

Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria: Observaciones Preliminares de su visita a México (18 al 29 de septiembre de 2023)

Introducción

Por invitación del Gobierno de México, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria realizó una visita oficial a México del 18 al 29 de septiembre de 2023. El Grupo de Trabajo estuvo representado por el Sr. Matthew Gillett (Nueva Zelanda), la Sra. Ganna Yudkivska (Ucrania), y la Sra. Miriam Estrada-Castillo (Ecuador), y acompañado por personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El Grupo de Trabajo visitó México por primera vez en 2002, aproximadamente 20 años antes de esta segunda visita oficial de 2023. El Grupo de Trabajo quisiera expresar su agradecimiento al Gobierno de México por su invitación a realizar la visita al país y por su cooperación. Durante la visita, el Grupo de Trabajo se reunió con funcionarios de las siguientes autoridades federales: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Fiscalía General de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto Federal de la Defensoría Pública, Congreso de la Unión, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Instituto Nacional de Migración, Sistema Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como autoridades de los estados de Ciudad de México, Nuevo León y Chiapas.

El Grupo de Trabajo quisiera agradecer a la OACNUDH en México y a su personal, así como al Equipo de País de la ONU y al Coordinador Residente por apoyar la visita. El Grupo de Trabajo también reconoce a los numerosos actores de la sociedad civil y a los entrevistados que compartieron sus perspectivas sobre la privación arbitraria de libertad. El Grupo les agradece a todos ellos la información y asistencia que nos prestaron.

Estas observaciones constituyen las conclusiones preliminares del Grupo de Trabajo de su visita al país. Servirán de base para futuras deliberaciones entre los miembros del Grupo de Trabajo en sus próximos periodos de sesiones en Ginebra. El Grupo de Trabajo presentará su informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en septiembre de 2024.

Durante la visita al país, el Grupo de Trabajo tuvo acceso pleno y sin obstáculos y visitó 4 instalaciones federales y 11 estatales y municipales. Estas incluyeron centros de reinserción social (tanto para hombres como para mujeres a nivel federal y estatal), estaciones de policía, estaciones de detención de migrantes, centros especializados para adolescentes, refugios de protección para niños y niñas, hospitales de salud mental y separos de las fiscalías. Entrevistó confidencialmente a unas 173 personas privadas de libertad. El Grupo de Trabajo tuvo acceso irrestricto a todos los lugares que pretendió visitar y expresa su agradecimiento a los gobiernos federales y estatales por su cooperación durante la visita al país.

1. Buenas prácticas y desarrollos positivos

El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción las reformas constitucionales, legales y reglamentarias introducidas en México desde su visita en el 2002. Después de la primera visita del Grupo de Trabajo, México ha ratificado varios tratados internacionales de derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) el 11 de abril de 2005. En 2007, se creó el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura como parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El sistema de monitoreo regular e independiente de todos los lugares de privación de libertad que el OPCAT implementa no sólo es una herramienta crucial para la prevención de la tortura y los malos tratos, sino también para combatir la privación arbitraria de la libertad. Asimismo, el Grupo de Trabajo elogia la ratificación por parte de México en 2008 de la Convención Internacional para la

Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas y, desde 2020, la aceptación del procedimiento de comunicaciones individuales. El Grupo de Trabajo señala que las desapariciones forzadas constituyen una forma agravada de detención arbitraria. Además, el Grupo de Trabajo observa los siguientes avances positivos en el esfuerzo por prevenir la detención arbitraria.

1.1. Enmiendas para consolidar un modelo de justicia penal acusatorio y centrado en los derechos humanos

En 2008, México hizo la transición a un modelo acusatorio de justicia penal, lo que condujo a una reducción significativa de prácticas que violaban los derechos humanos. La presunción de inocencia, ahora prescrita como principio rector, es fundamental para evitar la detención arbitraria. El nuevo marco también establece que los acusados tienen derecho a comparecer ante un juez y ha reforzado los derechos de las víctimas. Las enmiendas constitucionales de 2011 colocaron los derechos humanos en el centro de la Constitución. El Grupo de Trabajo también observa las mejoras introducidas de conformidad con la Ley Nacional de Ejecución Penal de 2016 y elogia el mayor uso de mesas de conciliación para facilitar la liberación anticipada, como por ejemplo ocurre en Chiapas. Sin embargo, el Grupo de Trabajo enfatiza que México debe armonizar su Constitución y sus leyes con todas sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, como se detalla en estas conclusiones¹.

1.2 Introducción de un Registro Nacional de Detenciones

En 2019, México introdujo una reforma constitucional que estableció que las autoridades deben mantener un Registro Nacional de Detenciones. Esto concuerda con la recomendación anterior del Grupo de Trabajo de que un sistema adecuado de registro de detenciones es esencial para prevenir la detención arbitraria². La Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana administra el Registro Nacional de Detenciones. Alrededor de 2.000.000 de búsquedas en la base de datos se han hecho por el público, y aproximadamente el 30 por ciento de esas búsquedas revelaron que la persona estaba detenida. Las detenciones deben ser inscritas en el registro dentro de las 5 horas siguientes a la privación de libertad.

Sin embargo, el Registro Nacional no registra todas las detenciones. En particular, no se incluyen las detenciones administrativas de migrantes y personas con discapacidad psicosocial. Esto crea una brecha de información que reduce la capacidad de las autoridades para prevenir y remediar la detención arbitraria de migrantes y otras personas vulnerables. Además, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el personal militar, incluido el incorporado a la Guardia Nacional, debe registrar las detenciones en el Registro, persisten varias excepciones a este requisito. El Grupo de Trabajo enfatiza que las autoridades deben garantizar que todos los funcionarios que llevan a cabo detenciones de cualquier naturaleza, incluyendo los del Ejército, la Marina y la Guardia Nacional, estén obligados a inscribir esas detenciones en el Registro Nacional y que todos los funcionarios civiles y militares sean conscientes de esta responsabilidad.

