

Ciudad de México, junio de 2020

Aportaciones en referencia a la resolución 42/22 del Consejo de Derechos Humanos, que solicita un estudio sobre la detención arbitraria relacionada con las políticas de drogas

México Unido Contra la Delincuencia es una asociación civil no lucrativa, laica y apartidista que trabaja en favor de la seguridad, la justicia y la paz en México. Uno de nuestros objetivos es lograr que los esfuerzos gubernamentales en materia de drogas se basen en evidencia científica e integren las perspectivas de salud pública, derechos humanos, género, reducción del daño y desarrollo sostenible.

1. Sírvase proporcionar información sobre el número de personas que se encuentran en prisión preventiva por delitos relacionados con drogas, así como sobre el número de personas encarceladas a raíz de una condena por delitos relacionados con drogas. Sírvase indicar qué porcentaje del total de la población en prisión preventiva está recluida por delitos relacionados con drogas. Sírvase indicar el porcentaje del total de la población carcelaria que ha sido condenada y está encarcelada por delitos relacionados con drogas. En el caso de los condenados por delitos relacionados con drogas, ¿qué porcentaje de ese grupo ha sido encarcelado por adquisición, uso o posesión de drogas para uso personal?

En México es difícil contar con datos actualizados y desagregados sobre la población penitenciaria. En 2016, se publicó la primera –y hasta ahora única– edición de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL). De acuerdo a esta encuesta, 9,642 personas habían sido sentenciadas por el delito de posesión ilegal de drogas y 4,723 por el delito de comercio ilegal de drogas. Esto representa un 6.5% y 3.2%, respectivamente, de la población privada de la libertad con sentencia en todo el país. Si bien no existe una desagregación sobre el número de personas por delitos de drogas que están en prisión preventiva, un dato indicativo que nos proporciona la ENPOL es que 29.6% de las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios no habían recibido una sentencia al momento de la realización de esta encuesta.

2. ¿Considera el Estado que la adquisición, el uso o la posesión de drogas para uso personal es un delito menor, en el sentido que esta expresión tiene bajo la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (artículo 3, párrafo 4, inciso (c))? En caso afirmativo, ¿qué porcentaje de las personas detenidas por la adquisición, el uso o la posesión para uso personal de drogas se desvían fuera del sistema de justicia penal, y a qué medidas alternativas, de haberlas, son sometidas?

En México, todas las actividades relacionadas con el mercado de las drogas, desde la posesión hasta el financiamiento ilícito, se sancionan como delitos independientes. En este sentido, existen dos regímenes de persecución penal, uno que sanciona el tráfico de drogas a gran escala y es de competencia federal y el otro que sanciona las actividades de microtráfico o narcomenudeo a una menor escala y es de competencia de los estados. Consecuentemente, los delitos de posesión y comercio ilegal de drogas se persiguen de manera distinta, dependiendo de la cantidad y sustancia ilegal en cuestión. La Ley General de Salud establece una tabla en la que se determinan las cantidades de ciertas sustancias por las cuales se perseguirá en el fuero común o en el fuero federal. La posesión y el comercio de cannabis, por ejemplo, se persigue por el fuero local siempre y cuando se trate de cantidades menores a 5 kilogramos. Las penas por posesión y comercio ilegal de drogas a en el fuero

local van de diez meses a seis años y de cuatro a ocho años de prisión, respectivamente.¹ Por otro lado, las penas en el fuero federal son de diez a veinticinco años para comercio y de cuatro a quince años para posesión.

De acuerdo al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, en 2018 se registraron 70 mil 705 presuntos delitos de Narcomenudeo: 57,688 delitos de posesión simple de narcóticos; 6, 279 de posesión con fines de comercio o suministro; 1,927 de comercio de narcóticos. Si bien estos delitos tienen pena de prisión, es común que para el caso de posesión simple se autorice la suspensión condicional del proceso. Sin embargo, para la mayoría de los delitos federales relacionados con drogas no es posible llevar a cabo salidas alternas al proceso.

3. ¿Ha despenalizado el Estado la adquisición, el uso o la posesión de drogas ilegales para uso personal? En caso afirmativo, ¿a qué drogas se aplica esto y cuáles son las cantidades que se consideran son para uso personal? ¿Cuál es el fundamento legislativo o judicial de esa despenalización? Si no se ha despenalizado, ¿qué sanciones se aplican a la adquisición, el uso o la posesión de drogas ilícitas para uso personal?

En México sólo es posible tener acceso al cannabis de uso personal después de solicitar un permiso administrativo y, posteriormente, llevar un juicio de amparo para que este permiso pueda ser otorgado. Este tipo de juicios es altamente costoso y tardado por lo que muy pocos se han otorgado. Sin embargo, México Unido Contra la Delincuencia lanzó una campaña en redes sociales para difundir el formato de la solicitud de permiso y la demanda de amparo, con el fin de ampliar el acceso al cannabis de uso personal de forma legal.

Si no se cuenta con un permiso, el consumo de cannabis sigue siendo penalizado por la Ley General de Salud que sanciona la posesión de narcóticos con pena de prisión que puede ser de diez meses a seis años.²

4. ¿Qué tipos de circunstancias han dado lugar a la detención ilícita y arbitraria de personas por delitos relacionados con drogas en el Estado? ¿Qué estructuras/instituciones existen para que las personas detenidas por una ofensa relacionada con drogas puedan presentar una denuncia por arresto y detención ilícita y arbitraria, o por la amenaza de éstos?

En el 2006, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa declaró la “guerra contra las drogas” y reforzó el papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Esta estrategia implicó un incremento exponencial de la violencia y de las violaciones graves a los derechos humanos, incluyendo los casos de tortura y de detenciones arbitrarias, ante los pocos mecanismos de control y rendición de cuentas sobre las fuerzas de seguridad en el país.

La “guerra contra las drogas” en México implicó que el uso del sistema de justicia penal se enfocara en la persecución de los delitos de drogas. “Entre 2001 y 2012, el número de personas reclusas por delitos

¹ En el caso de la posesión ilegal de drogas, las penas varían, dependiendo del fin de la posesión. La posesión con fines de consumo no se sanciona, siempre y cuando se demuestre que se está en posesión de una cantidad menor a la establecida en la Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato y que la persona sea consumidora o farmacodependiente. La posesión con fines de comercio se sanciona de tres a seis años de prisión y la posesión simple o sin fines de comercio de diez meses a tres años.

