este contacto, ni cómo y en qué momento se puede realizar. Tampoco se aclara si la policía puede facilitar una llamada, si puede entregar un número telefónico que permita comunicar a la persona con un/a abogado/a o si tiene posibilidad de llamar directamente a la Defensoría Pública. De igual forma, si la persona logra comunicarse con su abogado/a - o familiar, persona allegado/a - no especifica bajo qué condiciones se garantiza esa comunicación, ni tampoco su acceso en caso de que asistiera al lugar de la detención.

Ninguna de estas disposiciones hace mención de cómo se comunican estos derechos a las personas indígenas, en el caso en que no hablen el castellano - idioma en el que está escrita la cartilla de derechos - ni cómo se comunican a personas con alguna discapacidad intelectual o psicosocial.

En resumen, la policía tiene solamente un rol enunciativo respecto a estos derechos. Sólo tiene que dar lectura de los derechos y tener como constancia la firma de la persona detenida y, en caso de que esta se negase o no pudiera hacerlo, la firma de un testigo. No existe ningún mecanismo para comprobar el real y efectivo entendimiento de los derechos por parte de la persona detenida ni para comprobar si se ha facilitado la comunicación a la persona detenida, en los casos en los que esto ocurra.

Si bien el marco jurídico contiene disposiciones que garantizan los derechos de la persona detenida durante este periodo, el hecho de que no sea claro y preciso da lugar a que sus disposiciones estén sujetas a la interpretación y, por tanto, también a las prácticas que puedan presentarse en diferentes contextos, lo cual potencializa riesgos durante estos momentos. Estos riesgos están relacionados principalmente con

52 Cartilla de derechos disponible en: <http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>

la incomunicación, retrasos injustificados durante los traslados e incertidumbre sobre la ubicación, seguridad e integridad de la persona detenida

**Cuadro 6. Marco jurídico nacional y estatal de las detenciones**

Legislación	Texto
<p><b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b></p>	<p>Artículo 16 (...) <b>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 (...) del Ministerio Público.</b></p> <p>Artículo 20, apartado B. De los derechos de la persona imputada: (...)II. <b>A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio,</b> el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. <b>La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio.</b></p> <p>(...)VIII. Tendrá derecho a una <b>defensa adecuada por un abogado al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado,</b> después de haber sido requerido para hacerlo, <b>el juez le designará un defensor público.</b></p>
<p><b>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca</b></p>	<p>Artículo 14. <b>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</b> de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la <b>del Ministerio Público.</b></p> <p>Artículo 8, apartado b. De los derechos de toda persona imputada [...]</p> <p>VIII. Tendrá derecho a una <b>defensa adecuada por abogado, el cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede</b> nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, <b>el Juez le designará un defensor público.</b></p>
<p><b>Constitución Política de la Ciudad de México</b></p>	<p>Artículo 6 [...] H. Acceso a la justicia. Toda persona tiene derecho (...) <b>a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional,</b> en los términos que establezca la ley</p> <p>Artículo 59, apartado I. (...) <b>las personas indígenas tendrán derecho a contar con un defensor público indígena o con perspectiva intercultural.</b> (...) tendrán todo el tiempo el derecho de <b>ser asistidos por intérpretes.</b></p>

Legislación	Texto
<b>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León</b>	<p>Artículo 15, párrafo 5to, <b>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora (...) al Ministerio Público.</b></p> <p>Artículo 19. Derechos de la persona imputada, apartado B [...]</p> <p>VIII. Tendrá derecho a una <b>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.</b></p>
<b>Código Nacional de Procedimientos Penales</b>	<p>Artículo 147. <b>Los cuerpos de seguridad pública estarán obligados a detener a quienes cometan un delito flagrante</b> y realizarán un registro de la detención y, (...) deberán <b>ponerla de inmediato ante el Ministerio Público.</b></p> <p>Artículo 132. El policía tendrá las siguientes obligaciones (...)</p> <p><b>III. Realizar detenciones</b> en los casos que autoriza la Constitución, <b>haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga;</b> (...)</p> <p><b>VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona,</b> e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro (...)</p> <p><b>XVI. Emitir el informe policial</b></p> <p>Artículo 152. <b>Las autoridades que ejecuten una detención por flagrancia o caso urgente deberán asegurarse de que la persona tenga pleno y claro conocimiento del ejercicio de los derechos citados a continuación cualquier etapa del período de custodia:</b></p> <p>[...] II. <b>El derecho a consultar en privado con su Defensor</b></p>

Legislación	Texto
<p><b>Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros malos o penas crueles, inhumanos y degradantes</b></p>	<p><b>Artículo 61.- Las autoridades de los tres órdenes de gobierno</b>, en el ámbito de su competencia, <b>implementarán un sistema homologado de revisión sistemática de las normas, procedimientos y protocolos relativos a la detención [...] y del uso legítimo de la fuerza</b> con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p><b>Artículo 63.- Los agentes de las Instituciones de Seguridad Pública que realicen detenciones deberán reportarlo en el Registro Administrativo de Detenciones</b>, a través del Informe Policial Homologado</p> <p><b>Artículo 64.-</b> El Centro Nacional de Información recibirá los datos de las detenciones que realicen <b>los agentes policiales y registrará</b> adicionalmente los siguientes datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>I. Nombre del agente policial que realiza el Reporte Administrativo;</b></li> <li><b>II. Lugar desde donde se realiza el Reporte Administrativo;</b></li> <li><b>III. Hora en la que se realiza el Reporte Administrativo; y</b></li> <li><b>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.</b></li> </ul>
<p><b>Protocolo Nacional de Actuación. Primer Respondiente</b></p>	<p><b>La autoridad con funciones de seguridad pública que presencie la comisión de un hecho delictivo en flagrancia, realizará las siguientes actividades:</b></p> <p>(...) <b>b. Detención.</b> Una vez realizada la detención, el primer respondiente <b>procederá a lo siguiente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b.1 Inspección de la persona</li> <li>b.2 Indicar motivo de la detención</li> <li>b.3 <b>Lectura de derechos</b>, dejando el registro correspondiente en el Informe Policial Homologado</li> <li>b.4 Aseguramiento de objetos de la persona detenida</li> <li>b.5 Aviso al Ministerio Público sobre detención (...)</li> <li>d. Llenado del informe policial homologado</li> </ul> <p><b>La puesta a disposición se materializa</b> en el momento en que <b>la policía entrega</b> físicamente a la <b>persona detenida</b> con <b>el Informe policial, el acta de lectura de derechos y, en caso</b> de que existieran, los <b>objetos asegurados</b> con los formatos de cadena de custodia y aseguramiento.</p>

## 2. Desafíos en la práctica<sup>53</sup>

Los principales desafíos identificados en la práctica se refieren al número de horas en el traslado de la persona detenida al Ministerio Público y su incomunicación durante el mismo. Los tiempos de traslado van 15 minutos hasta 3, 8 y hasta 11 horas y, en la mayoría de los casos, estos retrasos fueron señalados como injustificados.

Durante este periodo, las personas detenidas no cuentan con medios con los cuales puedan contactar a sus familiares o allegados/as, ni a su abogado/a. Por un lado, esto se debe a que policías manifiestan no contar con los medios necesarios. Por ejemplo, no disponen de un teléfono celular destinado a este fin, lo cual les obligaría a brindar su teléfono personal e implicaría poner en riesgo su seguridad. Por otro lado, al ser detenida, la persona es esposada o le son retenidos sus artículos personales, entre ellos su celular, lo cual imposibilita materialmente que puedan realizar una llamada.

Además, aunque la ley establece que la persona debe ser trasladada ante el Ministerio Público, en la práctica se presentan traslados a lugares distintos antes de la puesta a disposición ante dicha autoridad. En algunos estados, por ejemplo, se traslada a la persona detenida a un cuartel o estación policial o a Centros de Atención Temprana. En ninguno de estos casos, la persona detenida tiene comunicación o acceso a un/a abogado/a e, incluso, se identifican obstáculos al tener acceso a familiares.

Se han identificado también traslados de las personas detenidas a otros lugares, como hoteles, estacionamientos, espacios en alquiler o terrenos baldíos, conocidos como *cárceles blancas*, donde se retiene a la persona por horas o días, con la finalidad de obtener información, principalmente en delitos de alto impacto. También se han identificado casos donde la persona no llega al Ministerio Público, ya que es liberada durante el traslado.

Por último, un desafío importante respecto a la actuación policial es que su actuación está supeditada a las órdenes de mandos superiores, quienes evalúan su desempeño con base en la cantidad de personas que las y los agentes de policía ponen a disposición del Ministerio Público. Esto genera presión y lleva a las y los agentes de policía a enfocarse más en cumplir los pasos del proceso que en asegurar que la persona detenida entienda sus derechos.

---

53 Información obtenida de agosto a noviembre de 2018 a través de revisión documental, entrevistas y reunión de expertos y expertas.

