

**CON
COPIA
OCULTA**

A(R)MADAS Y LETALES
UN CONTRASTE DEL USO
DE LA FUERZA DE LAS
POLICÍAS Y LAS
FUERZAS ARMADAS



DATACÍVICA
Más datos para más personas

INTERSECTA

A(r)madadas y Letales: un contraste del uso de la fuerza de las policías y las fuerzas armadas.

Este Informe fue realizado por Fernanda Torres, Alicia Franco y Estefanía Vela. Contaron con el apoyo de Constanza Carrasco, Gabriela García, Verónica Patraca, Itxaro Arteta, Nora Hinojo y Mónica Meltis.

El diseño es de Pilar Eunice Medina Rosales.

Ciudad de México, México

28 de febrero de 2024

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	12
La Estructura.....	14
1. El uso y abuso de la fuerza.....	16
1.1 El ideal normativo.....	16
1.2 De la norma a la práctica.....	18
1.2.1 Los trabajos sobre letalidad.....	20
1.2.2 Los trabajos sobre la Enpol.....	25
2. La Base CIDE-PPD y la Base Oculta.....	27
2.1 Breve historia de la base y sus antecedentes.....	27
2.2 El uso y abuso de la fuerza en enfrentamientos.....	29
2.2.1. Los enfrentamientos.....	29
2.2.2 El abuso de la fuerza.....	34
2.2.2.1 Los totales.....	34
2.2.2.2 Distribución de personas fallecidas.....	37
2.2.2.3 Civiles fallecidos por detenidos.....	44
2.2.2.4 Civiles fallecidos por heridos.....	46
2.2.2.5 Indicadores por evento.....	50
2.2.2.6 Actuación conjunta.....	53
2.2.3 La capacidad de investigación y reporte de las instituciones de seguridad.....	57
3. La Enpol.....	62
3.1 El contexto de las detenciones.....	63
3.2 Las irregularidades en las detenciones.....	66
3.3 El uso y abuso de la fuerza durante las detenciones.....	69
4. Implicaciones de política pública.....	77
4.1 Implicaciones del informe para la rendición de cuentas.....	77
4.2 Implicaciones del informe para la iniciativa de reforma constitucional.....	78

Resumen ejecutivo

El 5 de febrero de 2024, el Presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un paquete de iniciativas de reforma que incluye una referente a las fuerzas armadas. De aprobarse esta iniciativa, no solo la Guardia Nacional pasaría a ser parte de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Fuerza Armada Permanente, sino que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada contarían con la autorización para desempeñar, de manera indefinida, funciones de seguridad pública.¹

En la exposición de motivos de la iniciativa se esgrimen distintos argumentos para justificar la reforma. Entre ellos, el de la confianza que gozan las fuerzas armadas entre la ciudadanía, particularmente cuando se les contrasta con la policía. Y sí: el Ejército y la Marina son las instituciones de seguridad con mayor “percepción de efectividad”, mayor “percepción de confianza” y menor “percepción de corrupción”. En otras palabras, entre las fuerzas armadas y la policía, la gente prefiere a las fuerzas armadas.

La percepción de la ciudadanía es un componente a considerar al momento de diseñar y evaluar políticas públicas. Sin embargo, dado que las fuerzas armadas no han brindado información suficiente para evaluar su desempeño, es imposible que la ciudadanía cuente con un análisis profundo que atienda las prácticas de estas instituciones. Si la decisión es entre las fuerzas armadas y las policías, ¿qué sabemos sobre cómo se desempeña cada una? ¿Qué sabemos sobre cómo operan efectivamente?