² En el caso de la posesión ilegal de drogas, las penas varían, dependiendo del fin de la posesión. La posesión con fines de consumo no se sanciona, siempre y cuando se demuestre que se está en posesión de una cantidad menor a la establecida en la Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato y que la persona sea consumidora o farmacodependiente. La posesión con fines de comercio se sanciona de tres a seis años de prisión y la posesión simple o sin fines de comercio de diez meses a tres años.

relacionados con drogas se incrementó 19 puntos porcentuales; y en 2012, aproximadamente 60 por ciento de los reclusos en prisiones federales había sido condenado por delitos contra la salud”.³ En este sentido, la criminalización del consumo y posesión de drogas continua siendo utilizada como justificación de las detenciones arbitrarias y la tortura por parte de las autoridades de seguridad.⁴ Sobre todo, considerando que, ante las pocas capacidades de la policía mexicana para investigar, los delitos de drogas son delitos “fáciles” que permiten a la policía detener a una persona para, posteriormente, “sembrar evidencia y así no tener que investigar auténticamente los delitos que sí se llevan cabo”.⁵

Organismos como Amnistía Internacional han afirmado que en México que las detenciones arbitrarias en México “son muy comunes y frecuentes”⁶ y que ocurren sobre todo bajo flagrancia, es decir, al momento en que la persona se encontraba cometiendo el delito. Asimismo, dicho organismo ha documentado que las detenciones son realizadas a partir de criterios discriminatorios, especialmente, en contra de los hombres jóvenes en situación de pobreza simplemente por parecer “sospechosos” y, sobre todo, si pertenecen (o “aparentan” pertenecer) a otros grupos discriminados históricamente en México, como los indígenas o los migrantes.⁷

También cabe denunciar que, en nuestro país, han existido graves retrocesos que permiten la privación arbitraria de la libertad. Una reforma constitucional de abril de 2019 amplió la lista de delitos a los que se aplica prisión preventiva oficiosa, implicando que las personas acusadas de determinados delitos enfrenten su juicio en prisión, aun en ausencia de una sentencia condenatoria. De igual forma, el arraigo no ha sido eliminado de nuestro sistema jurídico; esta figura permite detener a una persona hasta por 80 días sin que exista proceso penal en su contra y, mucho menos, sentencia.⁸ La misma, ha sido utilizada de manera más acentuada en los delitos relacionados con drogas (“delitos contra la salud”). Entre el 2006 y 2017, la Policía Federal Ministerial otorgó 11, 397 órdenes de arraigo, de las cuales 4,022 corresponden a los delitos contra la salud (en segundo lugar, se encuentra el delito de secuestro con 2, 242 órdenes y, en tercer lugar, el delito de terrorismo, acopio y tráfico de armas, con 1,578 ordenes).⁹

Respecto a las **estructuras e instituciones** existentes para las personas detenidas por ofensas relacionadas con drogas, es necesario destacar que a nivel legal se reconocen derechos que le corresponden al detenido y se establecen diversas obligaciones en la materia. En este sentido, destaca la creación de la figura de juez de control, la cual tiene como función justamente calificar la legalidad de la detención. Por su parte, la policía tiene la obligación de llenar el parte informativo al momento de detener una persona, especificando las razones y circunstancias de la detención; además, debe presentar al detenido de manera inmediata y sin demora ante la autoridad correspondiente. No obstante, en la realidad, tales obligaciones no son cumplidas por las autoridades y aquellas que participan en detenciones arbitrarias rara vez son sujetas a sanciones disciplinarias y procedimientos penales, en su informe de 2016, Amnistía Internacional destacó que sólo dos estados (Morelos y

³ Raúl Bejarano Romero, “La corrosión de la guerra contra las drogas”, *Animal Político*, 16 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/la-corrosion-democratica-de-la-guerra-contra-las-drogas/>

⁴ Centro Prodh, “La guerra contra las drogas y la crisis de derechos humanos en México”, *InSight Crime*, 25 de mayo de 2016. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-guerra-contra-las-drogas-y-la-crisis-de-derechos-humanos-en-mexico/>

⁵ Amnistía Internacional, *Falsas sospechas, Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 2017. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4153402017SPANISH.PDF>

⁶ *Ibid.*

⁷ Amnistía Internacional, *Falsas sospechas, Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 2017. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4153402017SPANISH.PDF>

⁸ *Ibid.*

⁹ Amnistía Internacional, *Falsas sospechas, Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 2017. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4153402017SPANISH.PDF>

Coahuila) en toda la república habían aplicado sanciones, todos los demás casos se mantienen en la impunidad.¹⁰

Sin embargo, cabe destacar que el 27 de mayo de 2019, se publicó la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la cual creó un Registro Nacional con información sobre las personas que son detenidas a fin de evitar casos de desaparición forzada, tortura y detenciones arbitrarias. Dicho registro empezó a operar el 23 de noviembre de 2019 y dispondrá de datos de la persona detenida como su nombre, edad, sexo y nacionalidad, así como el lugar, fecha y hora de la detención, entre otros aspectos.¹¹

Esta buena noticia se ve opacada ante el hecho de que la Ley Nacional del Registro de Detenciones parece que terminó por excluir a la Fuerza Armada de la obligación de realizar el registro de la detención, establecido en el artículo 19, toda vez que el Quinto Transitorio de esta misma ley establece que la Fuerza Armada estará sujeta a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, pero no le será aplicable lo dispuesto en el artículo 19. Esto conlleva a una conclusión fatal: cuando las autoridades castrenses realicen una detención no existirá ningún registro. Esta interpretación implica que las Fuerzas Armadas actúen bajo total opacidad al momento de realizar detenciones; lo cual es sumamente grave considerando que los militares actúan con mayor grado de violencia en las detenciones que realizan y los registros de tortura son más frecuentes en comparación con las detenciones realizadas por las fuerzas civiles.¹²

En estas circunstancias, más allá del registro de detenciones y la existencia del juez de control, en nuestro país no existen mayores mecanismos de supervisión del actuar de la policía y de rendición de cuentas, y ni el sistema penal u alguna otra forma de investigación disciplinaria han servido para sancionar a las autoridades implicadas en la detención arbitraria. La impunidad de las detenciones arbitrarias en México, como en otros delitos, se mantiene cercana al 99%.¹³

5. ¿Distingue el Estado en sus procedimientos penales para las personas que presuntamente han cometido delitos relacionados con las drogas, de las que han sido detenidas por otros tipos de delitos? Por ejemplo, ¿se mantiene a las personas detenidas por delitos relacionados con drogas bajo custodia durante más tiempo que a las personas detenidas por otros delitos, antes de ser acusadas o antes de ser llevadas ante un juez para determinar la legalidad de su arresto? ¿Se mantienen automáticamente en prisión preventiva hasta el juicio a las personas acusadas de delitos relacionados con drogas? ¿Se dispone de asistencia letrada para las personas acusadas de delitos relacionados con drogas en circunstancias similares a las que se dispondría para otros delitos? ¿Permite el Estado que las personas condenadas por delitos relacionados con drogas sean consideradas para la suspensión de la condena, la reducción de la pena, la libertad condicional, la liberación por razones humanitarias, el indulto o la amnistía de la misma manera que las personas condenadas por otros delitos? ¿Se utilizan presunciones legales de culpabilidad en casos en los que la persona es encontrada con cantidades de drogas superiores a los umbrales especificados, o en posesión de las llaves de un edificio o vehículo en el que se encuentran drogas?

En la Constitución Mexicana existe un catálogo de delitos por los que se impone de manera automática la prisión preventiva. Entre estos delitos se encuentran los denominados delitos contra la salud, que son

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Guillermo Espinosa, "Así funcionará el Registro Nacional de Detenciones", *Reporte Índigo*, 22 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/asi-funcionara-el-registro-nacional-de-detenciones/>

¹² Adriana E. Ortega Arriaga, "Patrones de actuación en detenciones: Ejército vs. autoridades civiles", *Revista Nexos*, 15 de octubre de 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1094>

¹³ Amnistía Internacional, *Falsas sospechas, Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 2017. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4153402017SPANISH.PDF>

los delitos relacionados con las drogas. A su vez, el Código Nacional de Procedimientos Penales hace una acotación sobre los delitos de drogas federales que ameritan esta medida cautelar e incluye todos con excepción a la posesión en grandes cantidades sin fines de comercialización o tráfico. Los delitos de drogas del fuero local no ameritan prisión preventiva automática.