**Cuadro 7. Desafíos identificados por Estado**

<p><b>Ciudad de México</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde la detención hasta la puesta a disposición pasan de <b>15 minutos hasta 3 u 8 horas.</b></li> <li>• Al momento de la detención, la persona es inmovilizada con candados de mano, por lo que está imposibilitada a realizar una llamada.</li> <li>• Se dan <i>paseos</i> a las personas detenidas, aún estando cerca de la agencia del Ministerio Público, y son puestas a disposición en agencias lejanas a los lugares de detención.</li> <li>• El llenado del informe policial homologado se realiza en el vehículo policial durante el traslado, o al llegar al Ministerio Público. Esto toma un promedio de <b>3 a 5 horas.</b></li> <li>• Existen inconsistencias entre lo que se establece en el informe policial homologado y lo que manifiesta la persona detenida, principalmente respecto el lugar y hora de la detención.</li> <li>• Se generan retrasos en la puesta a disposición por diversas razones: el Ministerio Público se declara incompetente y se tiene que trasladar a la persona a una Fiscalía Especializada o no hay médico que haga la revisión y certificación, por lo que la persona tiene que trasladarse a otra agencia u otra institución que apoye con la certificación.</li> </ul>
<p><b>Oaxaca</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde la detención hasta la puesta a disposición pasan de <b>4 a 8, y hasta 11 horas.</b></li> <li>• Las policías permiten hacer una llamada en el momento de la detención sólo si la persona cuenta con teléfono personal. En caso contrario, no la facilitan a excepción de que la persona detenida esté acompañada de una persona menor de edad o necesite algún medicamento por enfermedad o padecimiento.</li> <li>• Si la persona logra comunicarse con sus familiares o su abogado/a, sólo puede indicar el lugar al cual será trasladada. La persona no puede comunicar el lugar donde está siendo detenida, ya que se han presentado casos donde abogados/as y/o familiares han quitado a la persona detenida, ofrecido dinero y/o agredido a policías.</li> <li>• La persona detenida es trasladada a un cuartel policial previa la puesta a disposición ante el Ministerio Público. En el cuartel policial hay teléfonos públicos donde la persona detenida puede comunicarse con familiares y/o abogado/a. Esta llamada tiene que ser autorizada por el jefe de cuartel. El cuartel no tiene facultades para contactar a la Defensoría Pública.</li> </ul>

<p><b>Oaxaca</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el cuartel se toman huellas digitales, fotografía y se realiza la revisión médica y el llenado del informe policial homologado, con apoyo de abogados/as pertenecientes al cuartel. Esto lleva entre <b>2 y 4 horas</b>. Durante este periodo, la persona se encuentra en celdas.</li> <li>• No se permite el acceso de abogados/as o familiares al cuartel. El acceso, cuando se permite, solo se otorga algunos momentos antes de comenzar el traslado al Ministerio Público y, en algunos casos, solo con el acompañamiento de un/a visitador/a de la comisión de derechos humanos.</li> <li>• Se traslada directamente al Ministerio Público a la persona detenida sólo cuando se le informa a la policía que existen bloqueos o si la policía se percata que están persiguiendo a la patrulla para quitar a la persona detenida. En estos casos, el Ministerio Público facilita espacios para el llenado del informe policial homologado, certificación médica, etc.</li> </ul> <p>Personas indígenas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si las detenciones se realizaron en comunidades o municipios alejados, el traslado al cuartel puede llevar de <b>4 hasta 8 horas</b>.</li> <li>• Las policías que realizan la detención piden apoyo a las mismas personas alrededor para comunicarse con la persona indígena.</li> <li>• La lectura de derechos se hace en español.</li> <li>• El acceso a un/a intérprete o traductor/a se da en el cuartel o ante el/ la juez/a.</li> </ul>
<p><b>Nuevo León</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los tiempos de traslado van desde <b>15 minutos hasta 3 horas</b>.</li> <li>• Al momento de la detención, se quitan todas las pertenencias a la persona detenida, por lo que no puede llamar a su abogado/a o familiares, sino hasta el Ministerio Público.</li> <li>• Antes de ser trasladada al Ministerio Público, la persona es trasladada a los “Centros de Atención Temprana”, donde se determina si existe delito o si existe alguna salida alterna al proceso penal. Si existe delito, la persona se traslada ante el Ministerio Público y es hasta el Ministerio Público donde se facilita la llamada a su abogado/a.</li> <li>• La policía llena el informe policial homologado al llegar al Ministerio Público. El llenado del informe genera retraso en la puesta a disposición de la persona detenida. Durante estos momentos, la persona se encuentra en el vehículo policial.</li> </ul>

### **Policía de proximidad: experiencia del Municipio de Escobedo**

Monterrey, Nuevo León

El municipio de Escobedo es uno de los dos municipios de México<sup>54</sup> donde se ha aplicado el modelo de policía de proximidad.

En este modelo, los y las policías realizan su labor por medio de tareas específicas donde, por medio de identificación previa de zonas de riesgo o conflicto, acuden para tratar de prevenirlos por medio del acercamiento a las personas que habitan en esa zona.

Cada uno de los elementos de la policía tiene una cámara de solapa en su uniforme, la cual se encuentra activa desde el momento en el que inicia su turno y hasta que lo termina. La grabación se puede observar a través de las cámaras distritales de la corporación policial. Estas cámaras no pueden manipularse y, al terminar su turno, se descarga y resguarda toda la grabación.

Si durante su turno se realiza una detención, se traslada a la persona al cuartel policial donde, por medio de estaciones numeradas, se indican los pasos que debe realizar la policía (1. lectura de derechos; 2. certificación médica; etc.) antes de llevar a la persona detenida a su celda. Tanto en las celdas, como en cada uno de los espacios de la corporación policial, se cuenta también con cámaras de vigilancia.

Tanto las actividades de su turno, como las detenciones, están en el registro de grabaciones. Si una persona manifiesta que recibió malos tratos por parte de la policía, se acude a las cámaras distritales donde se encuentran las grabaciones y se reproduce el turno de la policía para verificar el dicho de la persona y también de la policía. Esto ha generado no sólo legitimidad y reivindicación del trabajo de las policías, sino también protección de la integridad y seguridad de las personas detenidas.

En este modelo, además, se está en coordinación con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para dar seguimiento anual a las quejas respecto a la actuación policial. De 2015 a la fecha del presente análisis, Escobedo es el municipio con el menor número de quejas (40 quejas) en Monterrey, Nuevo León.

### **3. Rol de la defensa pública y privada**

Al momento del presente análisis,<sup>55</sup> cada uno de los Estados ha adaptado ya su Ley de Defensoría Pública conforme al nuevo modelo de Defensorías Públicas. Sin embargo, sólo la Ley de la Defensoría Pública de Nuevo León<sup>56</sup> hace referencia a su rol al momento

54 Morelia, Michoacán es otro de los Estados donde se implementó este modelo, su experiencia ha sido ampliamente documentada por organismos nacionales e internacionales. Más información aquí: New York Times, *Para alejar la violencia, una ciudad mexicana transformó su policía*, septiembre 2018: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/01/violencia-en-mexico-michoacan-policia/>

55 Diciembre de 2018.

56 Congreso del Estado de Nuevo León, Septuagésima Quinta Legislatura, última reforma 14 de noviembre de 2016.

de la detención. Las leyes de las Defensorías Públicas de la Ciudad de México<sup>57</sup> y Oaxaca<sup>58</sup> no hacen referencia a este momento.

A su vez, sólo el estado de Nuevo León ha regulado su intervención durante esta etapa a través de su reglamento, mientras que las Defensorías de la Ciudad de México y Oaxaca no cuentan con reglamento vigente.

La ley y reglamento del Estado de Nuevo León mencionan que su servicio se tiene que otorgar durante estos momentos con el propósito de vigilar que la policía resguarde la integridad de la persona detenida y explicar a la persona los derechos que tiene durante esos momentos. Sin embargo, no se especifica en qué momento de la detención, ni en qué lugar y bajo qué condiciones, el/la defensor/a tiene acceso a la persona detenida (cuadro 8).

Abogados/as públicos/as y privados/as coinciden en que, en la práctica, el contacto entre la persona detenida y su abogado/a se garantiza solo en el momento en que la persona está ante el Ministerio Público, y no siempre de manera inmediata, aunque se establece a nivel constitucional, así como en sus leyes y/o reglamentos, que la persona puede tener este contacto desde el momento de su detención.

Existe, además, una visión compartida por la mayoría de los actores, incluso los/as mismos/as abogados/as privados/as y defensores/as públicos/as, de que el acceso a un/a abogado/a no es viable ni necesario durante estos primeros momentos, sino hasta que la persona se encuentra a disposición del Ministerio Público, y con acciones dirigidas principalmente a la defensa penal.

Expertos y expertas, por otro lado, identifican que, aunque no haya acceso material a la persona detenida durante este periodo de custodia, la intervención de un/a abogado/a durante estos momentos, e incluso de algún familiar o allegado/a, apoyaría en el inmediato conocimiento del estado de la persona, y las circunstancias de la detención, así como la certeza de la hora y el lugar donde se lleva a cabo la detención, evitando así la incomunicación y apoyando en el monitoreo del traslado.

Esto ayudaría también a complementar la comunicación de la policía respecto a la cartilla de derechos. Por un lado, evitaría que la afirmación de que los derechos se comunicaron a la persona detenida fuera una versión unilateral de la autoridad policial. Por otro lado, permitiría también recopilar elementos que complementen o apoyen en la verificación del informe policial homologado, a fin de generar un equilibrio real entre la versión policial y lo transcurrido durante la detención.

---

57 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, Ley de Defensoría Pública del Distrito Federal, febrero 2014.

58 Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Decreto 2092, 12 de noviembre de 2016.

**Cuadro 8. Marco jurídico estatal sobre la Defensoría Pública**

Legislación	Texto
<p><b>Ley de la Defensoría Pública de Nuevo León</b></p>	<p>Artículo 4. El <b>Instituto prestará sus servicios profesionales</b> en materia penal a que tiene derecho todo individuo <b>en los términos de los artículos 17 y 20 de la Constitución</b> Política de los Estados Unidos Mexicanos y <b>19 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Nuevo León consistentes en una defensa integral, ininterrumpida, oportuna, técnica, adecuada y eficiente.</b></p>
<p><b>Reglamento de la Ley de Defensoría Pública del Estado de Nuevo León<sup>59</sup></b></p>	<p>Artículo 3. (...) en materia penal, <b>el servicio deberá proporcionarse desde la detención o a partir del momento en que lo solicite el imputado</b></p> <p>Artículo 25. Corresponderá a la dirección de Defensa en investigaciones penales (...)</p> <p>I. <b>Brindar sin demora asistencia legal a los detenidos (...)</b> conforme lo dispuesto en el <b>artículo 20 Constitucional</b></p> <p>IV. <b>Aportar desde la detención</b> y durante la etapa de investigación, todos los <b>elementos y probanzas necesarios para su defensa</b></p> <p>Artículo 94. [...] el Defensor tiene las siguientes obligaciones:</p> <p>III. <b>Vigilar en toda circunstancia que la policía y el Ministerio Público</b> brinden un trato cortés y respetuoso al imputado (...) en especial <b>resguardando el derecho a su integridad física y psíquica.</b></p> <p>Artículo 95. Con el propósito de cumplir con los estándares de información, el defensor tendrá las siguientes obligaciones; (...)</p> <p>VI. <b>Explicar al imputado los roles de (...)</b> la <b>policía (...)</b> <b>así como los derechos que aquel posee frente a dichos órganos.</b></p>

59 Periódico Oficial, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Monterrey Nuevo León, 16 de septiembre de 2015.