A partir del uso de fuentes oficiales, en este informe ofrecemos un análisis que permite contrastar el uso y abuso de la fuerza que hacen las policías y las fuerzas armadas. Considerando la desproporción que hay entre policías y fuerzas armadas en cuanto a la percepción ciudadana, esperaríamos que, en términos de uso y abuso de la fuerza, las policías fueran sistemáticamente peores que las fuerzas armadas. No obstante, con los indicadores que aquí utilizamos, no encontramos ese patrón. Por el contrario, descubrimos que **el abuso de la fuerza, incluida la tortura y la fuerza letal, es igual o incluso más frecuente para los casos en los que se involucran elementos de las**

¹ Para un análisis de la iniciativa sobre las fuerzas armadas, véase MUCD, [Reforma de AMLO sobre Guardia Nacional: militarización permanente de la seguridad y más poder para el Presidente](#), 2024. Es importante señalar que, actualmente, las fuerzas armadas cuentan con una autorización constitucional para intervenir en labores de seguridad pública, pero está limitada temporalmente y está redactada de forma tal que incluye distintas condiciones y límites para esta participación (a saber, que sea extraordinaria, subordinada, complementaria, fiscalizada y que esté regulada).

fuerzas armadas, comparados con aquellos en los que participan las policías. Más aún; esta tendencia es una constante en el tiempo, a pesar de los cambios de sexenio. Persiste, incluso, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: es más común que las fuerzas armadas abusen de la fuerza que las policías.

Nuestro análisis no significa que las policías sean perfectas. De hecho, confirma que también abusan de la fuerza. Es una realidad que tenemos un problema con las policías. Nuestro análisis sí muestra, sin embargo, que las fuerzas armadas tampoco son perfectas. Si se mira su uso y abuso de la fuerza, esa “ventaja comparativa” que se argumenta que tienen, no existe. Por lo tanto, el utilizar a las fuerzas armadas para labores de seguridad pública conlleva riesgos importantes para los derechos humanos. Y estos riesgos no deben obviarse en la discusión pública sobre la iniciativa presidencial. Si tomamos en cuenta que la supuesta superioridad de las fuerzas armadas sobre las policías no es tal y que son iguales o incluso peores en lo que al uso de la fuerza en funciones de seguridad pública se refiere, la elección entre unas y otras deja de ser obvia. Considerando lo anterior, la pregunta es: ¿por qué invertir más en las fuerzas armadas que en las instituciones civiles?, ¿por qué apostar por profundizar la militarización, en lugar de construir una ruta civil?

De manera concreta, en el informe utilizamos tres fuentes de datos de origen gubernamental: la Base CIDE-PPD, la Base Oculta y la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol 2021).

Los hallazgos más relevantes de la Base CIDE-PPD y la Base Oculta

En el informe analizamos la “Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada (Grupo CANDADO)” y la “Base Presidencia”. La primera base forma parte de los correos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) que fueron filtrados por el colectivo Guacamaya en septiembre de 2022. Data Cívica e Intersecta la nombramos como la **Base Oculta** y, después de un proceso de anonimización, la publicamos en el sitio web de Con Copia Oculta en mayo de 2023.² La “Base Presidencia” fue la única publicación *oficial* de la “Base Sexenal...”, la cual se dio en respuesta a compromisos adquiridos por el entonces presidente Felipe Calderón durante los Diálogos por la Seguridad al inicio de su mandato. Esta base fue retirada del portal de Presidencia poco después de su publicación, debido a las críticas que recibió. Sin embargo, el Programa de Política de Drogas (PPD) del CIDE, al inicio del gobierno de

² La Base Oculta puede ser consultada en concopiaoculta.org/la-bitacora-de-la-querra/base-de-datos.