1.3. Restricción de la administración de justicia por parte de los tribunales militares

En su informe de visita a México de 2002, el Grupo de Trabajo advirtió que los tribunales militares no deberían utilizarse para juzgar a militares acusados de delitos que normalmente se juzgan en tribunales civiles, como el tráfico de drogas y las desapariciones forzadas. En 2014, México modificó sus leyes para exigir que los militares que cometan crímenes contra civiles sean juzgados ante tribunales civiles. El Grupo de Trabajo considera que se trata de una manera positiva de reducir el riesgo de impunidad entre los militares por delitos como desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias. Sin embargo, señala que todas las violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar deberían ser competencia de la jurisdicción civil.

1.4. Comisión Nacional y Estatales de Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

El Grupo de Trabajo se reunió con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y algunos organismos estatales de derechos humanos, así como con una serie de organizaciones no gubernamentales que también realizan trabajos de derechos humanos. Recuerda que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las

¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 27.

² Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria para el 2007, A/HRC/7/4, par. 69. Ver también principio 12 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión.

comisiones estatales de derechos humanos deben desempeñar sus funciones de manera autónoma e independiente.

El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga una base jurídica conforme al artículo 102 de la Constitución, de conformidad con los Principios de París sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, al Grupo de Trabajo le preocupaba saber que las visitas a las personas privadas de la libertad por miembros de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos no entrañan un seguimiento para informarles sobre las medidas adoptadas para remediar sus denuncias.

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, al Grupo de Trabajo le preocupaba conocer casos concretos en los que defensores de los derechos humanos habían sido objeto de represalias, incluso mediante amenazas de fabricar cargos contra ellos. Entre ellos se encontraban miembros de la sociedad civil que defendían los derechos de miembros de minorías como la comunidad LGBTI+, personas indígenas y afroamericanos. Tales represalias violan, entre otros, el artículo 12 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos³.

2. Observaciones principales

El Grupo de Trabajo señala que la detención arbitraria sigue siendo un problema generalizado en México debido a una variedad de causas y factores agravantes, tanto en el marco normativo como en su implementación.

2.1. Justicia Penal

2.1.1. Detención preventiva oficiosa

Aunque la prisión preventiva debe considerarse como una medida excepcional para garantizar la disponibilidad del acusado durante el proceso penal, el artículo 19 de la Constitución mexicana establece una lista de delitos graves que desencadenan la detención preventiva oficiosa. En 2019, la prisión preventiva oficiosa se extendió a 16 categorías de delitos, que están vagamente definidos y son susceptibles de extensión a una gama indeterminada de delitos. En 2021 se amplió la prisión preventiva oficiosa a delitos como feminicidio y violencia sexual contra menores.

De las aproximadamente 90,000 personas en detención preventiva (denominada "en proceso") en 2022, alrededor del 50 por ciento están sujetas a detención preventiva oficiosa. Muchas de las personas detenidas habían sido sometidas a una prisión preventiva oficiosa prolongada, incluso algunas seguían en prisión preventiva oficiosa a más de 5 años desde su detención. Es preocupante que la detención preventiva excesivamente prolongada es común entre todas las personas detenidas (se observa que el total de la población en prisión era alrededor de 230,000 en México en julio de 2023) y no solo entre aquellas en detención preventiva oficiosa.

El Grupo de Trabajo es consciente de que la detención preventiva oficiosa ha sido identificada como una violación del derecho a la libertad personal, de igual manera, esta socava potencialmente otros derechos, como la presunción de inocencia, el derecho a la integridad personal y la independencia judicial. La prisión preventiva oficiosa ha sido considerada una violación de los derechos humanos en varias opiniones del Grupo de Trabajo, incluyendo en el contexto mexicano,⁴ y fue declarada como una violación de las obligaciones de México por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que le ordenó ajustar sus leyes en la materia para cumplir con los estándares internacionales.

Las autoridades mexicanas deben armonizar su enfoque sobre la detención preventiva con el derecho internacional de los derechos humanos, derogando la detención preventiva oficiosa de la Constitución y estableciendo que la detención preventiva solo pueda aplicarse en función de una evaluación individualizada

³ UNGA, A/RES/53/144 8 de marzo de 1999 ("Declaración sobre el derecho y el deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales universalmente reconocidos").

⁴ Ver, por ejemplo, las Opiniones N° 32/2023; 14/2021; 1/2018.

en la que se demuestre el riesgo de que el acusado se fugue, cometa una reincidencia grave o manipule las pruebas o testigos.

2.1.2. Arraigo (prisión preventiva sin acusación penal)

El procedimiento conocido como arraigo se incorporó a la Constitución en 2008. Permite a las autoridades detener a una persona hasta por 80 días con fines de investigación penal en temas de crimen organizado, sin haber acusado a esa persona por un delito. El uso del arraigo incrementó significativamente entre 2009 y 2012, sin embargo, ha disminuido desde 2013, y rara vez se usa en estos días. Según la información recibida por el Grupo de Trabajo, en 2022 se utilizó en 25 casos. El intento de eliminar el arraigo de la Constitución en 2019 no tuvo éxito.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros órganos internacionales han solicitado a México que elimine el arraigo, ya que viola el derecho a la libertad personal y al debido proceso. Aunque las autoridades explicaron que el arraigo en la actualidad se utiliza principalmente para proteger a los testigos en casos de crimen organizado, el Grupo de Trabajo señala que su vigencia da pie al riesgo de detención arbitraria. Se alienta a las autoridades mexicanas a eliminar el procedimiento de arraigo de la Constitución y a poner fin a su uso como base para la detención.