## Sección IV

# Retención del Ministerio Público y traslado ante la autoridad judicial

### 1. Marco normativo nacional

Al igual que en las detenciones por parte de la autoridad policial, el marco jurídico que regula esta etapa de custodia a nivel nacional incluye la Constitución, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura. El marco jurídico establece principalmente las obligaciones respecto a los actos encaminados a la investigación del Ministerio Público y su responsabilidad con la persona detenida. Sin embargo, a diferencia de la detención policial, el marco normativo que regula la retención ministerial menciona también el rol del/a abogado/a privado/a y la Defensoría Pública durante estos momentos. A estas disposiciones se agrega la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), que regula el traslado de la persona imputada a los centros de detención y a los recintos judiciales.

Este periodo de custodia, a diferencia de la detención policial, cuenta con un plazo específico de 48 horas, en el cual la autoridad tiene que realizar diversos actos encaminados a determinar si existe la probabilidad de que la persona haya cometido o participado en el hecho por el que se le detuvo. Estos actos incluyen:

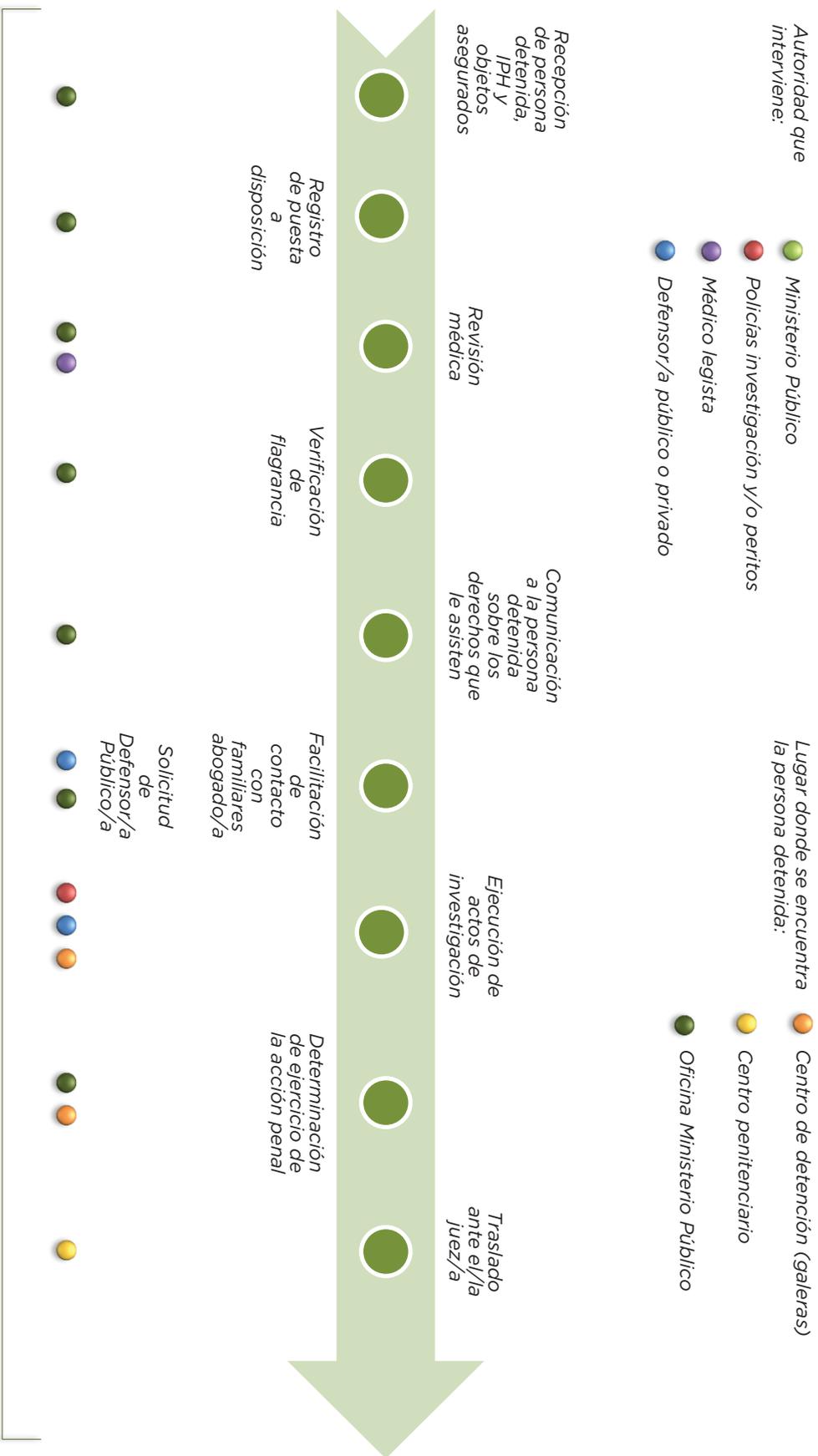
- Realizar el registro de la hora a la cual la persona se puso a su disposición y actualizar la información de la persona detenida respecto a los datos anteriormente ingresados por la policía en su registro de la detención.<sup>60</sup>
- Realizar un control preliminar de las condiciones en las que se realizó la detención (verificación de la flagrancia).
- Ordenar la revisión médica de la persona detenida, a través de un médico adscrito a la agencia del Ministerio Público o a alguna institución de salud.

---

60 De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Artículo 114), las Instituciones de Procuración de Justicia deben actualizar la información tan pronto como reciban a su disposición a la persona detenida, recabando lo siguiente: domicilio, fecha de nacimiento, estado civil, grado de estudios y ocupación o profesión; clave única de registro de población; grupo étnico al que pertenezca; descripción del estado físico de la persona detenida; huellas dactilares; identificación antropométrica; y otros medios que permitan la identificación del individuo. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Artículo 114).

- Informar a la persona detenida acerca de los hechos que se le imputan, así como los derechos que le asisten durante esta etapa, entre ellos el derecho a comunicarse con su abogado/a y a declarar sobre los hechos o guardar silencio.
- Facilitar los medios para que la persona detenida pueda contactar a su abogado/a.
- En caso de que la persona no pueda o se niegue a designar a un/a abogado/a particular, solicitar un/a defensor/a público/a.
- Realizar y ordenar actos de investigación que apoyen en la determinación del ejercicio de la acción penal. Para estos actos, podrá auxiliarse de sus peritos y policías de investigación.
- Si se determina ejercer la acción penal, deberá ordenar el traslado de la persona imputada a un centro penitenciario, donde esperará se programe su audiencia para ser presentada ante el/la juez/a. En caso contrario, la persona debe ser puesta en libertad inmediatamente.

**Cuadro 9. Actos realizados por el Ministerio Público desde la puesta a disposición de la persona detenida hasta su presentación ante el /la juez/a**



**Fuente:** Elaboración propia con base en CNPP (artículos 113, 131, 147, 149 y 152) y entrevistas

En cuanto la policía entregue al Ministerio Público a la persona detenida y, con ella, su informe policial homologado, el CNPP establece que el Ministerio Público debe realizar la verificación de la flagrancia, es decir analizar si la detención fue ante un hecho flagrante y si la actuación policial fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y el CNPP (comunicación de los derechos y razonabilidad en los tiempos de traslado). Si la detención no cumple con estos requisitos, la persona debe ser liberada inmediatamente y, en su caso, pedir que se apliquen sanciones disciplinarias o penales hacia a los elementos de la policía involucrados. Una vez realizada esta verificación y confirmada la legalidad de la detención, la persona detenida queda a disposición del Ministerio Público para continuar con los actos de investigación.

Conforme a la Constitución y al CNPP, se puede afirmar que es hasta este momento de custodia donde la persona detenida tiene la oportunidad de comunicarse con familiares, allegados/as y con su abogado/a, siendo el Ministerio Público quien debe facilitar esta comunicación (cuadro 9). Sin embargo, el marco normativo no especifica en qué momento dentro de esas 48 horas se debe facilitar dicha comunicación.

A pesar de la falta de claridad del marco normativo, se puede afirmar que la comunicación con un/a abogado/a puede realizarse desde que la persona detenida es puesta a disposición del Ministerio Público hasta antes de que se tome su declaración, ya que la misma Constitución y el CNPP son enfáticos en establecer que la persona detenida tiene que entrevistarse previamente y de manera confidencial con su abogado/a.

Esto es claro si la persona - o sus familiares - tenga la posibilidad de contactarse con su abogado/a privado/a. Sin embargo, el proceso puede variar cuando la persona detenida no quiera o no pueda nombrar a un/a abogado/a particular. En esos casos, la persona detenida tiene que esperar a que el mismo Ministerio Público solicite que se le designe una o un defensor público, de acuerdo a los procedimientos establecidos en cada una de las agencias (protocolos de actuación, convenios de coordinación con la Defensoría Pública, sistemas de notificación, etc.).

Lo mismo ocurre en los casos donde la persona detenida quiera designar a una o un nuevo abogado o su abogado/a renuncie o abandone el cargo. En estos casos, en tanto no se presente el/la nuevo/a abogado/a, se le asigna un defensor/a público/a.

Una vez garantizada esta comunicación, es importante considerar también el tiempo que le lleva al/la abogado/a trasladarse a la agencia, así como el acceso real y material a la persona detenida una vez que el/la abogado/a se presente ante la agencia del Ministerio Público.

La Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros malos tratos establece que, hasta que el/la abogado/a no tenga acceso a la persona detenida, el Ministerio Público debe garantizar que ninguna otra autoridad la interroge, entreviste o tenga acceso a ella.

En el caso de las personas indígenas y personas con discapacidad, la Constitución y el CNPP establecen que el acceso a su abogado/a particular o defensor/a público/a se garantiza en los términos antes expuestos. Sin embargo, en caso de que las personas detenidas no hablen o comprendan el idioma español, es hasta que estén ante el/la juez/a que se les garantiza el derecho a contar con traducción e interpretación. Lo mismo ocurre en el caso de las personas con discapacidad, al establecerse que el/la juez/a garantiza que se le facilite un/a intérprete o aquellos medios tecnológicos que

les permitan obtener de forma comprensible la información solicitada (cuadro 10).

Por lo tanto, el periodo que puede transcurrir hasta que la persona detenida tenga acceso a traductores, intérpretes o medios tecnológicos es excesivo, considerando los tiempos que lleva el traslado por parte de la autoridad policial, la retención ministerial - 48 horas de plazo- y la audiencia ante el/la juez/a - 72 horas de plazo.