Enrique Peña Nieto, recibió de manera anónima tres bases de datos que incluían registros de eventos violentos ocurridos durante el sexenio de Calderón. Estas bases, validadas por investigadores del CIDE-PPD, se identificaron como actualizaciones de la "Base Presidencia", ya que compartían objetivos y presentaban similitudes en el lenguaje y las variables utilizadas. En 2016 fueron publicadas con el nombre de la *Base CIDE-PPD*.³

Tanto la Base CIDE-PPD como la Base Oculta incluyen información sobre eventos que el gobierno relaciona con la presunta delincuencia organizada en los que participaron distintas fuerzas de seguridad, incluidas las policías y las fuerzas armadas. La Base CIDE-PPD abarca el periodo 2007-2011, mientras que la Base Oculta abarca el periodo entre 2017 y 2020. Para los eventos que registran, existe información sobre los civiles que fueron detenidos, lastimados y fallecidos, así como las autoridades que resultaron lastimadas y fallecidas. Con estos datos es posible construir indicadores sobre el posible abuso de la fuerza, incluido el indicador de letalidad. Por ejemplo: ¿en estos eventos es más común que los civiles resulten lastimados o, más bien, que fallezcan?; ¿es más común que los civiles terminen detenidos o fallecidos?; ¿es más común que los civiles mueran o que las autoridades mueran?

¿Qué encontró el informe en relación con la Base CIDE-PPD y la Base Oculta?

Los hallazgos confirman una tendencia preocupante: las fuerzas armadas no se limitan a usar la fuerza como la última alternativa, y cuando la usan, lo hacen de manera desproporcionada. Más aún, la presencia de las fuerzas armadas en enfrentamientos resulta en una mayor letalidad para civiles que la presencia de fuerzas de seguridad civil, patrón que se ha mantenido desde 2007. Sustentamos lo anterior a través de tres indicadores principales.

Primero, calculamos la **proporción de civiles fallecidos por civiles detenidos en los enfrentamientos donde participó cada autoridad**. Si el indicador es mayor a uno, quiere decir que para los enfrentamientos en los que una autoridad participó, el número de civiles fallecidos supera al número de personas detenidas. Así, esperamos que en el peor de los casos el número de personas fallecidas sea igual que el número de personas detenidas. Esto proporciona un marco de referencia para evaluar la severidad del impacto del uso de la fuerza por parte de las distintas autoridades y resaltar posibles casos de abuso de poder. Al respecto, encontramos:

³ La Base CIDE-PPD puede ser consultada en <https://politicadedrogas.org/site/OCategorias/id/8.html>

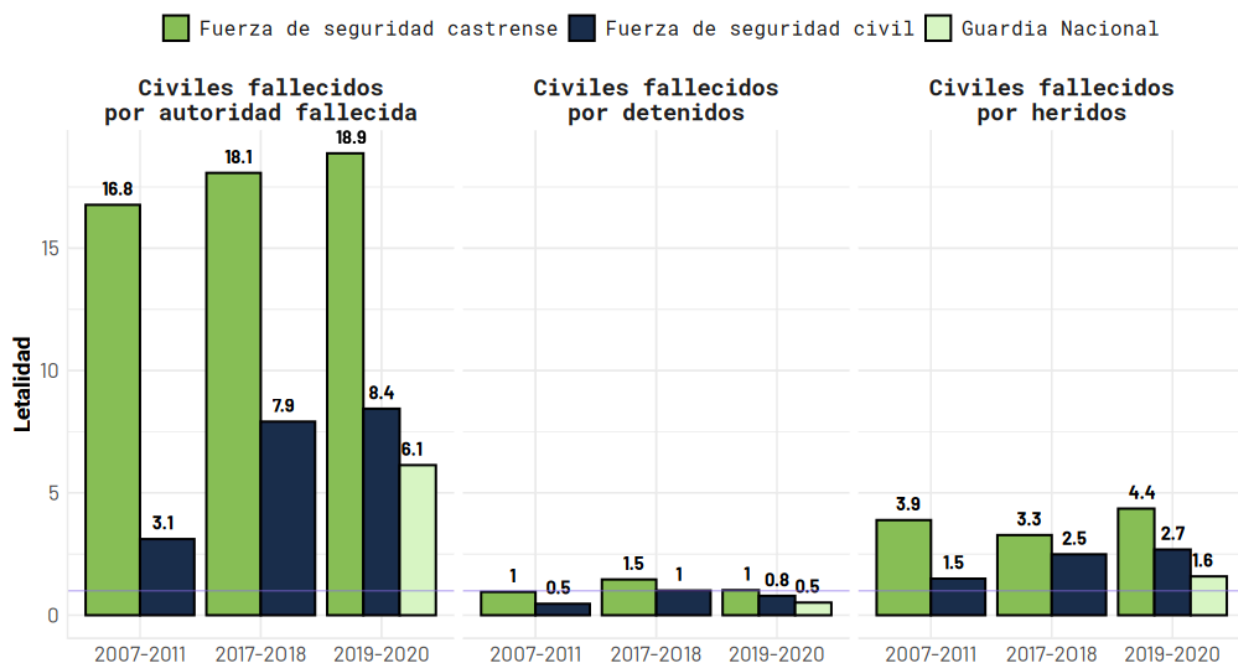
- La Base Oculta muestra que, si se analiza cuántos civiles fallecen por cada civil que es detenido, en los enfrentamientos donde participan las autoridades civiles se detiene a más civiles de los que fallecen (0.88 fallecidos por cada detenido en 2017-2020), mientras que en enfrentamientos con fuerzas armadas pasa lo contrario: el número de civiles fallecidos es mayor que el de personas detenidas (1.21). O sea: **en los enfrentamientos en los que participan las fuerzas armadas, es más común que fallezcan personas a que sean detenidas.**
- Comparando las cifras del indicador entre sexenios, lo que observamos es que, a diferencia de lo que sostiene la iniciativa de reforma constitucional, **la proporción de fallecidos por detenidos en enfrentamientos de las fuerzas armadas** son muy similares en este sexenio a los anteriores (una proporción de 1 para el sexenio de Calderón, 1.5 con la administración de Peña Nieto y 1 en la actual administración).