2.1.3. La militarización de la seguridad pública

En México, el uso de fuerzas militares para realizar actividades de policía pública a nivel federal, estatal y municipal es frecuente. En la actualidad, se reportan más de cien mil soldados realizando tareas policiales y de seguridad pública, así como de control migratorio. Esto ha estado estrechamente relacionado con el aumento de la violencia contra las personas detenidas, las desapariciones y los homicidios. Las personas detenidas por personal militar con frecuencia eran sometidas a graves actos de violencia y tortura, incluyendo golpizas con objetos extraños.

La creación de la Guardia Nacional en el 2019 es un síntoma del uso extensivo de elementos militares en funciones policiales. De conformidad con la Constitución, la Guardia Nacional depende de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Aunque la incorporación de personal militar a la Guardia Nacional tiene un carácter transitorio, las fuerzas armadas fueron facultadas para continuar desempeñando funciones de seguridad pública hasta 2028.

Si bien la Guardia Nacional asumió las funciones de la Policía Federal, su personal es predominantemente militar por sus antecedentes. De sus 128,000 miembros, alrededor del 48 por ciento proviene del Ejército y la Marina. Aunque los miembros de la Guardia Nacional están capacitados, entre otras cosas, en derechos humanos y en la recolección de pruebas, el Grupo de Trabajo observa que hay reportes constantes de violencia al realizar arrestos y detenciones arbitrarias por parte del personal militar. Aunque se informó que las detenciones arbitrarias cometidas por personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina habrían disminuido, 60 de las 240 denuncias de detención arbitraria de 2018-2023 siguen sin resolverse.

2.1.4. Uso excesivo de la fuerza durante las detenciones

Durante su visita al país, el Grupo de Trabajo se enteró de que un número significativo de personas detenidas sufrió violencia grave y excesiva durante su arresto, como un detenido que recibió un disparo en el estómago por parte de la policía, lo que resultó en la extirpación de partes de su intestino. Los mecanismos internacionales de derechos humanos, incluyendo el Grupo de Trabajo en sus opiniones, también se han referido a los malos tratos y la tortura cometidos por las fuerzas de seguridad en México.

A menudo se infligen palizas y torturas para obtener confesiones. Las personas detenidas a veces se ven obligados a dar información sobre otros presuntos sospechosos o posibles pruebas, y los malos tratos también se utilizan como forma de humillación y castigo. Por ejemplo, las personas indígenas a veces son golpeadas para obligarlas a aceptar responsabilidad y son llamadas "indios" durante los arrestos. Una mujer que estaba embarazada en el momento del arresto y que informó a los oficiales sobre ello, fue golpeada en el área del estómago y luego trasladada durante horas por la policía a varios lugares para buscar pruebas que incriminaran a su entonces novio. Otros fueron "llevados a dar un paseo", durante el cual los oficiales o militares no los entregaron rápidamente a la autoridad civil, fiscal o juez más cercano, sino que los llevaron a lugares remotos e infligieron violencia contra ellos con el fin de obligarlos a proporcionar pruebas incriminatorias.

Estos riesgos se ven agravados por el hecho de que ha surgido una práctica violatoria en la que las 48 horas dentro de las cuales el detenido debe comparecer ante el juez solo se cuentan a partir de la presentación del detenido ante el Ministerio Público. Esto significa que el tiempo bajo custodia policial (u otra fuerza de seguridad) no se incluye en el conteo de las 48 horas, como también fue aceptado por las autoridades. Dado que el período inicial después de la detención es un momento crítico en el que el detenido corre el mayor riesgo de auto-incriminarse indebidamente o de perjudicar sus derechos, es fundamental que las 48 horas se cuenten desde el momento inicial de la privación física de la libertad, en vez de hacerse desde algún momento posterior. El Grupo de Trabajo también observa con preocupación que el período de 48 horas a veces se duplica a 96 horas en casos de delincuencia organizada. Además, el Grupo de Trabajo encontró deficiencias en el registro de las aprehensiones, con una variedad de libros, hojas de cálculo y otras listas utilizadas en varias instituciones sin una metodología consistente. En cuanto a la rendición de cuentas, aunque las autoridades se refirieron a casos de agentes de seguridad investigados por violencia contra las personas detenidas, no proporcionaron detalles sobre ningún número significativo de condenas por tales actividades.

2.1.5. Abuso de la figura del delito en flagrancia

Muchos arrestos en México se llevan a cabo sin una orden judicial preexistente, bajo la justificación de delito en flagrancia. Desde 2016, las normas que rigen el proceso penal acusatorio exigen que las personas detenidas en flagrancia sin orden de detención comparezcan ante un juez para llevar a cabo el control de la detención. Sin embargo, el Grupo de Trabajo observa que se siguen utilizando interpretaciones en sentido amplio del delito en flagrancia. Estos arrestos bajo interpretaciones extensivas violan los derechos humanos, como se establece en varias opiniones del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

La encuesta nacional de personas privadas de libertad de 2021 indicó que el 23 por ciento de las personas detenidas fueron arrestadas en las calles sin una orden de arresto y que más del 40 por ciento afirmaron haber sido acusadas falsamente de cometer un delito. El Grupo de Trabajo recuerda que, cuando no se obtiene una orden de detención por adelantado, el alcance del control judicial sobre el uso de la facultad de detener a una persona se limita a una medida *ex post facto*, momento en el cual una violación de derechos ya podría haber ocurrido. Hay circunstancias, como el delito en flagrancia o ser "atrapado en el acto", en las que no hay oportunidad de obtener una orden *ex ante*. Sin embargo, estos deben interpretarse de manera restrictiva para evitar socavar el control judicial de la detención.