Si el Ministerio Público decide ejercer la acción penal, la persona detenida es trasladada por la policía procesal a un centro penitenciario donde se realiza un registro de su entrada y un examen médico, según lo establece la LNEP. La persona no debe esperar en ese centro de detención más de 72 horas, plazo que tanto la CPEUM como el CNPP establecen para que le sea programada su audiencia de control de la detención, donde el/la juez/ determina la legalidad de la misma.<sup>61</sup>

En cuanto esta audiencia sea programada, la policía tiene que realizar otro traslado del centro penitenciario al recinto judicial, en los casos en que las salas de audiencia se no se encuentren en el mismo centro penitenciario.

#### Cuadro 10. Marco jurídico estatal que regula la retención ministerial

Legislación	Texto
<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<p>Ministerio Público</p> <p>Artículo 16 (...) <b>ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas</b>, plazo en que <b>deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial</b></p> <p>Autoridad judicial</p> <p>Artículo 19. <b>Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas</b>, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición.</p> <p>Acceso a un/a abogado/a</p> <p>Artículo 20, apartado B. La persona imputada (...)</p> <p>VIII. Tendrá derecho a una <b>defensa adecuada por un 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. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso.</b></p>

61 CPEUM, artículo 19, y CNPP, artículos 309-310.

Legislación	Texto
<p><b>Código Nacional de Procedimientos Penales</b></p>	<p>Retención Ministerial</p> <p>Artículo 129. <b>El Ministerio Público</b> (...) podrá con pleno respeto a los derechos que lo amparan y <b>en presencia del defensor, solicitar la comparecencia del imputado y ordenar su declaración</b>, cuando considere que es relevante para esclarecer la existencia del hecho delictivo y la probable participación o intervención.</p> <p>Artículo 149. Verificación de la flagrancia (...) <b>El Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona.</b></p> <p><b>Así también</b>, durante el plazo de retención el Ministerio Público (...) <b>realizará los actos de investigación</b> que considere necesarios <b>para, en su caso, ejercer la acción penal.</b></p> <p>Acceso a un/a abogado/a</p> <p>Artículo 113. El imputado tendrá los siguientes derechos (...) II. <b>A comunicarse con un familiar y con su Defensor cuando sea detenido, debiendo brindarle el Ministerio Público todas las facilidades para lograrlo</b></p> <p>Artículo 122. Cuando el imputado no pueda o se niegue a designar un Defensor particular, <b>el Ministerio Público solicitará a la autoridad competente se nombre un Defensor Público</b></p> <p>Artículo 118. <b>Durante el transcurso del procedimiento el imputado podrá designar a un nuevo defensor</b>, sin embargo, <b>hasta en tanto el nuevo Defensor no comparezca a aceptar el cargo conferido</b>, el (...) Ministerio Público <b>le designarán</b> al imputado un <b>Defensor público</b> a fin de no dejarlo en estado de indefensión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Momentos y condiciones en las que se dará el acceso a un/a abogado/a</li> </ul> <p>Artículo 113. [...] IV. A estar asistido de su Defensor <b>al momento de rendir su declaración</b>, así como en cualquier otra actuación y a <b>entrevistarse en privado previamente con él</b>;</p> <p>Artículo 117. Son obligaciones del defensor [...] II. Comparecer y asistir jurídicamente al imputado <b>en el momento en que rinda su declaración</b>, así como en cualquier diligencia</p> <p>Artículo 125. El imputado que se encuentre detenido por cualquier circunstancia, <b>antes de rendir declaración tendrá derecho a entrevistarse</b> oportunamente y en <b>forma privada con su Defensor</b>, cuando así lo solicite, <b>en el lugar que para tal efecto se designe.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renuncia o abandono del/ la abogado/a</li> </ul>

Legislación	Texto
	<p>Artículo 120. Cuando el Defensor renuncie o abandone la defensa, <b>el Ministerio Público (...) le harán saber al imputado que tiene derecho a designar a otro Defensor</b>; sin embargo, <b>en tanto no lo designe o no quiera o no pueda nombrarlo, se le designará un Defensor Público</b></p> <p>Personas indígenas y personas con discapacidad</p> <p>Artículo 45. Cuando la persona imputada <b>no hable o entienda el idioma español, el/la juez garantizará el acceso a traductores e intérpretes</b> para comunicarse con su defensor/a. <b>Él podrá nombrar a su traductor o intérprete de su confianza.</b></p> <p>Si se trata de una <b>persona con algún tipo de discapacidad</b>, tiene derecho a que <b>se le facilite un intérprete o aquellos medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información solicitada</b> o, a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella</p> <p>Traslado ante autoridad Judicial</p> <p>Art. 131. Obligaciones del Ministerio Público (...) XVII. <b>Poner a disposición del Órgano jurisdiccional a la s personas detenidas dentro de los plazos</b></p> <p>Art. 308. Control de legalidad de la detención. <b>Inmediatamente después de que el imputado</b> detenido en flagrancia o caso urgente <b>sea puesto a disposición del Juez de control</b>, se citará a la audiencia inicial en la que <b>se realizará el control de la detención</b></p>
<p><b>Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura</b></p>	<p>Artículo 65. <b>Las Instituciones de Procuración de Justicia deberán actualizar la información relativa al Registro Administrativo, tan pronto reciba bajo su custodia a la persona detenida</b>, debiendo documentarse fehacientemente la cadena de custodia, la hora y el nombre del responsable de la persona detenida, a partir del momento de su recepción y hasta que sea puesta en libertad o bajo control judicial.</p> <p><b>Cuando la persona detenida se encuentre bajo custodia del Ministerio Público, se asegurará que ninguna autoridad interroge, entreviste o tenga acceso al detenido hasta que este se haya entrevistado con su defensor</b>, esta entrevista deberá llevarse <b>en condiciones de absoluta privacidad</b></p>
<p><b>Ley Nacional de Ejecución Penal</b></p>	<p>Artículo 22. La Policía Procesal (...) tendrá las funciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>Realizar los traslados de personas procesadas y sentenciadas a los recintos judiciales en donde se celebrarán sus audiencias</b></li> <li>II. <b>Prestar la seguridad y custodia de la persona privada de su libertad en los recintos judiciales</b></li> </ol> <p>Artículo 75. A <b>toda persona privada de su libertad</b> reclusa en un Centro se le <b>practicará un examen psicofísico a su ingreso.</b></p>

## 2. Desafíos en la práctica

El principal desafío identificado en la práctica es la dilación en la notificación del Ministerio Público a las Defensorías Públicas sobre la presentación de una persona detenida. Aún cuando la persona detenida ya se encuentra en la agencia, la Defensoría Pública recibe notificación en un plazo que va desde 1 hora hasta 36 horas después de su puesta a disposición. En algunos casos, se ha dado aviso a la Defensoría Pública una vez ya solicitada la audiencia de control.

Otro de los desafíos es el acceso real y material del/la abogado/a a la persona detenida. Esto ocurre principalmente en el caso de abogados/as privados/as quienes, en algunos casos, tienen que acreditar su nombramiento al llegar a la agencia del Ministerio Público, lo cual puede tomarles alrededor de 2 horas antes de que se tenga acceso material a la persona detenida.

En el caso de los/las defensores/as públicos/as, el acceso material a la persona detenida se da una vez que lleguen a la agencia del Ministerio Público. Esto se debe a que las y los defensores públicos son quienes asisten a las personas detenidas en más del 90% de los casos, lo cual implica que sean ya reconocidos en las agencias. Sin embargo, uno de los mayores desafíos que enfrentan es la sobrecarga de trabajo misma que impacta en el tiempo y atención destinados a las personas detenidas.

Abogados/as privados/as y defensores/as públicos/as coinciden en que, si bien se suele garantizar – aún con retrasos - el acceso material a la persona detenida en el Ministerio Público, uno de los mayores desafíos es la privacidad y confidencialidad en su primera entrevista con la persona detenida, al no contar con espacios destinados para este fin. Las entrevistas se realizan en los separos, donde generalmente se encuentra un guardia policial, o en las oficinas de la agencia, donde se encuentra el/la agente del Ministerio Público.

Asimismo, aunque no existe un tiempo limitado para esta primera entrevista y asesoría del/la abogado/a previa a la declaración de la persona detenida, en la práctica las y los abogados están sujetos al mismo plazo de 48 horas con el que cuenta el Ministerio Público, lo cual puede variar según el tiempo que transcurre hasta ser notificados/as y poder acceder materialmente a la persona detenida.

Otro de los desafíos identificados que impacta directamente en el derecho de la persona detenida a declarar sobre los hechos es la discrecionalidad del Ministerio Público respecto al acceso de los/las abogados/as privados y defensores/as públicos/as a los registros de investigación. La falta de acceso o el acceso limitado o tardío a estos registros por parte de las y los abogados conllevan que, al momento de entrevistarse con la persona detenida, éstos recomienden a la persona detenida no declarar.

Abogados/as y defensores/as públicos/as identifican casos donde, en la primera entrevista con personas detenidas, estas manifiestan ya haber *declarado* ante la policía – aún cuando estas no tienen facultades para ello. En estos casos, al momento de la detención policial, las personas no han sido informadas sobre su derecho a guardar silencio y, al momento de *declarar* sobre los hechos, no fueron llevadas de inmediato ante el Ministerio Público para que lo hicieran en presencia y previa asesoría con su abogado/a, como lo establece la ley. Esto no es registrado por policías ni Ministerio Público, sino que es utilizado de manera discrecional para efectos de su investigación, principalmente en los delitos de alto impacto.

A su vez, las y los abogados identifican que aún existen presiones hacia las personas detenidas para declarar sin su presencia. En este sentido, existen actos de intimidación encaminados a:

- Solicitar información en relación a personas involucradas en el hecho, principalmente en los delitos de alto impacto.
- No declarar sobre malos tratos o tortura durante la detención o retención ministerial.
- Promesas de obtener un beneficio en caso de declarar su culpabilidad o colaborar en la investigación.

Otro desafío es que no todas las agencias del Ministerio Público cuentan con un área de separos o centros de detención, principalmente en aquellos municipios lejanos a la capital del estado, por lo que las personas detenidas tienen que ser trasladadas a otro lugar, generando retrasos en su puesta a disposición.