En segundo lugar, calculamos la **proporción de civiles fallecidos por civiles heridos en los enfrentamientos donde participó cada autoridad.** Al igual que el indicador pasado, este nos proporciona un marco de referencia para medir la severidad con la que las autoridades actúan en los enfrentamientos, y esperaríamos que el valor fuese menor a uno.

- En el saldo de enfrentamientos tanto de autoridades civiles como militares, se observa que hay más personas fallecidas que heridas. No obstante, al comparar el uso de la fuerza entre autoridades civiles y las fuerzas armadas, encontramos que **en eventos donde las fuerzas armadas hacen uso de la fuerza, es más probable que las personas afectadas pierdan la vida en lugar de resultar heridas.** En el período de 2017-2020 se registraron 3.32 fallecidos por cada herido en enfrentamientos con autoridades militares, mientras que para las fuerzas de seguridad civil esta cifra fue de 2.59 fallecidos.
- Al comparar entre sexenios, lo que observamos es que los saldos de las fuerzas armadas son más letales en este sexenio que en los anteriores: la proporción es de 4.4 civiles fallecidos por cada civil herido en esta administración, mientras que en el sexenio de Calderón se registró una proporción de 3.9 y con Peña Nieto de 3.3. Más aún, la brecha de letalidad entre las fuerzas de seguridad castrense y civil aumentó para el periodo 2019-2020: pasó de ser 0.7 a 2.1, entre 2017 y 2020. **En otras palabras, este indicador sugiere que no solo las fuerzas armadas han sido consistentemente más letales que las civiles, sino que su letalidad adicional ha aumentado durante el sexenio de AMLO.**

Indicadores de letalidad de enfrentamientos para civiles

Por sexenio y por fuerza de seguridad



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD



Por último, realizamos el cálculo de la proporción **de civiles fallecidos por agentes fallecidos en los enfrentamientos donde participó cada autoridad**. Si el uso de la fuerza por parte de las autoridades en los encuentros con “presuntos agresores” o civiles fuera en defensa propia y que, como lo estipula la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, el nivel de fuerza utilizado fuera acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor, esperaríamos que hubiera un balance entre las personas civiles afectadas (heridas o fallecidas) y las autoridades afectadas (heridas o fallecidas).