En general, existe un derecho constitucional de recibir defensa legal gratuita para las personas que son señaladas por la comisión de cualquier delito. Esto incluye también a las personas acusadas por delitos relacionados con drogas. En general, todas las personas que son sentenciadas por delitos relacionados con drogas tienen las mismas posibilidades que cualquier otra de acceder a beneficios preliberacionales. Incluso, la Ley Nacional de Ejecución Penal prevé en uno de sus artículos transitorios la libertad anticipada para las personas encarceladas por la posesión simple de cannabis. Sin embargo, sólo 8 de las 32 entidades federativas han reportado haber aplicado este beneficio. Además, la Ley Nacional de Ejecución Penal prohíbe el acceso a beneficios preliberacionales a personas que hayan sido acusadas del delito de delincuencia organizada o de trata de personas, por lo que, si una persona sentenciada por algún delito de drogas también es acusada por delincuencia organizada –lo cual es común en el caso de integrantes de grupos del narcotráfico– entonces esa persona queda excluida de recibir cualquiera de estos beneficios.

Es importante mencionar que a finales de abril de 2020 se publicó una Ley de Amnistía que elimina la persecución penal y extingue las penas de las personas que hasta esa fecha hubieren cometido delitos federales relacionados con drogas, siempre y cuando hayan actuado bajo coacción de grupos delincuenciales, de familiares o parejas sentimentales o por extrema necesidad económica, entre otros requisitos. Si bien esta ley tiene sus limitaciones, se espera que a finales de 2020 o principios de 2021 se empiecen a ver los resultados de este mecanismo de justicia transicional.

6. ¿Ha habido casos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes para personas arrestadas y detenidas por delitos relacionados con drogas, con el objetivo, por ejemplo, de obtener una confesión o información sobre otros presuntos agentes o redes delictivas? ¿Qué procedimientos existen para prevenir la tortura y otras formas de malos tratos contra personas detenidas por delitos relacionados con drogas, y para llevar a los responsables ante la justicia cuando se producen? ¿Qué medidas de vigilancia existen para garantizar que no se produzcan torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes?

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan Méndez, en su vista oficial al país el 4 de mayo de 2014, confirmó que en México la tortura es generalizada tanto por fuerzas civiles como militares y encontró que “el uso de la tortura y los malos tratos aparecen excesivamente relacionados con la obtención forzada de confesiones”.¹⁴ De igual forma, en el informe de seguimiento realizado en 2016, el Relator lamentó que la situación no haya cambiado y que esta práctica siga siendo comúnmente utilizada para la obtención de confesiones o como método de castigo.¹⁵

La propia de Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) destaca que la tortura se comete principalmente en los delitos relacionados con la actual política de drogas y el contexto del narcotráfico,

¹⁴ Centro Prodh, “La guerra contra las drogas y la crisis de derechos humanos en México”, *InSight Crime*, 25 de mayo de 2016. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-guerra-contra-las-drogas-y-la-crisis-de-derechos-humanos-en-mexico/>

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos 34° período de sesiones, “Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en México”, 17 de febrero de 2017. Disponible en: https://hchr.org.mx/images/doc_public/InformeSeguimientoRelatorONUTortura2017.pdf

especialmente en el momento de la detención.¹⁶ De las 204 recomendaciones que la CNDH ha emitido por tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales entre el 2006 y 2017, en el 68.66% las fuerzas armadas fueron la autoridad responsable de cometer tales violaciones graves a los derechos humanos.¹⁷ Por su parte, la CMDPDH identificó que de las personas que han sufrido este tipo de violaciones, la mayoría fueron vinculadas con delitos relacionados con drogas, portación de armas y secuestro y, en especial, con pertenecer al crimen organizado.¹⁸

En efecto, a partir de la estrategia de militarización de la seguridad pública y la guerra contra las drogas, se dieron dos cambios significativos respecto a las prácticas de tortura y malos tratos. Primero, como consecuencia de la mayor participación de las fuerzas armadas y la guerra contra las drogas, antes de 2006, el 26% de los detenidos por el Ejército sufrieron golpes y maltratos; después de este año, los detenidos por el Ejército que reportaron ser violentados aumentó a un 78%.¹⁹ Segundo, durante el gobierno de Felipe Calderón “la tortura se centró principalmente en los detenidos por delitos contra la salud, mientras que antes de 2006 la tortura no dependía del tipo de delito por el cual se detenía a un sospechoso”.²⁰ Por ejemplo, “mientras que dos de cada 100 detenidos por secuestro sufrieron toques eléctricos, en el caso de delitos contra la salud fueron casi 45”.²¹

También entre las personas detenidas por delitos de drogas víctimas de tortura y malos tratos existen diferencias dependiendo si se trata de un delito de menor o alto impacto: se castiga de manera más severa las personas que pertenecen al eslabón más débil del mercado ilegal de drogas, es decir, a los que venden o poseen la sustancia. “Antes y durante el sexenio de Calderón los sentenciados por delitos de menor impacto relacionados con el mercado de la droga padecieron de forma más recurrente la asfixia y los toques eléctricos durante el interrogatorio policiaco que los sentenciados por delitos contra la salud de alto impacto”.²² En efecto, “ocho a 30 de cada 100 sentenciados los que padecieron toques eléctricos en el grupo de delitos de menor impacto y de dos a ocho de cada 100 sentenciados en los delitos contra la salud de mayor impacto”.²³

Además, cabe volver a reiterar que el arraigo sigue vigente en la legislación mexicana y esto incrementa la comisión del delito de tortura, recordando que mayoritariamente esta figura ha sido utilizada en la persecución penal de los delitos contra la salud. De hecho “existe una correlación entre el número anual de arraigos y el número de denuncias por tortura y malos tratos presentadas ante la CNDH cada año”.²⁴

¹⁶ Equis Justicia para las mujeres, “Política de drogas, género y encarcelamiento en México: una guía para políticas públicas incluyentes”. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Gui%CC%81a_Drogas.pdf

¹⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, mayo 2019. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ana Laura Magaloni y Beatriz Magaloni, “Un método de investigación llamado tortura”, *Revista Nexos*, 1 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=27781>

²⁰ *Ibid.*

²¹ Ana Laura Magaloni y Beatriz Magaloni, “Un método de investigación llamado tortura”, *Revista Nexos*.