A este respecto, al Grupo de Trabajo le preocupó escuchar que en México se aplica una versión ampliada del delito en flagrancia, conocida como flagrancia por señalamiento, mediante la cual una persona puede ser detenida sin una orden judicial en un momento posterior a pesar de no haber sido sorprendida en el acto por un funcionario con poderes policiales, siempre y cuando un testigo, que puede ser una persona privada, informe haberlo visto cometer un delito. Otra aplicación extendida de esta noción se refiere a la situación en la que una persona que presuntamente cometió un delito no es arrestada de inmediato, sino que supuestamente es seguida durante un cierto período de tiempo a través de cámaras en las calles y luego solamente arrestada en una etapa posterior. Estas interpretaciones extendidas del delito en flagrancia no son consistentes con el derecho de los derechos humanos y deben prohibirse.

2.1.6. Privación de libertad bajo la política de drogas

Desde 2006, México ha adoptado un enfoque mucho más punitivo hacia el uso de drogas y el narcomenudeo. La posesión de drogas todavía está penalizada e incluso la posesión a niveles relativamente bajos puede ser suficiente para alcanzar el umbral para calificar como narcomenudeo. Como resultado, ha habido un aumento en el encarcelamiento de consumidores de drogas. El Grupo de Trabajo enfatiza la importancia de buscar alternativas a la detención en este contexto.

De manera preocupante, el Grupo de Trabajo fue informado de casos en los que las fuerzas de seguridad fabricaron cargos contra personas colocando drogas en sus hogares, vehículos, bolsos o ropa. Al parecer, esta práctica sigue siendo común entre las fuerzas de seguridad. Las acusaciones de tal fabricación de delitos deben tomarse muy en serio, investigarse a fondo y sancionarse adecuadamente cuando se establezcan. Si las fuerzas de seguridad pudieran estar equipadas con cámaras corporales u otros dispositivos de grabación, podría ayudar en cierta medida a reducir la posibilidad de tales abusos de poder. Además, el Grupo de Trabajo se enteró de que las personas detenidas a menudo son acusadas de ciertos delitos con la intención de cambiarlos a diferentes

delitos una vez hecha la detención, lo que puede socavar sus derechos a la libertad, a no auto-incriminarse y a una defensa efectiva.

La Ley de Amnistía incluye los delitos relacionados con drogas, siempre que sean de competencia federal. Abarca a las personas vulnerables, como las que viven en pobreza extrema o de pueblos indígenas. Sin embargo, se informó al Grupo de Trabajo que solo alrededor de 320 personas habían sido liberadas mediante amnistía, ya que los parámetros de la ley se han interpretado de manera restrictiva y el Comité de Amnistía solo se ha reunido cinco veces en tres años. El Grupo de Trabajo recuerda que detener a una persona a pesar de que existe una ley de amnistía aplicable a ella constituye una detención arbitraria bajo la Categoría I. Alienta encarecidamente al Comité de Amnistía a evitar un enfoque excesivamente restrictivo de la Ley de Amnistía y a garantizar que se implementen rápidamente las liberaciones basadas en la amnistía.

En relación con lo anterior, el Grupo de Trabajo observó que las fotos de personas detenidas posando frente a mesas que muestran drogas y armas a menudo aparecen en los medios de comunicación, a veces con los nombres de las personas detenidas u otra información que las identifica. Tales imágenes tienen el potencial de socavar la presunción de inocencia en cualquier proceso penal posterior. Aunque las autoridades habrían prohibido a sus propias fuerzas difundir ese tipo de imágenes, la presentación de personas detenidas y materiales ilícitos con el propósito de tomar fotos no se puede hacer sin al menos la complicidad de las fuerzas de detención. Si bien se debe respetar la libertad de los medios de comunicación, el Grupo de Trabajo implora al Gobierno de México que garantice que sus fuerzas no sean cómplices en la difusión de dichas imágenes al público antes o durante los juicios penales de las personas detenidas.

2.1.7. Procedimiento abreviado

Desde 2016, se ha incorporado a la legislación mexicana un procedimiento de juicio abreviado mediante la reforma del proceso penal. Aunque el propósito es reducir la carga sobre el sistema de justicia penal, el Grupo de Trabajo se enteró de que las personas detenidas eran presionadas, a menudo por sus propios abogados (con frecuencia defensores públicos), para aceptar la responsabilidad con el fin de evitar un juicio y una posible sanción mayor. Si bien siempre debe ser posible que las personas culpables reconozcan su culpabilidad, y a pesar de que esto se pueden acelerar los procedimientos y evitar volver a traumatizar a las víctimas, se debe tener precaución para garantizar que dichos procedimientos abreviados no se utilicen como un medio para disuadir a las personas detenidas de ejercer sus derechos legítimos a un juicio justo, incluyendo el derecho a guardar silencio, la presunción de inocencia y el derecho a tiempo y medios adecuados para llevar a cabo su defensa.

2.1.8. Burocratización del recurso judicial (juicio de amparo-*habeas corpus*)

El procedimiento conocido como amparo, un recurso judicial disponible en México, es similar a un *habeas corpus*. Está previsto en la Constitución y en la Ley de Amparo de 2013. Este recurso puede proteger los derechos humanos, incluyendo la libertad y la vida. Según la ley mexicana, el recurso de amparo es un recurso federal, independientemente de si un caso se refiere a delitos que caen bajo la jurisdicción de una entidad estatal (delitos "del fuero común").