- Si se compara la distribución de las personas fallecidas entre civiles y autoridades, sin embargo, se observa que en **los enfrentamientos del Ejército y la Marina casi todas las personas fallecidas son civiles**. Entre 2017-2020, el 95% de quienes fallecieron en estos enfrentamientos eran civiles. Más aún: **sin importar el sexenio, la presencia del Ejército está ligada a un incremento en el porcentaje de fallecidos que son civiles**.
- La proporción de civiles fallecidos por autoridad fallecida en enfrentamientos con fuerzas armadas también es más alta en esta administración comparando con las dos anteriores. En específico, mientras que en los sexenios de Calderón

y de Peña Nieto por cada autoridad fallecida, se registraron 16.8 y 18.1 civiles fallecidos –respectivamente–, con AMLO la proporción creció a 18.9.

Las disparidades en el uso de la fuerza evidenciadas sugieren la posibilidad de que las autoridades castrenses estén igual o peor equipadas para abordar los desafíos de la seguridad pública y los enfrentamientos con civiles opositores que las autoridades civiles. Los datos muestran una mayor desproporción en el uso de la fuerza y una mayor disparidad en los impactos entre las fuerzas armadas en comparación con las fuerzas civiles. Asimismo, muestran un incremento en el abuso de la fuerza en términos del número de fallecidos que son civiles desde el sexenio de Calderón, sin importar la autoridad. A diferencia de lo que sostiene la iniciativa de reforma constitucional, el aporte negativo de la desproporcionalidad del uso de la fuerza por parte del Ejército ha sido permanente sin importar el sexenio.

Los hallazgos más relevantes de la Enpol

El informe también está dedicado al análisis de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol). En su última edición, la Enpol se aplicó a las personas que se encontraban privadas de la libertad en 2021. El cuestionario incluye preguntas sobre la vida de las personas antes de estar privadas de la libertad, el proceso que las llevó a prisión y su experiencia en la cárcel. Incluye también preguntas referentes a su detención: ¿qué autoridad las detuvo, cómo las detuvo y por qué las detuvo? Esta información permite contrastar las experiencias de, por ejemplo, quienes fueron detenidas por el Ejército y la Marina, con las de quienes fueron detenidas por las policías municipales y estatales. ¿Detienen en flagrancia, con orden de detención o de forma arbitraria?, ¿usan la fuerza?, ¿torturan?

Respecto a las irregularidades encontramos tres tendencias importantes:

- Primero, los datos de la Enpol (2021) sugieren que las detenciones realizadas por las fuerzas armadas se basan menos en actividades de investigación previas, comparadas con las realizadas por autoridades civiles. Por ejemplo: de las personas detenidas por las fuerzas armadas, solo el 6% fue detenida con una orden judicial; mientras que tratándose de las autoridades civiles, el 19.7% fueron detenidas con una orden judicial.
- Segundo, el porcentaje de personas que respondieron haber sido acusadas falsamente de cometer un delito o haber sido confundidas con la persona responsable de cometerlo es mayor en las detenciones realizadas por las

fuerzas armadas que en las detenciones realizadas por autoridades civiles (59.3% y 52.8%, respectivamente).

- En tercer lugar, la Enpol (2021) también revela que las fuerzas armadas son las autoridades que menos llevan a las personas directamente al Ministerio Público y las que más tiempo las retienen. En concreto, mientras que el 56.1% de las personas detenidas por autoridades civiles fue llevada al ministerio público; de las detenidas por las fuerzas armadas la cifra baja a 46.5%; una diferencia de 10 puntos porcentuales. En su lugar, fue mucho más común que fueran llevadas a una zona militar (12.88% contra 0.2%), a una casa particular (4.5% frente a 2.6%) o a un terreno baldío (4% contra 1.6%). Estas circunstancias propician que las personas detenidas estén más expuestas a vivir prácticas de tortura por parte de los agentes de seguridad.