²² *Ibid.*

²³ Ana Laura Magaloni y Beatriz Magaloni, “Un método de investigación llamado tortura”, *Revista Nexos*, 1 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=27781>

²⁴ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, mayo 2019. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf>

Sobre los **procedimientos** que existen para prevenir la tortura y llevar a los responsables ante la justicia, el 26 de junio de 2017 se promulgó la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2017), “la cual homologa a nivel nacional los tipos penales sobre tortura y malos tratos, y prescribe, además, la imprescriptibilidad para la investigación y sanción de tal delito”.²⁵ Sin embargo, esta ley no ha sido implementada de manera efectiva.²⁶ Todavía no se cuenta con el Programa Nacional contra la Tortura ni con las fiscalías especializadas en los estados de la república que ordena la ley; asimismo, la Fiscalía Especializa no tiene presupuesto para operar.²⁷

Respecto a las **medidas de vigilancia** existentes para garantizar que no se produzca este tipo de violaciones a los derechos humanos, se deberían aplicar los dictámenes médico-psicológicos para documentar la tortura y/o maltrato. No obstante, se han documentado casos en que se manipula dicho dictamen, impidiendo que se recolecten datos certeros²⁸, donde las autoridades no realizan valoraciones médico exhaustivas de forma imparcial, o bien, las autoridades han rechazado Protocolos de Estambul practicados de forma independiente, lo cual promueve que la práctica de la tortura quede en total impunidad.²⁹

Concretamente, la CMDPDH ha identificado una tendencia por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) de rechazar Protocolos de Estambul que fueron practicados por actores independientes. En este escenario, la CMDPDH concluye que “de dos mil investigaciones durante el 2015 al 2017, en sólo 10 casos se solicitó la aplicación del Protocolo de Estambul, es decir en el 0.9% de los casos se realizaron Dictámenes Médico Psicológicos Especializados para Casos de Posible Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”.³⁰

Otro aspecto señalado por la CMDPDH, es la complicidad del personal médico militar en dichos casos. En 50 de las 204 recomendaciones emitidas por la CNDH, 92 víctimas sufrieron por parte de personal médico “la negación o disminución de las evidencias físicas de la tortura”, además de ofrecer explicaciones ilógicas sobre las huellas producto de la tortura.³¹ Cabe además destacar que de estas 92 víctimas, 81 fueron torturadas por Fuerzas Armadas (65 por SEDENA y 16 por SEMAR)³²

En términos de las **vías** para presentar denuncia oficial, las investigaciones sobre los casos de tortura frecuentemente sufren de retraso dada la ausencia de independencia e imparcialidad con la que se realizan cuando son llevadas por parte de la PGR y las Procuradurías o Fiscalías de las entidades

²⁵ Miguel Concha, “La tortura en México”, *La Jornada*, 13 de julio de 2019. Disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2019/07/13/opinion/016a2pol>

²⁶ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, 7 de noviembre de 2019.

²⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, mayo 2019. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf>

²⁸ Centro Prodh, “La guerra contra las drogas y la crisis de derechos humanos en México”, *InSight Crime*, 25 de mayo de 2016. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-guerra-contra-las-drogas-y-la-crisis-de-derechos-humanos-en-mexico/>

²⁹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, mayo 2019. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf>

³⁰ *Ibid.*

³¹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, mayo 2019. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf>

³² *Ibid.*

federativas en casos donde están implicados agentes ministeriales, es decir, cuando las autoridades investigan a personal de la misma institución a la que pertenecen.³³

En este escenario, el gran problema en México es la impunidad, alimentada por la incapacidad y falta de voluntad de las fiscalías para investigar, procesar y sancionar a los responsables. De 2006 a 2018, de 27 mil 342 investigaciones por tortura, sólo 50 terminaron en sentencias condenatorias, mientras que 16 resultaron en absoluciones en relación a 25 causas penales.³⁴ De las 42 mil 212 quejas por tortura y malos tratos recibidas tanto por la CNDH como por las comisiones estatales, la CNDH sólo emitió 117 recomendaciones.³⁵ Además, las instituciones que más acumulan denuncias por este tipo de violaciones a los derechos humanos son el Ejército, la Marina y la Policía Federal.³⁶ Por otra parte, en enero de 2019, la Fiscalía General de la República (FGR) reportó contar con 4 mil 296 averiguaciones previas y 645 carpetas de investigación en trámite por el delito de tortura. Esta cantidad enorme de averiguaciones no se traduce en sentencias condenatorias. De hecho, “entre 2013 y 2018 los tribunales federales dictaron 45 sentencias condenatorias por actos de tortura”.³⁷

- 9. ¿Existen en el Estado tribunales especializados en drogas que buscan utilizar el tratamiento como alternativa al encarcelamiento? Sírvase describir su funcionamiento, incluidas las garantías procesales aplicables al acusado. ¿Tiene el acusado que declararse culpable del delito relacionado con las drogas para que su caso pueda ser desviado a tratamiento? ¿Se desvían para el tratamiento únicamente los acusados que son drogodependientes de opioides, o se desvían las personas que consumen otras drogas que no causan drogodependencia? ¿Puede existir un tratamiento más largo que el período de encarcelamiento previsto en el delito del que se ha imputado al acusado? ¿Tiene el acusado que cumplir un período de prisión si el tratamiento no tiene éxito? ¿Qué constituye un tratamiento satisfactorio? ¿Tiene la persona en tratamiento el derecho a una audiencia ante una autoridad independiente, a ser representada por un abogado y a presentar un peritaje médico sobre la evolución de su tratamiento?**

Desde 2009 existen en México los denominados tribunales para tratamiento de adicciones o TTA. Comenzaron como un programa piloto en Nuevo León pero en 2013, el gobierno federal de México decidió implementar el programa expandiéndolo a cinco estados más —Morelos, Estado de México, Chihuahua, Durango y Chiapas. Los TTA en México No operan como tribunales especializados, sino más bien como programas específicos en Juzgados de Garantías, bajo el mecanismo de suspensión condicional de procedimientos dentro del sistema penal acusatorio para personas acusadas por delitos relacionados con drogas. El mecanismo es el siguiente: “el fiscal y la persona acusada pueden solicitar la suspensión condicional del procedimiento mientras la persona acusada participa en el programa. Si el juez acepta la solicitud, la persona acusada es derivada a las autoridades de salud o a un proveedor de tratamiento para que se le practique un análisis y se emita un diagnóstico. Una vez emitido un diagnóstico de dependencia a las drogas, el juez decide si esa persona es admitida en el programa. Si la

³³ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, 2019.

³⁴ Federico Manuel Rodríguez Paniagua, “Víctimas de tortura: el saldo de la guerra contra las drogas”, *Animal Político*, 12 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/victimas-de-tortura-el-saldo-de-la-guerra-contra-las-drogas/>

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Federico Manuel Rodríguez Paniagua, “Víctimas de tortura: el saldo de la guerra contra las drogas”, *Animal Político*, 12 de octubre de 2015.

³⁷ Miguel Concha, “La tortura en México”, *La Jornada*, 13 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/07/13/opinion/016a2pol>

persona acusada acepta las condiciones (duración del programa, tratamiento y un plan para reparar el daño causado), el juez declara la suspensión condicional del proceso”.³⁸

Entre los requisitos del programa está el que sólo se admiten delitos menores (de una media privativa de la libertad menor a 5 años), se requiere el consentimiento de la víctima (cuando ello es aplicable), y debe acordarse un plan para reparar el daño causado, entre otros. Además, debe existir un vínculo entre el consumo de drogas y la comisión del delito (es decir, que el delito se haya producido con el fin de obtener drogas o que haya sido cometido bajo el efecto de las drogas) y que la participación de la persona acusada sea voluntaria. No es necesario que la persona acusada se declare culpable, de no completar el tratamiento o no concluir exitosamente el programa, el curso del proceso penal se retoma hasta llegar a una sentencia donde se determine su culpabilidad.