Si bien este procedimiento permite la liberación, el Grupo de Trabajo descubrió que esto rara vez ocurre. Por ejemplo, en la CDMX solo 16.5% de los casos en los que se determina que se ha producido una detención arbitraria resultan en la liberación inmediata del detenido. Del mismo modo, el Comité contra la Desaparición Forzada señaló, como resultado de su visita al país en 2021, que pocos jueces hacen uso del procedimiento de amparo ("amparo buscador").⁵ Como cuestión de procedimiento, se aseguró al Grupo de Trabajo que los jueces pueden solicitar información adicional a la fiscalía u otras autoridades para atender las solicitudes de amparo. Sin embargo, de las personas detenidas que ejercieron el derecho, la gran mayoría había visto rechazado su amparo sin más indagación. Otras habían observado que sus solicitudes de amparo permanecían sin resolverse durante años, incluyendo un caso en el que una persona había permanecido detenida durante 9 años sin juicio. Las pocas personas que tuvieron éxito en el procedimiento de amparo no fueron liberadas de inmediato, sino que permanecieron detenidas en espera de una reposición del procedimiento o por la reactivación de otros cargos que se habían mantenido en suspendido mientras cumplían su condena.

⁵ Párr. 59.

El Grupo de Trabajo considera que el procedimiento de amparo tiene un potencial considerable para garantizar que se respeten los derechos humanos y que las personas sean puestas en libertad cuando se hayan producido violaciones. Sin embargo, el poder judicial mexicano debe garantizar que los jueces ejerzan vigorosamente sus facultades en virtud del procedimiento de amparo. Por su parte, el Gobierno y el poder judicial deben asegurarse de que todos los jueces conozcan sus facultades para permitir la libertad en virtud de las solicitudes de amparo, y que no se tomen represalias contra ellos por hacerlo.

2.1.9. Independencia judicial

Es esencial contar con un poder judicial independiente e imparcial para combatir la detención arbitraria, como se refleja, entre otros, en el artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción los cambios positivos a este respecto introducidos con la reforma al sistema de justicia penal. Sin embargo, le preocupa saber que los miembros del poder ejecutivo han presionado a los jueces, particularmente cuando esos jueces han dictaminado que las iniciativas del ejecutivo contravienen la ley. En algunos casos, los miembros del ejecutivo nombran jueces en específico que emitieron decisiones o sentencias que refutan las políticas gubernamentales. En términos más generales, el poder judicial federal se enfrenta a duros recortes presupuestarios, según se informa, en hasta 20 por ciento. Tales medidas socavan la capacidad del poder judicial para llevar a cabo su trabajo de forma independiente, sin temor ni favoritismo. Al Grupo de Trabajo le preocupa que esto haya contribuido a la persistencia de un gran número de casos de detención arbitraria tanto a nivel federal como estatal.

2.1.10. Derecho a la asistencia jurídica

El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la información de que aproximadamente 95 por ciento de las personas acusadas de delitos graves tienen asignados defensores públicos para que los representen de forma gratuita. También aprecia los esfuerzos para proporcionar una amplia gama de servicios legales importantes, incluyendo la asistencia legal a las personas migrantes. Además, señala que la transición a un sistema acusatorio ha colocado a los abogados defensores públicos en una posición de mayor igualdad que antes con la fiscalía. Sin embargo, los defensores públicos se enfrentan a un gran número de casos que comprometen la calidad de sus servicios. Muchas personas detenidas reciben servicios legales de mala calidad. Asimismo, el número de casos resulta en una carga significativa para las Defensorías Públicas, que tiene limitaciones financieras y de personal.

El resultado es un mayor riesgo de detención arbitraria, en particular para las personas que carecen de medios socioeconómicos para obtener asistencia jurídica privada. Además, muchas personas detenidas carecen de acceso regular a un abogado defensor público una vez detenidas; no pueden comunicarse con abogados por teléfono, ya que, según se informa, dichas llamadas telefónicas generalmente no se facilitan de forma gratuita y los defensores públicos a menudo ignoran las llamadas que provienen de un centro de detención. El Grupo de Trabajo reitera su llamado a fortalecer la Defensoría Pública (basándose en la recomendación (d) de su informe de visita al país de 2002). Pide a las autoridades que mejoren los mecanismos de acceso a la asistencia jurídica (incluso a través de defensores públicos), en particular para las personas detenidas, de manera regular y oportuna.

2.2 Protecciones en la detención

2.2.1. Condiciones de la detención

Las salvaguardas para las personas detenidas ayudan a prevenir la detención arbitraria. Según el derecho de los derechos humanos, las salvaguardas incluyen facilitar el acceso pronto y continuo a un abogado defensor, realizar un examen médico posterior al arresto y las comunicaciones con terceros, así como las visitas de mecanismos de supervisión externos.

El Grupo de Trabajo se enteró de que estas salvaguardas varían de una instalación a otra y con frecuencia no son observadas plenamente por las autoridades de México. Las personas detenidas tuvieron dificultades para obtener acceso a un abogado una vez realizada la detención. A muchas personas detenidas solo se les permitía una llamada telefónica de diez minutos cada 8 días, que podían usar para hablar con su familia o abogado. Dado que generalmente eligen hablar con la familia y dado que los abogados rara vez visitan los centros de detención que a menudo se encuentran en áreas remotas, esta restricción tiene un potencial considerable para perjudicar el ejercicio del derecho a un juicio justo por parte de las personas detenidas en prisión preventiva.