### Cuadro 11. Desafíos identificados por Estado

<b>Ciudad de México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tiempo que lleva a la policía el llenado del informe policial homologado genera retrasos adicionales en la puesta a disposición ante el Ministerio Público.</li> <li>• Ministerios Públicos identifican falta de información y contradicciones en el informe policial homologado, principalmente respecto al lugar y hora de la detención.</li> <li>• Durante los fines de semana, vacaciones y puentes se incrementan los casos donde no se da acceso a un/a abogado/a de manera inmediata, ya que las guardias asignadas no pueden atender todos los casos.</li> <li>• Persiste la incomunicación de la persona detenida mientras se encuentra en los centros de detención o galeras.</li> <li>• El mayor número de agresiones a personas detenidas se presenta en el ingreso a los centros penitenciarios, después de la valoración médica y/o en los túneles que conectan las celdas con las salas de audiencias.</li> </ul>

<p><b>Oaxaca</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerios Públicos consideran como retraso injustificado aquel que rebase las 8 o 10 horas.</li> <li>• Los retrasos se presentan principalmente porque: la detención se hizo en un municipio que no cuenta con agencia del Ministerio Público; la detención comenzó por una falta administrativa y, al no llegar a un acuerdo, policías trasladan horas después a la persona detenida ante el Ministerio Público; o la persona es detenida bajo un sistema de usos y costumbres, pero, al no llegar a una solución, se traslada al Ministerio Público.</li> <li>• El tiempo que tarda el/la defensor/a público/a en llegar depende de la hora en la cual se presente la persona detenida. Si es por la mañana, el/la defensor/a llega de inmediato, pero, si se presenta a la persona detenida por la noche - madrugada, el/la defensor/a se presenta hasta la primera hora del día siguiente. Si la persona detenida llega con su abogado/a particular, de inmediato se comienzan las diligencias.</li> <li>• El acceso a los registros de investigación se da hasta antes de la audiencia o hasta que abogados/as, dada la negativa del Ministerio Público, presentan un recurso ante la autoridad judicial, el cual puede tardar alrededor de 24 horas para hacerse efectivo y tener entonces acceso a los registros.</li> <li>• Abogados/as privados/as manifiestan que hay incomunicación.</li> </ul>
<p><b>Nuevo León</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aún cuando la policía llega en un periodo corto a la agencia del Ministerio Público, tiene retrasos en su puesta a disposición, dado que llena el informe policial en la agencia, lo cual le toma alrededor de 2 horas.</li> <li>• Algunos elementos de la policía municipal tienen omisiones o errores en su informe policial, por lo que el Ministerio Público, al revisar el informe, no lo entiende y lo vuelve a hacer.</li> <li>• La Defensoría Pública es contactada a través de los Centros de Atención Temprana, una vez que deciden que la persona detenida se mandará a la Agencia del Ministerio Público, debido a que el hecho por el que se detuvo sí se configura como delito y no hubo una salida alterna al proceso.</li> </ul>

### 3. Rol de la defensa pública y privada

A diferencia de la detención policial, donde sólo la Ley de la Defensoría de Nuevo León hace mención sobre su rol durante esos momentos, las leyes de cada uno de los estados identifican el rol de la Defensoría a partir de este momento. Algunas de ellas, como la Ley de Nuevo León incorpora también, a través de su Reglamento, estándares de información, rol previo y durante la declaración de la persona detenida y acciones en caso de malos tratos o tortura.

En el caso de la Ciudad de México y Oaxaca, si bien no cuentan con Reglamento vigente, es interesante observar que, por ejemplo, una de las obligaciones de la Defensoría de la Ciudad de México es establecer unidades especializadas de atención a personas con discapacidad y personas indígenas. En este último caso, se hace énfasis en que la Defensoría contará con personas capacitadas en idiomas y lenguas para brindar atención a las personas indígenas. De igual manera, se menciona que, tanto las Agencias del Ministerio Público como los Tribunales, deben proporcionar espacios adecuados.

Oaxaca, por ejemplo, plantea que, si el/la defensor/a demora o no se presenta a diligencias que solicite el Ministerio Público, incurrirá en una responsabilidad administrativa (cuadro 12).

- Notificación de las y los defensores públicos por el Ministerio Público

A través de entrevistas y respuestas a cuestionarios enviados a las Defensorías Públicas, se puede dar cuenta que los sistemas de notificación son diversos. Por ejemplo, algunas son notificadas por correo electrónico, vía Whatsapp o llamada telefónica del Ministerio Público, conforme a un rol de turnos que entrega la misma Defensoría cada mes.

Asimismo, puede ser por solicitud directa al defensor/a público/a adscrito/a a la agencia del Ministerio Público, por el Sistema Informático de Gestión de la Defensoría Pública (SIGEDEPU) o por los sistemas de notificación electrónicos desarrollados por la misma Defensoría.

En el caso de los/las defensores/as privados/as, la notificación la realizan los familiares de la persona detenida, una vez que esta se haya comunicado con ellos/as por medio de la llamada que facilita el Ministerio Público, la cual no siempre se realiza de manera inmediata.

Los Estados que cuenta con un acuerdo de coordinación entre Ministerio Público y Defensoría están enfocados en hacer más eficiente la notificación y acceso a las personas detenidas. Los Estados que no cuentan con este acuerdo coinciden en que esto sería un mecanismo que pueda facilitar la comunicación y acceso. Sin embargo, indican que dicho acuerdo estaría sujeto a los cambios de administración tanto de la Defensoría Pública como del Ministerio Público.

Si bien la mayoría de las Defensorías cuentan con acuerdos de coordinación para la notificación inmediata de la puesta a disposición de una persona detenida, ninguna de ellas cuenta, por ejemplo, con protocolos de actuación diferenciados por género,

discapacidad y/o personas indígenas.

- Acceso material de las y los defensores públicos a las personas detenidas

Respecto al acceso a las personas detenidas, la mayoría de los/las defensores/as públicos/as manifiesta no tener obstáculos, a diferencia de las y los abogados particulares. Sin embargo, ambos identifican obstáculos para el acceso a los registros de investigación. En los casos donde se tiene acceso, identifican distintos momentos en los que el Ministerio Público lo facilita:

- Una vez que se notifique y asigne el/la defensor/a público/a vía correo electrónico o sistema informático de las Defensorías.
- Cuando las y los defensores públicos y privados llegan a la agencia del Ministerio Público.
- Previo a la entrevista y toma de declaración de la persona detenida.
- Horas antes de que se genere la audiencia de control, principalmente en el caso de abogados/as privados/as.

Una vez que se tiene acceso a la persona detenida y, en su caso, a los registros de investigación, defensores/as públicos/as y privados/as recomiendan a la persona detenida declarar bajo los siguientes criterios:

- Hay elementos para declarar una detención arbitraria o ilegal.
- Se tuvo acceso a los registros de investigación de manera oportuna y, con base en estos y en la entrevista con la persona detenida, se encuentra información benéfica y que apoyaría a obtener su libertad.
- Existieron malos tratos o tortura durante estos primeros momentos de custodia.

Si, durante la entrevista inicial, la persona manifiesta haber sufrido malos tratos y tortura, los/las defensores/as públicos/as indican informar al Ministerio Público, presentar una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos y brindar asistencia médica. Posteriormente, esta situación se manifiesta también ante el/la juez/a durante la audiencia de control. En la mayoría de los casos, las Defensorías Públicas cuentan con protocolos de atención para estos casos.

En los casos donde se lleva a cabo la declaración, la única constancia de la presencia de un/a abogado/a es un registro escrito con nombre, firma y copia de su cédula profesional. No existe algún otro mecanismo para verificar la real presencia y asistencia del/la abogado/a durante este momento.

**Cuadro 12. Marco jurídico estatal sobre la Defensoría Pública**

Legislación	Texto
<b>Ley de la Defensoría Pública de Nuevo León</b>	Artículo 4. <b>El Instituto prestará sus servicios profesionales en materia penal a que tiene derecho todo individuo</b> en los términos de los artículos 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 19 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Nuevo León <b>consistentes en una defensa integral, ininterrumpida, oportuna, técnica, adecuada y eficiente.</b>
<b>Reglamento de la Ley de Defensoría Pública del Estado de Nuevo León</b>	<p>Artículo 67. <b>Los defensores</b> adscritos a las áreas penales <b>deberán</b> (...)</p> <p><b>V. Proporcionar la asesoría necesaria al detenido previamente a la declaración ante la autoridad,</b> informándose de las características y circunstancias en la comisión del delito que se le atribuye, <b>haciéndole saber de su designación y asegurándose de que su garantías constitucionales y derechos humanos le sean respetados por el órgano investigador o juzgador.</b></p> <p><b>VI. Informar al imputado si fuere su deseo declarar</b> (...) sobre las <b>implicaciones legales</b> que conllevaría y sus <b>respectivas consecuencias. Si, no obstante, el imputado persistiere en su voluntad de manifestarse, el defensor previamente le hará constar por escrito, recabando su firma y huellas digitales para su constancia y efectos legales que hubiera lugar.</b></p> <p><b>VII. Advertir si el detenido fuera torturado, golpeado, incomunicado o violentado</b> en sus derechos solicitando al Ministerio Público o juzgador <b>solicitar que se le practique el examen médico correspondiente. De resultar positivo, cuidar que quede debidamente asentada tal circunstancia y presentar la denuncia correspondiente.</b></p>
	<p><b>VIII. Cerciorarse de que la declaración o entrevista practicada al detenido ante el Ministerio Público (...) se asienten los hechos tal y como fueron narrados, firmando en su caso el acta respectiva.</b></p> <p><b>IX. Asistir al inculpado a partir del momento que le sea tomada su declaración preparatoria o entrevista,</b> respectivamente, hasta su conclusión, <b>interviniendo cuando sea necesario.</b></p> <p>Artículo 95. Con el propósito de <b>cumplir con los estándares de información, el defensor tendrá</b> las siguientes obligaciones;</p> <p>I. <b>Dar a conocer al imputado el contenido y desarrollo de la investigación del Ministerio Público y de la propia.</b></p>

Legislación	Texto
<p><b>Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal<sup>62</sup></b></p>	<p>Artículo 19. <b>Las obligaciones</b> de las personas defensoras públicas <b>serán: (...) VIII. Asistir a las personas (...) en las etapas de investigación</b>, intermedia y la de juicio</p> <p>Artículo 26. <b>Se establecerán unidades especializadas</b> para la <b>atención</b> de asuntos de:</p> <p>I. <b>Personas con discapacidad</b></p> <p>(...) III. <b>Personas indígenas</b></p> <p>Artículo 27. <b>La Defensoría Pública contará con personas defensoras capacitadas en idiomas y lenguas para brindar atención a las personas indígenas (...) Celebrará convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas para contar con el apoyo de intérpretes y traductores.</b></p> <p>Artículo 33. <b>En las agencias investigadoras del Ministerio Público (...), en los juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal deberá contarse con la presencia de personas defensoras públicas que asistan jurídicamente a quienes lo soliciten, (...) estos deberán proporcionar a la Defensoría Pública, en sus instalaciones, espacios físicos adecuados y otorgarles facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones.</b></p>
<p><b>Ley de la Defensoría Pública de Oaxaca<sup>63</sup></b></p>	<p>Artículo 35. Responsabilidad administrativa.</p> <p>Los servidores públicos de la Defensoría <b>incurrirán</b> en responsabilidad administrativa, cuando:</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>Demoren si causa justificada la tramitación de los asuntos que se les encomiende; [...]</b></p> <p><b>VII. No presentarse sin justificación a las audiencias y diligencias señaladas, así como aquellas que con el carácter urgente, determine el director, lo solicite el Ministerio Público o la autoridad judicial.</b></p>

62 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, última reforma, diciembre 2014.