Todos los TTA en México se enfocan en sustancias ilícitas, incluyendo opioides, excepto Nuevo León, que se enfoca principalmente en alcohol. El modelo de TTA tiene varios problemas desde su concepción, entre ellos, que asume que todo uso de drogas es dependencia, que establece una relación inequívoca y necesaria entre uso de drogas y comisión de delitos. Adicionalmente, en términos operativos también presenta algunas problemáticas. En México la oferta de tratamiento para las personas que usan drogas y desarrollan dependencia no es garantizado por el Estado de manera suficiente, adecuada, disponible y de calidad. En el caso de personas derivadas vía los TTA, esta problemática se agrava aún más. Algunos participantes han pasado tiempo en lista de espera para poder acceder a tratamiento, lo cual los ha llevado a no poder concluirlo pues se prolonga más allá del plazo de la suspensión condicional del proceso. En otros casos, la duración de los tratamientos era tan larga (18 meses en promedio en Nuevo León y Morelos) que superaba el plazo de la suspensión.

Otra gran problemática del tratamiento es que este siempre está basado en la abstinencia como eje del éxito en el programa. No hay tratamiento diferenciado para distintas sustancias, ni tratamientos sustitutivos; las “fallas” en el tratamiento (recaídas) son en algunos estados sancionadas incluso con arresto administrativo. “El juez supervisa periódicamente el cumplimiento de los participantes a través de reuniones, visitas de los trabajadores sociales o de la policía, y pruebas de detección de consumo. Si el participante concluye con éxito el tratamiento, las acusaciones son sobreesidas. Sin embargo, si el participante no se adhiere al programa y es expulsado de éste, se reinicia el proceso penal, conllevando posiblemente una sentencia”³⁹ privativa de la libertad. Las visitas de operadores jurídicos a los domicilios de las personas participantes, las constantes reuniones de supervisión con jueces, así como los programas de tratamiento super absorbentes, impiden que los participantes puedan sostener un empleo o encontrar uno, contribuyen a su estigmatización e implican un gasto fuerte para ellos.

En México, como en otras partes de la región, estos programas en la práctica solo reproducen una lógica criminalizante hacia las personas que usan drogas. La mayoría de personas participantes o candidatas al programa son adultos jóvenes acusados por posesión simple de cannabis. También se ha documentado un fenómeno de *cherry picking*, según el cual los participantes seleccionados ni siquiera requieren un tratamiento contra las adicciones, pero ello contribuye a demostrar que el programa está funcionando.

11. ¿Utiliza el Estado tribunales militares para juzgar a personas por delitos relacionados con las drogas? Sírvase describir cómo se ajustan esos tribunales militares a las garantías procesales de detención y juicio imparcial en virtud de las normas internacionales. ¿Participa el personal militar en

³⁸ <https://s3.amazonaws.com/ssrc-static/%7BF7D9B319-2CF3-E811-A968-000D3A34AFA9%7D.pdf>, 61

³⁹ <https://s3.amazonaws.com/ssrc-static/%7BF7D9B319-2CF3-E811-A968-000D3A34AFA9%7D.pdf>, 68

las operaciones de represión contra personas o grupos sospechosos de haber cometido delitos relacionados con drogas? En caso afirmativo, ¿son las fuerzas militares regulares o la policía militar? ¿Han recibido la capacitación en materia de normas de derechos humanos para la aplicación de la ley y el uso de la fuerza? ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación con los organismos civiles de policía?

En México existe la posibilidad de que los militares en servicio activo que cometen delitos relacionados con drogas sean juzgados por tribunales militares. A pesar de, a nivel constitucional, existe una clara separación entre el aspecto civil y militar (artículo 13, 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), antes del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos⁴⁰ las leyes en la materia permitían que los tribunales militares pudieran juzgar militares que hubieran cometido violaciones a los derechos humanos en contra de civiles, afectando las garantías de las víctimas de contar con un juez imparcial.

Sería hasta el 23 de noviembre de 2009 cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitiría la sentencia sobre el caso Radilla y obligaría al Estado mexicano modificar el alcance de la jurisdicción militar en el país.⁴¹ Con base en esta resolución, en julio de 2011 el Pleno de la SCJN determinó que los tribunales militares no eran competentes para juzgar a militares acusados de violar derechos humanos de civiles, sino que estos casos deben ser resueltos por los tribunales ordinarios.⁴²

De esta manera, finalmente el 13 de junio de 2014 se reformó el Código de Justicia Militar (CJM),⁴³ estableciendo que son delitos contra la disciplina militar, entre otros, *“los delitos del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva, o la persona titular del bien jurídico o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito en los siguientes supuestos: a) que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo”*. Además, en *“todos los casos, cuando concurren militares y civiles como sujetos activos, solo los primeros podrán ser juzgados por la justicia militar”*. (Artículo 57 del CJM).⁴⁴

No obstante, la CIDH como la Corte IDH han destacado que la jurisdicción militar tal y como está reglamentada en nuestro país continúa siendo incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴⁵ Concretamente, el 17 de abril de 2015, la Corte IDH, en su Resolución de Supervisión de Cumplimiento de la Sentencia del caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos” dictada el 23 de noviembre de 2009, consideró que “el artículo 57.II.a) del CJM abarca delitos y bienes jurídicos que no son propios de la jurisdicción militar”.⁴⁶

⁴⁰ Corte IDH, Radilla Pacheco Vs. México. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=360

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² CMDPDH, Caso Rosendo Radilla Pacheco. Disponible en: <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2/>

⁴³ Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín Informativo, “Se reforma en México el Código de Justicia Militar”, 17 de junio de 2014. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/reinounido/images/stories/reinounido/DerechosHumanos/2014/Esp/boletin54.pdf>

⁴⁴ Secretaría de la Defensa Nacional, Jurisdicción Militar, 1 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/jurisdicion-militar>

⁴⁵ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, mayo 2019. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf>

⁴⁶ *Ibíd.*

Lo anterior, dado que el artículo 57, fracción II, inciso a) del CJM permite que los tribunales militares conozcan de violaciones de derechos humanos cuando las víctimas son militares.⁴⁷ En efecto, actualmente, los tribunales militares pueden conocer de delitos del orden común o federal que fueron cometidos por militares en servicio o con motivo de este, excluyendo los casos en que la víctima es civil, de acuerdo con el Código de Justicia Militar.