Los malos tratos y la violencia durante la detención también pueden afectar la capacidad de un detenido para ejercer sus derechos, especialmente si sufre lesiones como resultado de ello. A nivel federal, muchas personas detenidas sufrieron violencia excesiva durante sus arrestos, sin embargo, al Grupo de Trabajo se le comentó que el personal penitenciario generalmente no usa violencia contra ellas. A pesar de lo anterior, hubo casos de violencia por parte de los guardias penitenciarios, lo que indica que esta práctica violatoria no ha sido eliminada. También hay corrupción en algunos centros. Además, las personas detenidas en prisión preventiva (no sujetas a ninguna condena) a menudo eran alojadas junto con los sentenciados. Varias personas detenidas tenían heridas y enfermedades graves, y se quejaron de no tener acceso a un tratamiento médico eficaz. Una preocupación particularmente frecuente fue la falta de medicamentos disponibles para las personas detenidas que están enfermas. Muchas solo podían obtener medicamentos si sus familias se los conseguían. El Grupo de Trabajo enfatiza que cuando existe una necesidad médica, las autoridades deben garantizar su disponibilidad para las personas detenidas. Las personas detenidas también se quejaron de recibir comida inadecuada y el Grupo de Trabajo observó condiciones de hacinamiento en algunos centros, en los que las personas detenidas a veces dormían en pisos de concreto sin que se les proporcionaran mantas, lo que no es compatible con la protección de los derechos humanos.

En algunas prisiones a nivel federal y estatal, las personas detenidas permanecen encerradas en sus celdas la mayor parte del día y rara vez salen del bloque de celdas en el que están alojadas. Las cárceles se ven afectadas por recurrentes recortes de personal, incluso en funciones relevantes como guardias de seguridad y personal médico penitenciario. Esa escasez afecta su capacidad para sacar a las personas detenidas de sus celdas para que realicen ejercicio y actividades. Esto fue particularmente notable en los centros federales para hombres que fueron visitados, donde muchos detenidos habían pasado meses sin salir del bloque donde están sus celdas.

En cuanto a las sanciones durante la detención, el Grupo de Trabajo observó que las personas detenidas que habían violado las normas penitenciarias a menudo eran colocadas en celdas deplorables, sin ropa de cama y solo pisos de concreto para dormir. Tales condiciones no son compatibles con las garantías de derechos humanos que establecen las Reglas Nelson Mandela. De igual manera, se hacía uso del confinamiento solitario como castigo por hasta 15 días por mala conducta. Aunque, en realidad, el Grupo de Trabajo descubrió que el confinamiento por 30 días o más continúa, si bien generalmente en grupos pequeños. El Grupo de Trabajo recuerda que la Regla 45 de las Reglas de Nelson Mandela establece que el confinamiento solitario se utilizará solo en casos excepcionales, como último recurso, durante el menor tiempo posible y sujeto a una revisión independiente, y solo previa autorización de una autoridad competente. Debería prohibirse en el caso de reclusos con discapacidades psicosociales o físicas.

Una salvaguarda sistémica para las personas detenidas son los registros penitenciarios. Sin embargo, el Grupo de Trabajo encontró que los registros en las cárceles no eran efectivos, ya que las autoridades no los utilizaban ni actualizaban de manera consistente. Se plantearon preocupaciones sobre la mala conectividad a internet, equipos obsoletos y la falta de recursos humanos capacitados para actualizar el registro. Estas deficiencias deben abordarse para garantizar que esta herramienta esté disponible.

Si bien algunas cárceles estaban por debajo de su capacidad, el Grupo de Trabajo también descubrió un grave hacinamiento en algunas cárceles para hombres visitados, lo que es motivo de especial preocupación. En una de ellas, por ejemplo, 16 detenidos en prisión preventiva se mantienen encerrados en pequeñas habitaciones. El Grupo de Trabajo pide a las autoridades que establezcan requisitos mínimos con respecto al área del piso y el contenido cúbico de aire, por recluso, para respetar los derechos humanos, incluyendo el derecho a tiempo e instalaciones adecuadas para preparar una defensa. También reitera el vínculo entre el hacinamiento y una duración excesiva de la prisión preventiva, que este Grupo ha encontrado que viola el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y alienta a las autoridades a recurrir a medidas preventivas alternativas.

2.3 Personas en situación de vulnerabilidad

2.3.1. Migrantes

El Grupo de Trabajo observa que México es un paso transitorio para migrantes que buscan ingresar a Estados Unidos de América desde América Central y del Sur, así como una creciente variedad de otros estados. Muchas de estas personas son solicitantes de asilo. En los últimos años, la situación en Centroamérica, Ecuador y Venezuela ha llevado a un aumento drástico en el número de migrantes que pasan por México, o en algunos

casos lo utilizan como país de destino. Provocada por las políticas migratorias de Estados Unidos de América, la situación ha dado lugar a que las personas migrantes a menudo sean sometidas a condiciones que contravienen los compromisos de derechos humanos de México.

Un gran número de personas migrantes y solicitantes de asilo están detenidas en México, el cual ascendió a más de 240,000 en el primer semestre de 2023. Según la Constitución, tales detenciones administrativas deben limitarse a 36 horas y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la detención de migrantes durante 15 a 60 días en virtud de la Ley de Migración es inconstitucional. Sin embargo, el Grupo de Trabajo descubrió que un número significativo de personas migrantes detenidas son retenidas más allá del límite de 36 horas, lo que aumenta el riesgo de incurrir en una detención arbitraria. Además, al Grupo de Trabajo se le comentó que cuando las personas migrantes que son detenidas por delitos buscan ejercer sus derechos, como el amparo, a menudo se les dice que permanecerán retenidas durante meses en lugar de ser liberadas en 36 horas. No debe haber castigo por ejercer sus derechos, particularmente en el contexto de la migración.