63 Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Decreto 2092, 12 de noviembre de 2016.

### **Sistema informático de notificación**

Defensoría Pública de Baja California

El Sistema Informático de Notificación integra a Ministerio Público y Fiscalía. Una vez que la persona detenida es llevada ante el Ministerio Público, se registra la puesta a disposición en el sistema, donde de inmediato aparece el nombre del/la defensor/a en turno, el/la cual recibe una notificación. Si el Ministerio Público no realiza este registro, el sistema no permite al agente realizar las demás diligencias, debido a que las carpetas de investigación son digitalizadas.

Una vez hecha esta notificación, el/la defensor/a se traslada al centro de detención y entrevista a la persona sobre el trato durante su detención y datos generales sobre el hecho, y le comunica sus derechos. En estos momentos, los/las defensores/as sólo ponen énfasis en el estado en el que se encuentra la persona, su seguridad e integridad, más que en una estrategia de defensa penal.

Si bien las carpetas de investigación son digitalizadas, la Defensoría cuenta con una carpeta independiente donde, por ejemplo, registra si la persona recibió malos tratos o tortura. Para ello, el/la defensor/a pide a la persona detenida su autorización para tomarle fotografías y así generar confianza y, a su vez, generar independencia de lo que pueda registrarse en la carpeta de investigación.

La Defensoría Pública de Baja California realiza constantemente seminarios y/o conversatorios con todas y todos los actores involucrados en este periodo de custodia, a fin de crear acuerdos prácticos de coordinación, protección a la persona detenida, intercambio de estrategias de atención y defensa, entre otros.



## Sección V

# Cómo abordar los principales desafíos relacionados con el acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia: pasos a seguir

El desarrollo del presente análisis permitió identificar los principales desafíos en la implementación del derecho de acceso un/a abogado/a en las primeras horas de custodia en el contexto mexicano, especialmente durante la detención por la autoridad policial y durante la retención por el Ministerio Público. Asimismo, se analizaron los roles y responsabilidades de los principales actores e instituciones involucradas. A partir de los hallazgos ya expuestos, se proponen algunas rutas de acción para mejorar el acceso de las personas detenidas a un/a abogado/a desde los primeros momentos de custodia.

### **Fortalecer la cooperación interinstitucional**

El acceso a un/a abogado/a como salvaguardia para prevenir la tortura y los malos tratos es una responsabilidad compartida. Las y los abogados - públicos y privados - tienen un papel crucial en el acceso temprano a la asistencia legal. Sin embargo, este derecho solo puede implementarse de manera efectiva cuando todos los actores involucrados desempeñan sus respectivos roles y responsabilidades de manera adecuada. En este sentido, es fundamental reforzar la cooperación interinstitucional, principalmente entre las instituciones de seguridad pública, el ministerio público y la defensoría pública, así como la autoridad judicial y las comisiones de derechos humanos, mediante convenios institucionales enfocados en asegurar la notificación y acceso tempranos a un/a abogado/a desde el momento de la detención.

Además, se propone establecer acuerdos de colaboración con colegios y barras de abogados/as, así como abogados/as pro-bono para facilitar su acceso a las personas detenidas desde los primeros momentos de custodia.

### **Reducir los tiempos de traslado y retrasos**

El derecho a tener acceso a un/a abogado/a debe ejercerse de manera inmediata desde el momento de la detención. Para ello, un requisito fundamental es reducir los tiempos de traslado de parte de las instituciones de seguridad pública, así como los retrasos

ante el Ministerio Público. Por un lado, se deben definir plazos claros que eliminen la discrecionalidad de la ley en cuanto al criterio de inmediatez y que permitan el traslado de la persona detenida por la policía ante el Ministerio Público sin retrasos. Por otro lado, se deben establecer plazos claros que aseguren el acceso material a un/a abogado/a en cuanto la persona detenida esté puesta a disposición del Ministerio Público. Por último, a fin de poder garantizar la inmediatez de la puesta a disposición ante el Ministerio Público y reducir los riesgos de tortura y malos tratos, se deberían eliminar los pasos intermedios, es decir el traslado de la persona detenida por la policía a otros lugares de detención antes del Ministerio Público, tales como estaciones policiales. En todo caso, si se sigue efectuando el traslado a estos tipos de lugares, es fundamental asegurar las salvaguardias clave desde ese momento, incluyendo el acceso a un/a abogado/a.

### **Definir procedimientos claros para instituciones de seguridad pública y Ministerio Público**

A fin de estandarizar las prácticas de las y los agentes de seguridad pública y del Ministerio Público y asegurar el cumplimiento del requisito legal de inmediatez en la puesta a disposición y en el acceso a un/a abogado/a, se propone establecer manuales de procedimientos que definan los pasos a seguir y los plazos por cada uno de ellos, así como mecanismos que asistan a las autoridades a cumplir con ellos. Por ejemplo, se debería definir cómo y en qué plazos las y los agentes de policía deben realizar el aviso de la detención al Ministerio Público, así como notificar a familiares, allegados/as o a un/a abogado/a.

### **Potenciar el rol preventivo de las y los abogados**

Las y los abogados públicos y privados desempeñan un rol fundamental en la prevención de la tortura y otros malos tratos. En particular, debido a que las Defensorías Públicas suelen ser el primer canal de acceso a las personas detenidas, sobre todo a las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y con pocos recursos económicos, es importante asegurar que tengan los recursos necesarios para realizar sus labores de manera efectiva. Se recomienda también introducir sistemas de turnos que aseguren la intervención inmediata de parte de abogados/as en los primeros momentos de la detención. Es importante, además, que las Defensorías Públicas cuenten con procedimientos claros para prevenir y tratar casos de tortura y malos tratos, incluyendo en ausencia de quejas por parte de las personas detenidas o sus familiares. Por último, es importante que las Defensorías Públicas desarrollen procedimientos que tomen en cuenta las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad.

### **Asegurar la comunicación efectiva del derecho de acceso a un/a abogado/a**

A fin de poder ejercer el derecho de acceso a un/a abogado, es necesario que las personas detenidas estén informadas sobre el mismo por parte de las y los agentes de la policía y del Ministerio Público. En este sentido, además de la lectura de la cartilla de derechos por parte de la policía, se debe informar a las personas detenidas sobre cómo pueden ejercer estos derechos. Se propone, además, colocar dichas cartillas en los vehículos policiales, a la vista de la persona detenida, además del número de teléfono de la Defensoría Pública y abogados/as privados/as. Además, se propone contar con

la cartilla de derechos en formato de lectura fácil para personas con discapacidad, así como traducida a varias lenguas.

### **Reforzar los mecanismos de supervisión independientes**

La conducta de las y los agentes de la policía y del Ministerio Público debe ser controlada de manera periódica por organismos externos e independientes, a fin de identificar riesgos y garantizar que las personas detenidas estén protegidas de posibles abusos y tengan acceso efectivo a las salvaguardias clave. Al mismo tiempo, es importante que exista también un control del goce efectivo del derecho a un/a abogado/a. En este sentido, el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura se encuentra en una posición única, al tener acceso sin restricciones a cualquier lugar de detención, personas e información, sin previo aviso. Además, otras instituciones que tienen competencia para visitar lugares de detención, a través de su mandato o por acuerdos específicos, desempeñan un rol muy importante, incluyendo las comisiones estatales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.



## ANEXOS

### Anexo 1. Cuestionario Defensorías Públicas

INFORMACIÓN GENERAL			
Estado:		Fecha:	
Número de casos por año:			
Número de casos por defensor/a			
DETENCIÓN POLICIAL			
1. En la práctica, ¿la Defensoría Pública tiene acceso a las personas detenidas antes de que lleguen al Ministerio Público?			
	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No	
2. ¿Cómo se le informa a la Defensoría Pública que una persona ha sido detenida y requiere asistencia?			
3. ¿En qué condiciones se da el acceso a la persona detenida?			
¿Se tiene contacto en persona?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No	
¿Se tienen espacios designados para interactuar de manera confidencial y en forma privada?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No	
¿Se tiene un tiempo límite para esta interacción?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No	
¿Cuánto?			

4. En los casos donde se da acceso, ¿cuánto tiempo pasa desde el momento de la detención hasta al momento en que la Defensoría Pública tiene contacto con la persona detenida?

5. ¿Cuáles son los principales desafíos y necesidades que usted ha encontrado en la práctica para el acceso a las personas detenidas?

### RETENCIÓN MINISTERIAL

1. ¿Cuál es el procedimiento para acceder a una persona detenida ante la autoridad ministerial?

2. El/la defensora que asiste ante la autoridad ministerial, ¿es la misma que asistió a la persona detenida en la detención policial y asistirá ante la autoridad jurisdiccional?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
---	---

3. ¿La Defensoría Pública cuenta con algún acuerdo institucional para tener contacto con las personas detenidas ante el Ministerio Público?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
---	---

¿En qué consiste?

4. ¿En qué condiciones se da acceso a la persona detenida?

¿Se tiene contacto en persona?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------

¿Se tienen espacios designados para interactuar de manera confidencial y en forma privada?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
--	-----------------------------	-----------------------------

¿Se tiene un tiempo límite para esta interacción?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
---	-----------------------------	-----------------------------

¿Cuánto?