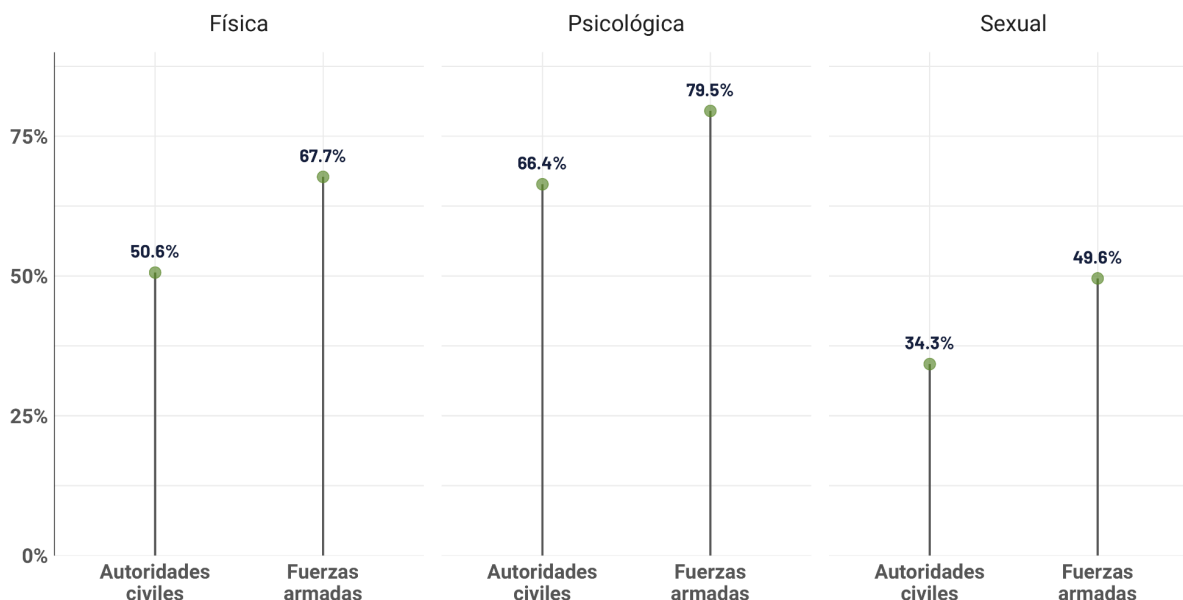
Por otro lado, la Enpol (2021) también muestra que tanto en el agregado de violencias como por cada tipo de violencia, la frecuencia de reporte es mayor cuando la detención la realizaron las fuerzas armadas que cuando la realizaron autoridades civiles. En ese sentido, tal como la Base Oculta muestra, el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas es desproporcionado y habitual.

- En el contexto de las detenciones, más de ocho de cada diez personas privadas de su libertad detenidas por las fuerzas armadas reportaron ante este instrumento haber vivido al menos un incidente de violencia. Esta proporción es mayor a la registrada en las detenciones por autoridades civiles (siete de cada diez).
- Los eventos de violencia psicológica fueron los más frecuentes para todas las personas privadas de su libertad, pero el porcentaje aumenta 12.9 puntos porcentuales cuando en la detención participaron las fuerzas armadas.
- En los eventos de violencia física identificamos la brecha más pronunciada entre las autoridades civiles y las fuerzas armadas, pues mientras que en el 50.8% de las detenciones por autoridades civiles se reportó violencia física, el porcentaje para las detenciones por el Ejército o la Marina sube casi 20 puntos porcentuales (67.7%).
- Por último, la violencia sexual es el tipo de violencia menos frecuente en las detenciones de las personas privadas de su libertad. Para este tipo de violencia también observamos que la incidencia en arrestos realizados por las fuerzas armadas es mayor que la de las autoridades civiles: cinco de cada diez personas privadas de la libertad que fueron arrestadas por las fuerzas armadas sufrieron

violencia sexual durante su detención, en comparación con poco más de 3 de cada 10 de las detenidas por autoridades civiles.