En este escenario, en México todavía existe la posibilidad de que, si un militar en servicio activo comete algún delito relacionado con las drogas, pueda ser juzgado bajo la jurisdicción militar. De hecho, según datos obtenidos en el 2012, en cinco años los tribunales militares condenaron a 17 militares por la comisión de delitos contra la salud.⁴⁸

Esto fue reiterado por el pleno de la SCJN en 2018 en un caso en que un militar fue acusado de delitos contra la salud y traición a las Fuerzas Armadas.⁴⁹ En este asunto, la SCJN tuvo la oportunidad de volver a interpretar el alcance de la jurisdicción militar y restringiéndolo aún más al afirmar que *“el fuero militar sólo debe de conocer de conductas típicas que por su propia naturaleza atenten directamente contra la disciplina militar, lo cual exige una estricta conexión entre el hecho y el servicio castrense”*⁵⁰. En otras palabras, no cualquier conducta cometida por un militar en servicio activo puede ser juzgada bajo tribunales militares, sino que tiene que actuar de manera directa en contra de la disciplina militar.⁵¹ Esto significa, en principio, que los militares acusados por delitos contra la salud no necesariamente serán juzgados por tribunales militares, sino que se debe probar la afectación al servicio castrense.⁵² De esta manera, para el Pleno de la SCJN fue suficiente que el elemento militar cometiera los delitos contra la salud en servicio activo de la Fuerza Armada y en ejercicio de las funciones que le fueron encomendadas, sin que civiles hubieran sido víctimas de dichos delitos, para decidir que el caso debía ser juzgado por un tribunal militar.⁵³

Sin embargo, el requisito de que el delito cometido por un militar en activo tenga “estricta conexión” con la disciplina militar y provoque una afectación directa a la misma es una exigencia muy amplia y ambigua que, en los hechos, termina implicando que cualquier delito contra la salud cometido por miembros activos de las Fuerzas Armadas sea juzgado en tribunales militares.

Ahora bien, **el personal militar ha sido el actor principal en operaciones de represión en contra de personas o grupos sospechosos de haber cometido delitos relacionados con drogas**. La estrategia de combate a las drogas impulsada por Felipe Calderón consistió en una ampliación exponencial del número de elementos militares desplegados en el país, al igual que una participación prioritaria en las operaciones antidrogas.

⁴⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), “La tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas”, mayo 2019. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf>

⁴⁸ Franciso Sandoval Alarcón, “Sentencian a militares por delitos contra la salud en estados con presencia de Zetas”, *Animal Político*, 18 de mayo de 2012. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/05/sentencian-a-militares-por-delitos-contra-la-salud-en-estados-con-presencia-de-zetas/>

⁴⁹ Diana Lastiri, “Tribunales militares sólo pueden juzgar delitos que afecten disciplina castrense: Corte”, *El Universal*, 26 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/tribunales-militares-solo-pueden-juzgar-delitos-que-afecten-disciplina-castrense>

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Diana Lastiri, “Tribunales militares sólo pueden juzgar delitos que afecten disciplina castrense: Corte”, *El Universal*, 2018.

⁵² “Acota SCJN fuero militar”, *El Vigía*, 27 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.elvigia.net/nacional/2018/2/27/acota-scn-fuero-militar-297121.html>

⁵³ Esteban González, ¿Quién juzga a un militar por narcotráfico?, *Plumas Atómicas*, 26 de febrero de 2018. Disponible en: <https://plumasatomicas.com/noticias/mexico/scjn-caso-militar-cocaina/>

Durante los primeros meses de gobierno de Calderón, se incrementó el número de tropas desplegadas permanentes en todo el país alcanzando los 52,690 elementos y creciendo el número de soldados en un 70% entre 2006 y 2011.⁵⁴ Así, a partir del 2009 se empezó a registrar una mayor participación de las fuerzas armadas en los enfrentamientos, especialmente del Ejército, hasta que para 2011 esta tendencia fue “irreversible”: los militares participaron en el 65% de los enfrentamientos; en comparación con el 14% de participación de la policía federal y el 16% de participación de la policía local.⁵⁵

Asimismo, aunque se encontró que durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se registró un número menor de enfrentamientos y muertos, la letalidad de las fuerzas federales se mantuvo en valores preocupantemente altos.⁵⁶ El número de civiles que murieron en enfrentamientos armados a manos del Ejército fue de 3, 976 de enero de 2007 a abril de 2014, cifra que supera el número de detenciones de civiles (3, 946).⁵⁷

Existen investigaciones numerosas que han documentado un gran número de casos en que el Ejército y la Marina han sido responsables de graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de la guerra contra las drogas: Del 2006 al 2014, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) “emitió 60 recomendaciones por privación del derecho a la vida, con respecto al homicidio de 161 personas. Aproximadamente 3 de cada 4 recomendaciones fueron dirigidas a las fuerzas armadas”.⁵⁸ Según datos obtenidos por la CMDPDH, la Procuraduría General de la República reportó que de las 2,877 investigaciones por tortura de 2015 a 2017 en contra de integrantes de las Fuerzas Armadas, 1,847 fueron en contra de elementos de la SEDENA, mientras que 1,030 fueron en contra de miembros de la SEMAR.⁵⁹

Además, una investigación que explica los patrones de actuación en detenciones de las autoridades civiles en contraposición con las castrenses, revela que cuando las detenciones son realizadas por el ejército más gente se declara ser inocente y más personas son detenidas sin motivo; asimismo, las detenciones realizadas por el Ejército tienden a ser más violentas y la tortura es una práctica más frecuente que en el caso de las corporaciones civiles.⁶⁰ Igualmente, cabe destacar un informe sobre el impacto diferenciado de la militarización entre hombres y mujeres: 41% de las mujeres arrestadas por la Marina fueron víctimas de violación, en comparación con sólo el 5% en el caso de los hombres; 21% de las mujeres fueron víctimas de violación al ser arrestadas por el Ejército, en comparación con un 5% en el caso de los hombres.⁶¹ También se destaca que, en el caso del Ejército, sólo el 3% de los hombres arrestados tenían una orden de detención en su contra, este porcentaje disminuye a 1.3% para el caso

⁵⁴ Catherine Daly, Kimberly Heinle y David A. Shirk, “Armed with Impunity Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico”. Trans-Border Institute, Joan B. Kroc School of Peace Studies University of San Diego, 2012. Disponible en: https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2014/09/2012_ARMEDWITHIMPUNITY.pdf

⁵⁵ Laura Atuesta, “Las cuentas de la militarización”, *Revista Nexos*, 1 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>

⁵⁶ Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 2017.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ CMDPDH, “Los costos de la guerra contra las drogas en materia de derechos humanos”. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85733/5_Amaya_ORDORIKA.pdf

⁵⁹ José A. Guevara B, “Las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, *Revista Nexos*, 1 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=41380>

⁶⁰ Adriana E. Ortega Arriaga, “Patrones de actuación en detenciones: Ejército vs. Autoridades civiles”, *Revista Nexos*, 15 de octubre de 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1094>

⁶¹ Estefanía Vela, “¿Una milicia con perspectiva de género?”, *Animal Político*, 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/una-milicia-con-perspectiva-de-genero/>

de las mujeres.⁶² Asimismo, al igual que en el caso de los hombres, el motivo por el que el Ejército y la Marina más detiene mujeres es por el delito de posesión y comercio de drogas, representando el 30% de las detenciones, (seguido de los delitos portación ilegal de armas, el secuestro y la privación ilegal de la libertad).⁶³

Respecto a si **son las Fuerzas Militares o es la policía militar la que participa en la persecución de los delitos de drogas y cuál es su coordinación con las autoridades civiles**, el tema es complejo a raíz de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional del 26 de marzo de 2019.⁶⁴ Con la cual, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador buscaba resolver “tanto el vacío legal en el que los institutos armados han venido participando en las labores de policía como la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia”.⁶⁵

En primer lugar, la figura central del gobierno actual en materia de seguridad, la Guardia Nacional, aunque a nivel constitucional es una corporación civil y policial que va a sustituir a la Policía Federal, en los hechos se trata de un cuerpo primordialmente integrado por miembros provenientes del Ejército y la Marina que, además, es entrenada en planteles militares y se encuentra bajo el mando operativo de Secretaría de la Defensa Nacional.