5. ¿Tiene acceso a los registros de investigación que le permitan asistir de manera informada a la persona detenida?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
¿En qué momento se da el acceso a los registros?		
6. ¿El/la defensor/a pública tiene contacto con la persona detenida antes de su declaración ante el Ministerio Público?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
7. ¿El/la defensor/a pública está presente durante la toma de declaración ante el Ministerio Público?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
8. Si el/la/ defensor/a público/a está presente durante la toma de declaración, ¿está autorizado a intervenir?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
9. ¿Con base en qué criterios recomienda a la persona detenida declarar o guardar silencio?		
10. En su experiencia, ¿existen presiones para que la persona detenida realice su declaración sin la presencia de su abogado/a?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
¿Cuáles?		
11. Si la persona detenida manifiesta haber tenido malos tratos, violencia o tortura, ¿qué acciones lleva a cabo la Defensoría Pública?		
¿Cuentan con algún protocolo institucional de atención?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
¿Se busca asistencia médica?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
12. ¿El/la defensor/a suele investigar o preguntar a la persona detenida sobre el trato recibido por las autoridades?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No

13. ¿El/la defensor/a toma alguna acción si observa malos tratos aún en ausencia de una queja por parte de la persona detenida y/o sus familiares?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
¿Cuáles?		
14. ¿La Defensoría Pública cuenta con políticas o protocolos de actuación diferenciados de atención por género, discapacidad y/o personas indígenas?	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
15. ¿Cuáles son los principales desafíos y necesidades que usted ha encontrado en la práctica en el acceso a las personas detenidas?		

## Anexo 2. Guía de entrevistas

### Policía

#### *Acciones previas a la puesta a disposición*

1. ¿En qué casos puede detener a una persona?
2. ¿Me podría compartir un caso donde haya detenido en flagrancia y describir los pasos que llevo a cabo desde su detención hasta antes de ponerla a disposición del Ministerio Público?
3. ¿Aproximadamente cuánto tiempo le lleva realizar todo esto?
4. ¿Cuánto tiempo le lleva cada uno de estos pasos? Por ejemplo, aseguramiento de objetos de la persona detenida, lectura de derechos, aviso a MP, llenado de informe policial homologado, entrevistas a testigos/víctimas, etc.
5. ¿Usted puede entrevistar a la persona detenida?
6. Mientras realiza esto ¿dónde se encuentra la persona detenida?
7. ¿Se realiza un registro de la detención?
8. ¿Cómo se hace?
9. Cuando es necesario asegurar el lugar en tanto llegan policías de investigación y peritos, ¿dónde se encuentra la persona detenida?
10. Aproximadamente, ¿cuánto tiempo tardan en llegar policías de investigación y peritos?
11. Una vez que llega al Ministerio Público ¿cuánto tarda el MP en recibir a la persona detenida?
12. ¿Quién y dónde reciben a la persona detenida?

#### *Notificación de derechos*

1. ¿Cómo comunica los derechos a la persona detenida?
2. ¿En qué momento de la detención le son comunicados?
3. Si la persona quiere comunicarse con sus familiares o allegados, ¿cómo se facilita su comunicación?
4. Si la persona detenida manifiesta su deseo de declarar, ¿qué acciones lleva a cabo?
5. ¿Qué ocurre cuando la persona detenida es indígena? ¿Cómo le son comunicados sus derechos?
6. ¿Qué ocurre cuando la persona tiene una discapacidad? ¿Cómo le son comunicados sus derechos?
7. ¿Queda constancia de esta(s) comunicación(es)? ¿Cuál(es)?

### *Acceso a un/a abogado/a*

1. En su experiencia, una vez que le es informado a la persona detenida sobre su derecho a contactar a su abogado/a ¿es común que lo soliciten en ese momento?
2. En caso de que sí, ¿cómo facilitan que la persona detenida lo/la pueda contactar?
3. ¿Qué pasa en el caso de las personas con discapacidad o indígenas? ¿cómo se facilita la comunicación con su abogado/a?
4. En caso de que la persona detenida solicite un/a abogado/a pero manifiesta que no tiene un/a particular, ¿existe la posibilidad de contactar a la defensoría pública?
5. En caso de que sí ¿cómo y quién realiza el contacto?
6. En su experiencia ¿es común que lleguen los/las abogados/as cuando aún están en su custodia?
7. En los casos en que el/ la abogado/a llega cuando aún está en su disposición la persona detenida ¿cómo/dónde/en qué condiciones le dan acceso?

### *Generales*

1. ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la policía para poner a disposición del MP a la persona detenida de manera inmediata?
2. ¿Qué actor/a dentro de la estructura policial considera usted fundamental para poner en práctica el acceso a un/a abogado/a durante las detenciones?
3. ¿Cuenta con algún reglamento y/o protocolo de actuación para las detenciones y traslados de personas detenidas?

## Ministerio Público

(Agencias con detenido/a)

### *Puesta a disposición*

1. ¿Qué hace una vez que tiene a su disposición a una persona detenida?
2. ¿Quién recibe a la persona detenida?
3. ¿Tienen algún protocolo formato para la recepción de la persona detenida?
4. Si lo tuviera, ¿cuánto tiempo le lleva llenarlo?
5. ¿Dónde se encuentra la persona detenida una vez que es puesta a disposición por la policía hasta que tiene contacto con un agente del ministerio público?
6. ¿Se realiza un registro de la puesta a disposición?
7. ¿Cómo lo realiza?

### *Análisis preliminar de la retención*

1. ¿Cómo se realiza la verificación de la flagrancia?
2. ¿Qué condiciones de la detención policial son examinadas?
3. ¿Alguna vez al hacer un control preliminar de la detención se ha encontrado con irregularidades por parte de la policía?
4. ¿Han liberado a la persona detenida debido a estas irregularidades?
5. Además de la liberación inmediata de la persona, ¿qué otra acción toma el Ministerio Público respecto a esto?
6. ¿Nos puede compartir un caso donde esto haya sucedido?

### *Acceso a un/a abogado/a*

1. ¿Cómo y en qué momento le son informados los derechos a las personas detenidas?
2. Cómo el Ministerio Público facilita a la persona detenida que contacte a:
  - Sus familiares y/o allegados
  - Su abogado/a particular
3. ¿Cuenta con algún protocolo y/o sistema de notificación para garantizar el acceso a un/a abogado/a?
4. En los casos en que la persona no quiere o no puede nombrar abogado/a, ¿quién y cómo se realiza el contacto con la Defensoría Pública?
5. ¿En qué momento el/la defensor/a particular y/o público/a tiene acceso a la persona detenida?
6. ¿En qué condiciones se da el acceso a la persona detenida?
  - ¿Se cuentan con espacios privados?
  - ¿Hay un tiempo límite para el acceso?
7. En su experiencia quien llega más rápido, ¿los/las defensores/as públicos/as o privados/as? ¿Nos podría dar un ejemplo?
8. ¿Qué pasa si no llega el/la abogada una vez que fue contactada?
9. ¿La defensa tiene acceso a los registros de la investigación?
  - ¿En qué momento?
  - ¿Cómo se da el acceso?

### *Declaración*

1. En su experiencia, ¿qué tan común es que las personas detenidas decidan declarar ante el Ministerio Público?
2. En la práctica, ¿se entrevista en privado el/la abogado/a con la persona detenida antes de su declaración?
3. En caso de que sí, ¿en qué condiciones? ¿Se cuenta con un espacio privado?
4. ¿Qué pasa si en estos momentos no llega el/la abogada contactada?
5. ¿Cómo queda constancia de que el/la abogado/a estuvo presente durante la declaración?
6. En su experiencia, ¿el/la abogado/a suele intervenir durante la declaración?
7. ¿Cuentan con grabaciones de las declaraciones o sólo queda registro escrito?
8. En su experiencia, ¿es común que las personas detenidas manifiesten haber tenido malos tratos, violencia o tortura durante su detención?
9. En su experiencia, ¿es común que el médico legista determine malos tratos, violencia o tortura al revisar a la persona detenida?
10. En estos casos ¿qué acciones lleva a cabo el MP?
11. ¿Cuenta con algún protocolo institucional de atención?
12. ¿Dónde se encuentra la persona detenida mientras se realizan los actos de investigación para determinar el ejercicio o no ejercicio de la acción penal?

### *Generales*

1. ¿Cuenta con políticas o protocolos de actuación diferenciados de atención por género, discapacidad y/o personas indígenas?
2. ¿Cuenta con algún protocolo de actuación para el traslado de personas imputadas a los centros penitenciarios?

## **Defensores/as privados/as**

### *Detención policial*

1. Desde su experiencia, ¿cuánto tiempo transcurre desde la detención hasta el momento en que la persona detenida puede contactar a su abogado/a?
2. ¿Quién realiza con mayor frecuencia el primer contacto con los/las defensores/as privados/as ¿la persona detenida o sus familiares?
3. En los casos donde la persona detenida realiza el primer contacto, ¿cómo lo realiza? ¿Quién facilita el contacto?
4. ¿Qué tan frecuente es que lo/la contacten cuando la persona está en custodia de:
  - la policía
  - el ministerio público
  - el/la juez
5. ¿Usted cree que existen condiciones para un acceso temprano a la persona detenida?
6. Si lo hubiera, ¿usted considera que haría una diferencia?
7. Si existe o ha tenido acceso, ¿cuál es el proceso para acceder a la persona detenida durante la detención policial?
8. ¿En qué condiciones le dan acceso a la persona detenida?
  - ¿Puede entrevistarse en privado con la persona detenida?
9. Cuando se tiene acceso a la persona durante la detención policial ¿qué tipo de asistencia brinda?
10. En su experiencia ¿cuánto tiempo tarda la policía en poner a disposición del Ministerio Público a la persona detenida?
11. ¿Cuáles son los obstáculos que usted ha identificado para el acceso a una persona detenida por la autoridad policial?

### *Retención Ministerial*

1. ¿Cuál es el proceso para acceder a la persona detenida cuando se encuentra ante el Ministerio Público?
2. ¿En qué condiciones le dan acceso a la persona detenida en cada uno de estos momentos?
  - ¿Se tienen espacios designados?
  - ¿Puede entrevistarse en privado con la persona detenida?
3. Desde la puesta a disposición ante el MP hasta el acceso material a la persona detenida ¿cuánto tiempo transcurre?
4. ¿Qué acciones realiza una vez que tiene acceso a la persona detenida?
5. ¿Tiene acceso a los registros de investigación?
  - ¿Cuál es el procedimiento para acceder a ellos?
  - ¿En qué momento tiene acceso real a la investigación?