Un gran número de niñas y niños son detenidos en el contexto de la migración. Solo en 2022, más de 126,000 menores fueron canalizados a centros administrados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (“DIF”). Según el artículo 99 de la Ley de Migración, no se permite que los menores permanezcan en detención migratoria. Sin embargo, en la práctica, el Grupo de Trabajo encontró que las niñas y los niños migrantes suelen estar privados de la libertad, ya sea en refugios exclusivamente para menores no acompañados administrados por el DIF o en instalaciones compartidas con estaciones migratorias bajo la autoridad del Instituto de Migración de la Secretaría de Gobernación.

Habiendo visitado a las y los menores privados de libertad bajo la autoridad del DIF, el Grupo de Trabajo señaló que, aunque fueron alimentados y acogidos, es importante que las autoridades mexicanas les brinden oportunidades suficientes para garantizar que su desarrollo no se vea perjudicado y que dicha detención sea excepcional, cuando las alternativas a la detención sean manifiestamente inviables, y que dicha detención esté limitada en tiempo.

Habiendo visitado también a niñas y niños privados de la libertad con sus familiares en instalaciones compartidas con centros de detención de migrantes, el Grupo de Trabajo se preocupó por las condiciones. Los menores y sus familiares dormían en patios fuera de los edificios de las instalaciones, en el calor. Además, si bien las reformas legales habrían prohibido la detención de menores migrantes, el Grupo de Trabajo vio a niñas y niños que eran notoriamente menores de 18 años (y en algunos casos claramente menores de 10 años) privados de la libertad en estas áreas ubicadas junto con los centros de detención de migrantes.

Dentro de los propios edificios de la estación migratoria, las personas detenidas no tenían la libertad de circular al interior de las instalaciones. De manera preocupante, el Grupo de Trabajo vio que puertas metálicas con cerraduras separaban las habitaciones donde se alojaba a las personas migrantes de las salidas a los patios exteriores y que los guardias impedían que las personas migrantes accedieran libremente a esos sitios al aire libre. Esto también impidió que las personas migrantes accedieran a los buzones de quejas de las comisiones de derechos humanos pertinentes. Ante el incendio en las instalaciones de Ciudad Juárez en marzo de 2023, en el que murieron 40 personas y muchas resultaron heridas, el Grupo de Trabajo enfatiza que las personas migrantes no deben ser mantenidas a puertas cerradas y deben tener acceso a las áreas al aire libre.

Las personas migrantes también son sometidas a frecuentes extorsiones de sobornos por parte de funcionarios mexicanos, a menudo de las fuerzas de seguridad. En consecuencia, quienes no podían pagar eran detenidos, mientras que a aquellas personas que sí podían pagar se les permitía seguir su camino. La generalización de este tipo de extorsión genera un riesgo de crear una economía clandestina, que puede afianzarse si las fuerzas de seguridad se acostumbran a extraer ingresos adicionales de esta manera ilegal. Cualquier extorsión de este tipo debe prohibirse y erradicarse en la ley y en la práctica.

2.3.2. Adolescentes

La detención de adolescentes de 12 a 17 años en México está sujeta a un régimen legal especial. Los adolescentes que están detenidos se mantienen en instalaciones separadas de los adultos. Si bien las instalaciones estaban en gran medida limpias y el Grupo de Trabajo no se enteró de situaciones de violencia por parte del personal ni de ninguna otra deficiencia en el curso de los procedimientos contra ellos o durante

su estancia. Las oportunidades para actividades externas, como visitas a eventos deportivos y culturales, eran relativamente limitadas y solo estaban disponibles para pequeños grupos de jóvenes en las instalaciones. Dada la etapa de desarrollo de sus vidas, es importante que todas las personas jóvenes detenidas tengan la oportunidad de participar en actividades estimulantes.

Lo que es más preocupante, muchos adolescentes experimentan violencia considerable en sus arrestos iniciales y no se les notifican las razones del arresto. Esto se refleja en una encuesta nacional que reveló que el 66 por ciento de las y los jóvenes se quejó de haber sufrido algún tipo de ataque violento durante sus arrestos. Los adolescentes fueron en ocasiones golpeados por las fuerzas de detención que les colocaban bolsas en la cabeza y los llevaban a pasear mientras los presionaban para que confesaran haber cometido algún delito. Además, los abogados defensores a veces les dicen a los adolescentes que se declaren culpables de los delitos para evitar ingresar al sistema de justicia penal para adultos. El Grupo de Trabajo enfatiza la necesidad de que las y los adolescentes tengan acceso a abogados debidamente capacitados que defiendan rigurosamente sus intereses, dada la edad vulnerable en la que se encuentran y el impacto perjudicial que el encarcelamiento generalmente tendrá en sus vidas futuras y en su bienestar físico y psicológico.