En segundo lugar, gracias a la reforma constitucional, el Ejército tiene permitido realizar tareas de seguridad pública por cinco años de manera *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, en línea con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Alvarado; no obstante, aún no existen mecanismos suficientes que aseguren que dichos criterios serán respetados y tampoco existe un plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas que permita realmente transitar a un modelo de seguridad civil.

Esto resulta alarmante, sobre todo considerando que ya las fuerzas armadas se encuentran desplegadas en el país haciendo tareas de seguridad pública. Hasta el 13 de agosto de 2019, 15 mil 375 elementos de la SEDENA se encontraban brindando apoyo a la Guardia Nacional sin pertenecer a este cuerpo. Es decir, se encuentran participando en tareas de seguridad pública.⁶⁶ Del 30 de junio al 13 de agosto de 2019, la SEDENA participó en el aseguramiento de diversas drogas, destruyó dos plantíos de marihuana y aseguró dos laboratorios clandestinos localizados. También la SEDENA detuvo a 2, 443 personas y enfrentó 11 agresiones con armas de fuego a personal militar.⁶⁷

De esta manera, sería hasta el 11 de mayo del 2020, cuando el “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” sería publicado en el Diario Oficial de la Federación. Este documento apenas abona al mandato de cumplir con los criterios mencionados, pues, en su mayoría, se limita a repetir lo dispuesto en el Quinto Transitorio de la reforma en materia de Guardia Nacional; solamente ordena al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana “coordinarse”

⁶² *Ibíd.*

⁶³ Estefanía Vela, “¿Una milicia con perspectiva de género?”, *Animal Político*, 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/una-milicia-con-perspectiva-de-genero>

⁶⁴ Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2019. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

⁶⁵ Mariana León, “Ejército, a cargo de la Guardia Nacional”, *El Financiero*, 15 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ejercito-a-cargo-de-la-guardia-nacional>

⁶⁶ MUCD, “Guardia Nacional: las incógnitas del Primer Informe de Gobierno (Parte 2)”, *Animal Político*, 11 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/guardia-nacional-las-incognitas-del-primer-informe-de-gobierno-parte-2/>

⁶⁷ *Ibíd.*

con la Defensa Nacional y de Marina para definir la participación de la Fuerza Armada y se reduce a señalar que la supervisión y control de la Fuerza Armada estará bajo el órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

Lo único novedoso de este acuerdo es que reduce la participación de Las Fuerzas Armadas a las tareas de seguridad pública previstas en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. De esta manera, se esclarece que las Fuerzas Armadas sí podrán llevar a cabo tareas de prevención del delito, salvaguarda de la integridad de las personas, realizar detenciones y recibir denuncias, participar en la preservación del lugar de los hechos, en las tareas de vigilancia y en los operativos conjuntos. Mientras que, no se autoriza a las Fuerzas Armadas a llevar tareas de investigación de delitos, tareas relacionadas a infracciones administrativas, inteligencia preventiva, intervención de comunicaciones y operaciones encubiertas. Asimismo, el documento indica que las erogaciones que se generen serán cubiertas con cargo al presupuesto aprobado de la dependencia que reciba el apoyo de las fuerzas armadas.

No obstante, aun cuando las actividades que realicen las Fuerzas Armadas se restrinjan a las previstas en el artículo 9 de la Ley de Guardia Nacional, esto no es suficiente para cumplir con los criterios establecidos en el Quinto Transitorio. Todavía no existen mecanismos que permitan asegurar a cabalidad que tal participación será extraordinaria, subordinada, complementaria y fiscalizada.

Aun no se limita la participación de las fuerzas armadas a tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, pues no se indica bajo qué supuestos estas corporaciones podrán, excepcionalmente, realizar las tareas previstas en las fracciones mencionadas del artículo 9 de la Ley de Guardia Nacional. Sin estos supuestos que limiten al máximo la participación de las fuerzas armadas, es posible que las mismas sustituyan a las fuerzas civiles en tales funciones.

Asimismo, no hay garantía de que las fuerzas armadas estarán actuando de manera complementaria, pues el documento apenas ordena al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana “coordinarse” con la Defensa Nacional y de Marina para definir la participación de la Fuerza Armada. Así sin más. De esta forma, la supuesta “coordinación” otorga un amplio margen de acción que no necesariamente se traduce en que las fuerzas armadas se limitarán a realizar tareas de carácter meramente complementario y que no terminen por sustituir a las autoridades civiles en tales funciones de seguridad pública.

Tampoco este Acuerdo asegura que las Fuerzas Armadas se encuentren subordinadas y sean fiscalizadas por las autoridades civiles.

En efecto, la “coordinación” entra la Secretaria de Seguridad Ciudadana, la Defensa Nacional y la Marina no implica en absoluto que estas dos últimas dependencias se encuentren subordinadas a la primera, de hecho, la coordinación por sí misma implica que las tres fuerzas militares y civiles decidirán, como mejor les parezca, de qué forma las fuerzas armadas saldrán a las calles a realizar funciones de seguridad pública. Esto quiere decir que esta decisión no se encuentra sólo en el dominio de las autoridades civiles.

Además, si bien el Acuerdo dispone que la vigilancia y supervisión de las mismas estará a cargo del órgano interno de control de la dependencia que corresponda, esto es insuficiente pues el órgano interno de control se limita a revisar, en su mayoría, temas de corrupción y administrativos, esto elimina la posibilidad de supervisar y decidir sobre la operación de las Fuerzas Armadas más allá de estos temas. Aunado a lo anterior, este órgano de control forma parte de la función pública en la Guardia nacional y, cada vez más, la función pública se ha convertido en un organismo débil con escasa capacidad para ejercer un control efectivo sobre las dependencias que le corresponden.

Por otra parte, el hecho de que el Acuerdo indique que las erogaciones que se generen serán cubiertas con cargo al presupuesto aprobado de la dependencia que reciba el apoyo de las fuerzas armadas, puede representar la posible creación de un mecanismo de fiscalización de las mismas; sin embargo, mientras no exista mayor reglamentación respecto a la forma en que el mismo operará, es imposible conocer si dicho mecanismo será efectivo y fomentará una real rendición de cuentas por parte de las corporaciones castrenses.

Respecto a la Guardia Nacional, actualmente, más del noventa por ciento de los elementos de la Guardia Nacional desplegados en el país provienen de la Policía Militar y de la Policía Naval.⁶⁸ Además, de conformidad con el Plan Nacional de Paz y Seguridad, se estableció que las Fuerzas Armadas tendrán “un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional”.⁶⁹ Finalmente, resulta preocupante que las leyes secundarias de la Guardia Nacional tampoco dieron luz sobre cómo se iba a garantizar la naturaleza civil de este cuerpo, toda vez que, aunque la Ley de Guardia Nacional dispuso que los elementos de las Fuerzas Armadas incorporados a la Guardia deben estar “funcionalmente separados” de su institución de origen y quedar sujetos a la disciplina, fuero y mando civil, no existe manera de dotar de efectividad dicho mandato.