### *Declaración*

1. ¿Con base en qué criterios recomienda a la persona detenida declarar o no ante el Ministerio Público?
2. ¿Con qué frecuencia lo recomiendan?
3. ¿Puede entrevistarse en privado con la persona detenida previo a su declaración?
4. ¿Está presente durante la declaración?
5. ¿Puede intervenir? ¿Interviene en la práctica?
6. ¿Queda constancia de su presencia en la declaración? ¿Cuál?
7. En su experiencia, ¿existen presiones para que la persona detenida realice su declaración sin la presencia de su abogado/a? ¿Cuáles?

### *Generales*

1. Si la persona detenida manifiesta haber tenido malos tratos, violencia o tortura, ¿qué acciones lleva a cabo?
2. En su experiencia, ¿en qué parte de las detenciones se presenta el mayor número de abusos y qué autoridad es la que en su mayoría las realiza?
3. ¿A usted le parece importante el acceso a un/a abogado/a durante estos momentos de custodia? ¿Por qué?
4. ¿Considera que los/las abogados/as privados tienen mayores obstáculos en el acceso a la persona detenida que los defensores públicos?
5. ¿Por qué cree que suceda esto?

## Organizaciones de la Sociedad Civil

### *Preguntas iniciales a organizaciones con área de litigio/defensa*

1. ¿Atienden casos sobre abusos/malos tratos/ tortura durante las detenciones/ primeras horas de custodia? (detenciones policiales, retención ministerial)
2. En caso de que sí, ¿cuáles son los principales problemas que han identificado en las detenciones? ¿En qué momentos? ¿Qué autoridades son los que frecuentemente cometen estos abusos?
3. En caso de que no, ¿dentro de los casos que atienden han identificado irregularidades/abusos/ vicios durante las detenciones? ¿Qué tan frecuente es?
4. ¿Cómo ha intervenido/ cuál ha sido la estrategia de la organización ante esos casos?
5. ¿Quién realiza con mayor frecuencia el primer contacto con ustedes?
  - Persona detenida/imputada
  - Familiares o allegados
  - Abogados/as privados/as
  - Otras organizaciones
6. ¿En qué momento de la detención o proceso penal es común que los contacten?
7. Con que frecuencia los casos que toman han sido ya representados por otros/as abogados/as? ¿Cuál fue la razón por la que dejaron de representar el caso?
8. En estos casos, ¿qué tan frecuente es que el/la abogado/a anterior haya tenido acceso a la persona durante su detención? ¿Hasta qué momento tuvo contacto con la persona?

### *Detención policial*

1. Desde su experiencia, ¿cuánto tiempo transcurre desde la detención hasta el momento en que la persona detenida puede contactar a su abogado/a?
2. ¿Quién realiza con mayor frecuencia el primer contacto con los/las defensores/as ¿la persona detenida o sus familiares?
3. En los casos donde la persona detenida realiza el primer contacto, ¿cómo suele realizarse? ¿Quién facilita el contacto?
4. En su experiencia en qué momento de la detención es cuando más frecuentemente se contacta al/ el abogado/a:
  - la policía
  - el ministerio público
  - el/la juez
5. ¿A qué cree que se deba esto?
6. ¿Creen que existen condiciones para un acceso temprano a la persona detenida?
7. Si las hubiera, ¿usted considera que haría una diferencia?
8. ¿Creen que existen obstáculos legales para el acceso temprano a la persona detenida? ¿Cuáles? ¿Cómo podrían solucionarse?
9. Si existe ¿ha tenido acceso o conoce casos donde se ha tenido acceso durante estos momentos? ¿Cuál es el proceso para acceder a la persona detenida durante la detención policial?
10. ¿En qué condiciones le dan acceso a la persona detenida?

- ¿Puede entrevistarse en privado el/la abogado/a con la persona detenida?
11. Cuando se tiene acceso a la persona durante la detención policial ¿Qué tipo de asistencia debe/ debería brindarse?
  12. En su experiencia ¿cuánto tiempo tarda la policía en poner a disposición del Ministerio Público a la persona detenida?
  13. ¿Cuáles son los obstáculos que han identificado para el acceso a una persona detenida por la autoridad policial?
  14. En su experiencia, ¿quién tiene más probabilidades de ser contactado/a en este momento, ¿defensor público o privado? ¿A qué cree que se deba esto?

### *Retención Ministerial*

1. ¿Cuál es el proceso para acceder a la persona detenida cuando se encuentra ante el Ministerio Público?
2. ¿En qué condiciones suele darse el acceso a la persona detenida en cada uno de estos momentos?
  - ¿Se tienen espacios designados?
  - ¿Puede entrevistarse el/la abogado/a con la persona detenida?
3. Desde la puesta a disposición ante el MP hasta el acceso material a la persona detenida ¿cuánto tiempo transcurre?
4. ¿Qué acciones se suelen llevar a cabo una vez que tiene acceso a la persona detenida?
5. En su experiencia el/la abogada, ¿tiene acceso a los registros de investigación?
  - ¿Cuál es el procedimiento para acceder a ellos?
  - ¿En qué momento tiene acceso real a la investigación?
6. ¿Es frecuente que el Ministerio Público ponga obstáculos al/el abogado/a para el acceso material a la persona detenida? ¿Cuáles?

### *Declaración*

1. En su experiencia, ¿qué tan frecuente es que el/la abogado/a recomiende a la persona detenida declarar en estos momentos? ¿Varía esto entre defensor privado/ público? ¿A qué creen que se deba esto?
2. Generalmente, ¿con base en qué criterios recomienda el/la abogado/a a la persona detenida declarar o no ante el Ministerio Público?
  - ¿Puede entrevistarse en privado con la persona detenida previo a su declaración?
  - ¿Está presente durante la declaración?
  - ¿Puede intervenir? ¿Interviene en la práctica?
  - ¿Queda constancia de su presencia en la declaración? ¿Cuál?
3. En su experiencia, ¿existen presiones para que la persona detenida realice su declaración sin la presencia de su abogado/a? ¿Cuáles?

### *Generales*

1. ¿Consideran que las condiciones de vulnerabilidad tales como una discapacidad intelectual o psicosocial o ser una persona indígena genera desventajas en el

- acceso temprano a un/a abogado/a? ¿cómo?
2. En el caso de las personas indígenas ¿qué tan frecuente es que además de garantizar el acceso a un/a abogado/a, se garantice el acceso a un/a intérprete? ¿Qué consecuencias genera esto?
  3. En su experiencia, ¿quién tiene acceso primero a la persona indígena detenida, ¿el/la abogado/a o e/la intérprete?, ¿En qué momentos se da el acceso a estos?
  4. En los casos de las personas con alguna discapacidad, ¿cómo suele identificarse el rol de el/la abogado/a?
  5. En su experiencia, ¿qué tan frecuente es que la persona con alguna discapacidad elija a su abogado/a? ¿Quién regularmente lo elige?
  6. Si la persona detenida manifiesta haber tenido malos tratos, violencia o tortura, ¿qué acciones llevan a cabo regularmente el Ministerio Público y el/la abogado/a?
  7. En su experiencia, ¿en qué momento la persona detenida manifiesta con mayor frecuencia haber tenido malos tratos?
    - Frente al Ministerio Público
    - Declaración
    - Primera entrevista con su abogado/a
    - Ante el juez/a
  8. En su experiencia, ¿en qué parte de las detenciones se presenta el mayor número de abusos y qué autoridad es la que en su mayoría las realiza?
  9. ¿A usted le parece importante el acceso a un/a abogado/a durante estos momentos de custodia? ¿Por qué?
  10. ¿Considera que los/las abogados/as privados tienen mayores obstáculos en el acceso a la persona detenida que los defensores públicos?
  11. ¿Por qué cree que suceda esto?
  12. ¿Conocen alguna buena práctica implementada en México que apoye el acceso temprano a un/a abogado/a? ¿Cuál?
  13. ¿Cuál consideran que sería una buena práctica para garantizar el acceso temprano a un/a abogado/a durante estos momentos de custodia?
  14. ¿Quiénes serían las y los actores principales para que esta salvaguarda pudiera concretarse?

## Anexo 3. Principales estándares internacionales y regionales de derechos humanos sobre acceso a un/a abogado/a

### Estándares internacionales

- Naciones Unidas, [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#), artículo 14.3 (b).
- Naciones Unidas, [Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas](#), artículo 17.2 (d).
- Naciones Unidas, [Convención sobre los Derechos del Niño](#), artículo 37 (d).
- Naciones Unidas, [Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias](#), artículos 16-18.
- Naciones Unidas, [Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión](#), directriz 11.
- Naciones Unidas, [Principios y directrices sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal](#), principio 3.
- Naciones Unidas, [Principios básicos sobre la función de los abogados](#), párrafos 1-8.
- Naciones Unidas, [Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos \(Reglas Nelson Mandela\)](#), Regla 61.
- Naciones Unidas, [Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#), A/71/298, párrafos 68-74.
- Consejo de Derechos Humanos, [Resolución sobre garantías para prevenir la tortura durante la detención policial y la prisión preventiva](#), 2016, A/HRC/RES/31/31, párrafo 12 (d).
- Comité de Derechos Humanos, [Observación General N° 32](#), párrafo 34.

### Estándares regionales

- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad](#), aprobados mediante Resolución 1/08, marzo 2008, Principio V.
- [Directrices de Robben Island para la prevención y prohibición de la tortura y otros malos tratos en África](#), Directriz 20 C.
- [Directrices de Luanda sobre las condiciones de detención, la custodia policial y la prisión preventiva en África](#).
- Unión Europea, [Directiva 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 26 de octubre de 2016, relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención.



**El acceso a un/a abogado/a desde los primeros momentos de la detención constituye una salvaguardia fundamental para reducir el riesgo de tortura y otras formas de malos tratos, debido a que en estos momentos existe el mayor riesgo de intimidación y abuso. A pesar de las reformas positivas introducidas en México en la última década, dirigidas a incorporar estándares internacionales y ampliar el marco de garantías de protección de las personas detenidas durante los primeros momentos de custodia, existe todavía una profunda brecha entre el marco normativo y la realidad.**

**El presente análisis busca identificar esos obstáculos y zonas grises en la implementación del derecho de acceso a un/a abogado/a en las primeras horas de custodia en México, con la finalidad de generar rutas para contribuir a reducir la brecha que existe entre la ley y la práctica. Su realización ha sido posible gracias a la colaboración y aportes de varios actores e instituciones de distintos sectores.**

**El análisis ha sido desarrollado por la APT como parte de un proyecto financiado por la Fundación Ford.**