2.3.3. Pueblos Indígenas

El Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de casos en que los pueblos indígenas sufrieron discriminación que condujo a su arresto y sometimiento a una violencia considerable por parte de las fuerzas de seguridad. Entre ellos figuraban casos en los que los indígenas defendían los derechos de su pueblo, incluso en instalaciones gubernamentales y en proyectos, y fueron acusados de invasiones y daños en propiedad ajena. A este respecto, el Grupo de Trabajo destaca que las personas no deben ser sometidas a detención simplemente por ejercer sus derechos, y que esto es particularmente importante para los grupos indígenas que participan en acciones de protesta no violentas. El Grupo de Trabajo observa que muchos indígenas abogan por la protección del medio ambiente y, por lo tanto, desempeñan un papel doble: tratar de defender los derechos de los miembros de sus pueblos y al mismo tiempo defender la naturaleza. Estas actividades no deben ser castigadas con sanciones penales a menos que impliquen delitos violentos graves u otros delitos graves que no puedan abordarse por medios alternativos. Al mismo tiempo, si los grupos indígenas imparten justicia tradicional que implica detención, esto debe estar de acuerdo con las obligaciones de derechos humanos de México, incluida la prohibición de la detención arbitraria y la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Para las personas indígenas detenidas, que constituyen una proporción significativa de los detenidos, particularmente en Chiapas, el Grupo de Trabajo fue informado de que no siempre había alimentos culturalmente apropiados disponibles y que no siempre podían observar sus prácticas tradicionales. En cuanto al idioma, el Grupo de Trabajo toma nota de los esfuerzos del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que ayudó a más de 500.000 personas en 2022 y a un número cada vez mayor en 2023. Esto es importante desde el inicio de la privación de libertad, cuando el riesgo de socavar los derechos es más alto. El Grupo de Trabajo alienta a las autoridades a ser proactivas en la capacitación de fiscales, jueces y otros funcionarios sobre las necesidades de las personas indígenas detenidas, que van más allá del idioma y también abarcan desafíos socioeconómicos, la lejanía y la alienación de sus pueblos.

2.3.4. Detención de personas con discapacidad psicosocial

Según la Secretaría de Salud, aproximadamente 24 millones de personas en México tienen una discapacidad psicosocial, de los cuales 3.5 millones presentan síntomas crónicos que impactan gravemente sus vidas. Muchas de estas personas se enfrentan a la detención. El Grupo de Trabajo destaca que las autoridades deben atender a las personas que tienen discapacidad psicosocial en el marco de un tratamiento de salud y de conformidad con el derecho a la libertad⁶.

Hasta hace poco, las personas consideradas incapaces para participar en procesos penales podían, no obstante, ser sancionadas por delitos mediante la detención por un período correspondiente al delito. En 2019, se

⁶Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre recursos y procedimientos relativos al derecho de toda persona privada de libertad a interponer acciones ante un tribunal, Principio 20.

modificó la Ley General de Salud para introducir un nuevo modelo para el tratamiento de personas con trastornos psiquiátricos y/o por abuso de sustancias y poner más énfasis en la autonomía de los pacientes y la libertad de elección de tratamiento. Si a las personas se les diagnostica discapacidades psicosociales que impiden su aptitud para ser juzgadas por un delito, pueden ser detenidas mediante un internamiento involuntario como medida de seguridad y el período de internamiento se relaciona con el trastorno del individuo más que con la naturaleza de del delito cometido.

A pesar de estos cambios, al Grupo de Trabajo le preocupaba descubrir que había personas con discapacidades psicosociales graves recluidas en centros de reinserción social, junto con personas condenadas por delitos graves. Aunque a veces las personas con trastornos eran alojadas en bloques separados, por lo demás estaban sujetas a las mismas condiciones carcelarias que la población general. Sólo se disponía de tratamiento para discapacidades psicosociales leves y no había psiquiatras entre el personal médico de las prisiones. También se supo que en algunos casos las personas consideradas incapaces de participar en las actuaciones judiciales son recluidas en centros penitenciarios. El Grupo de Trabajo destaca que las personas que tienen discapacidades psicosociales graves que les impiden ser juzgadas con arreglo al derecho penal nunca deben ser recluidas en centros de reinserción social. Además, toda persona detenida, incluidas las personas detenidas bajo el mecanismo de “salvaguardia” de su salud personal, debe ser inscrita sistemáticamente en el Registro Nacional de Detenciones, prestándose la atención adecuada para proteger sus datos personales e información relacionada con su salud.

2.3.5. Personas LGBTI+

Con respecto a las personas LGBTI+, generalmente fueron alojadas juntas para aislarlas de cualquier posible acoso. Según los informes, no fueron sometidos a ningún trato notablemente diferente al de otros detenidos ni a ningún otro tipo de discriminación. Sin embargo, el personal penitenciario señaló que no existen protocolos específicos sobre cómo abordar las necesidades particulares de las personas detenidas que pertenecen a esta comunidad. El Grupo de Trabajo considera que las autoridades deberían realizar consultas para determinar si se requieren protocolos específicos más allá de las leyes existentes e identificar las mejores prácticas que podrían seguirse.

3. Implementación y seguimiento de las opiniones del Grupo de Trabajo

Durante la visita, el Grupo de Trabajo se reunió con varias personas que habían sido puestas en libertad por ser objeto de sus opiniones. Este paso demuestra el compromiso de las autoridades de mejorar la protección de los derechos y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, otras personas que el Grupo de Trabajo considera detenidas arbitrariamente siguen detenidas. El Grupo de Trabajo insta a las autoridades mexicanas a implementar sistemáticamente todas las opiniones que determinan que se ha producido una detención arbitraria. El Grupo alienta aún más a cerrar las brechas en cuanto a la rendición de cuentas a nivel interno mediante la investigación de casos de detención arbitraria y el pago de indemnizaciones a las víctimas, así como siguiendo otras recomendaciones establecidas en sus opiniones. Pide a las autoridades que lleven a cabo campañas de divulgación pública para aumentar la conciencia pública sobre los derechos humanos, incluida la prohibición de la detención arbitraria.

Conclusiones

Estas son las conclusiones preliminares del Grupo de Trabajo. Esperamos continuar participando en este diálogo constructivo con el Gobierno de México mientras adoptamos nuestras conclusiones en relación con esta visita al país. Reconocemos con gratitud la voluntad y apertura del Gobierno para invitar al Grupo de Trabajo y observamos que esta es una oportunidad para introducir reformas para hacer frente a situaciones que pueden constituir una privación arbitraria de la libertad.