En consecuencia, la política de seguridad en el país no ha sufrido un cambio radical: el Ejército continúa llevando a cabo tareas de seguridad pública sin ningún control y no hay garantía de que la Guardia Nacional sea realmente un cuerpo civil y policial como mandata la Constitución.

Ante este escenario, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación “por el carácter militarizado de las fuerzas de orden en general, incluyendo la Guardia Nacional, y por la falta de un calendario claro sobre el retiro de la fuerza militar en las tareas de seguridad ciudadana”.⁷⁰ Asimismo, el Comité exigió al Estado mexicano a establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana; además de asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté restringida a circunstancias excepcionales y con una duración limitada, conforme a protocolos claros y previamente establecidos, bajo mecanismos de control civiles y esquemas de rendición de cuentas.⁷¹ También el Comité destacó que México debe proporcionar a todos los oficiales miembros de la Guardia Nacional formación intensiva en estándares internacionales de derechos humanos y considerar la introducción de períodos de pausa en la transición entre el servicio en las fuerzas armadas y en la Guardia Nacional.⁷²

Respecto a **si los miembros del Ejército y Guardia Nacional han recibido capacitación en materia de derechos humanos**, la respuesta es sí. Sin embargo, estos cursos no se han traducido en garantías de que los cuerpos de seguridad van a proteger y respetar los derechos humanos. De hecho, desde 2008 la SEDENA, la SEMAR y la policía federal han contado con un sinnúmero de cursos y talleres en la materia, pero esto no ha evitado que estas autoridades sean los responsables de casos de tortura, detención

⁶⁸ MUCD, “Guardia Nacional: las incógnitas del Primer Informe de Gobierno (Parte 2)”, *Animal Político*, 11 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/guardia-nacional-las-incognitas-del-primer-informe-de-gobierno-parte-2/>

⁶⁹ Plan nacional de paz y seguridad 2018-2024. Disponible en : https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf

⁷⁰ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, 7 de noviembre de 2019

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, 7 de noviembre de 2019

arbitraria, ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada, entre otras violaciones graves de derechos humanos.⁷³

Sobre la recién creada Guardia Nacional, este cuerpo ha sido sometido a una serie de capacitaciones de formación inicial que alega abordar temas de derechos humanos, perspectiva de género y uso de la fuerza, entre otros temas. En efecto, la Guardia Nacional realizó cursos de capacitación de siete semanas para veteranos con el fin de lograr la integración y homologación de conocimientos tanto de la Policía Militar, Policía Naval y también de la Policía Federal. También se cuenta con un curso de formación inicial de cinco meses para los miembros de nuevo ingreso a la Guardia Nacional, que incluye materias sobre perspectiva de género, uso de la fuerza y derechos humanos.⁷⁴ No obstante, estos cursos parecer ser insuficientes para asegurar que este cuerpo integrado mayoritariamente por miembros del Ejército y la Marina, así como por elementos de la Policía Federal no vuelva a repetir los patrones de los cuerpos de origen de sus integrantes.

De hecho, a penas en los primeros cinco meses de operación de la Guardia Nacional, este cuerpo registró 32 expedientes de queja por presuntas violaciones a derechos humanos. De estos, 28 corresponden a presuntas violaciones en contra de derechos de los migrantes, por lo menos tres están relacionados con presuntas detenciones arbitrarias y en octubre de 2019 se registró una queja en contra de la Guardia Nacional por presunta un caso de tortura y trato cruel, inhumano o degradante.⁷⁵

12. ¿Tiene el Estado una legislación que prevea la detención administrativa de las personas que consumen drogas y que se consideran un peligro para sí mismas o para los demás? En caso afirmativo, ¿podría describir la base legislativa de esa detención, las salvaguardias procesales aplicables, incluido el derecho a estar representado por un abogado y a presentar un testimonio médico experto, y el derecho de apelación? ¿Puede utilizarse otra legislación como la dirigida a las personas con discapacidades psicosociales en relación con los que consumen drogas y son considerados un peligro para sí mismos o para los demás? En caso afirmativo, ¿puede describir la base legislativa de esa detención, las salvaguardias procesales aplicables, incluido el derecho a estar representado por un asesor jurídico y a presentar un testimonio médico pericial, y el derecho de apelación?

En las entidades federativas mexicanas existen legislaciones de justicia cívica o de convivencia, en las que se sanciona el consumo de alcohol y drogas en la vía pública. Las sanciones van desde pagar una multa, hacer trabajo comunitario o arresto hasta por 36 horas. Sin embargo, cuando se trata de drogas ilegales, la policía no remite a estas personas a los Ministerios Públicos en donde se inicia un proceso penal. Las personas que consumen alcohol o sustancias inhalantes de uso industrial son las que son remitidas a los juzgados cívicos.

14. ¿Ofrece el Estado tratamiento contra las drogas a las personas que se encuentran en prisión preventiva o bajo custodia, o que han sido encarceladas tras una condena? ¿Incluyen esos tratamientos servicios de reducción de daños? Sírvase describir los tipos de tratamiento contra las drogas y los servicios de reducción de los daños que están a disposición de los detenidos y las personas encarceladas. Sírvase indicar si esos servicios están también a disposición de las personas en detención administrativa, como los migrantes indocumentados o los que están sujetos a una orden

⁷³ Alejandra Canchola, "Capacitación. Ain con cursos, PF recibe quejas", *El Universal*, 27 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/capacitacion-aun-con-cursos-pf-recibe-quejas>

⁷⁴ Respuesta a solicitud de información realizada por MUCD.

⁷⁵ "CND registra 32 quejas contra Guardia Nacional por presuntas violaciones de derechos", *Animal Político*, 9 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/01/cndh-guardia-nacional-quejas-violaciones-derechos/>

de deportación. Si no se dispone de esos servicios, ¿puede esto facilitar confesiones forzadas o llevar a que las personas no puedan participar en su defensa?

De acuerdo a la Ley Nacional de Ejecución Penal, los centros penitenciarios están obligados a brindar servicios de salud, incluyendo el tratamiento para las adicciones. Sin embargo, existe mucha opacidad en el actuar de las autoridades penitenciarias y no hacen públicos los protocolos con los que cuentan para brindar ese tipo de servicios y las personas privadas de libertad no tienen claridad para exigirlos. A pesar de esto, diversas organizaciones de la sociedad civil han reportado que los servicios de reducción de daños dentro de las prisiones son inexistentes y el tratamiento para las adicciones que se ofrece está basado en la abstinencia proveídos por Alcohólicos Anónimos o instituciones religiosas.

En la Ciudad de México sí se dispone que las personas que son detenidas administrativamente por consumir alcohol o drogas en la vía pública puedan ser remitidas al Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones, sin embargo, este Instituto tiene pocos recursos para acercarse de manera efectiva a las personas detenidas y que accedan a someterse a un tratamiento.