¿En qué porcentaje de las detenciones de las personas privadas de su libertad la autoridad ejerció violencia?

Por autoridad que realizó la detención



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



Esta información reafirma las tendencias mostradas con datos de la Base CIDE-PPD y la Base Oculta: las fuerzas armadas actúan con mayor abuso de la fuerza y con mayores irregularidades que las autoridades civiles.

Implicaciones de política pública

A nuestro parecer, el análisis contenido en este informe tiene implicaciones concretas para la rendición de cuentas y para la discusión de la iniciativa de reforma constitucional.

Primero, en cuanto a rendición de cuentas y fiscalización, es necesario que haya más información que permita contrastar el desempeño de las distintas fuerzas de seguridad, particularmente a las fuerzas armadas con las fuerzas de seguridad pública. Para ello, identificamos que es fundamental, al menos:

- Hacer exigibles los informes públicos anuales que, conforme al artículo 35 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, las fuerzas armadas tienen que producir. A pesar de que tienen esta obligación desde 2019, sistemáticamente se han rehusado a cumplir con la misma.
- Extender la fiscalización del Inegi a las labores de seguridad pública que están realizando las fuerzas armadas.

Segundo, identificamos implicaciones del informe para la iniciativa de reforma constitucional:

- Como mencionamos al inicio de este documento, el 5 de febrero el Presidente presentó una iniciativa de reforma constitucional. De aprobarse la iniciativa, no solo pasaría la Guardia Nacional a ser parte de la Sedena y de la Fuerza Armada Permanente, sino que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada contarían con la autorización para desempeñar, de manera indefinida, funciones de seguridad pública. En este informe mostramos que el abuso de la fuerza, incluida la tortura, es igual o incluso más frecuente, en proporción, para los casos en los que se involucran elementos de las fuerzas armadas, comparados con aquellos en los que participan las policías. Más aún: esta tendencia –que las fuerzas armadas abusan igual o más que las policías– es una constante en el tiempo, a pesar de los cambios de sexenio. Persiste, incluso, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En ese sentido, sostenemos que es preciso seguirle apostando al modelo de seguridad que tenemos actualmente en la Constitución, modelo que apuesta por la ruta civil.

Introducción

El 5 de febrero de 2024, el Presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un paquete de iniciativas de reforma, que incluye una referente a las fuerzas armadas. De aprobarse esta iniciativa, no solo la Guardia Nacional pasaría a ser parte de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Fuerza Armada Permanente, sino que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada contarían con la autorización para desempeñar, de manera indefinida, funciones de seguridad pública.⁴

En la exposición de motivos de la iniciativa se esgrimen distintos argumentos para justificar la reforma. Entre ellos, el de la confianza de la que gozan las fuerzas armadas entre la ciudadanía, particularmente cuando se les contrasta con la policía.⁵ Y sí: de acuerdo con las últimas ediciones de la Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Pública ([Envipe 2023](#)) y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana ([Ensu 2023-IV](#)) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Ejército y la Marina son las instituciones de seguridad con mayor “percepción de efectividad”, mayor “percepción de confianza” y menor “percepción de corrupción”. Entre las fuerzas armadas y la policía, en otras palabras, la gente prefiere a las fuerzas armadas. No solo son las preferidas, es tan alta su aprobación que hasta podría decirse que son amadas.

Sin duda, la percepción de la ciudadanía es un componente importante a considerar al momento de diseñar y evaluar políticas públicas. Sin embargo, dado que la ciudadanía no siempre cuenta con toda la información —incluso en un escenario de transparencia perfecto esto sería casi imposible—, también debe existir un análisis que vaya más allá de su percepción y que atienda a las prácticas de estas instituciones. Aplicado al caso: si la decisión es entre las fuerzas armadas y las policías, ¿qué sabemos sobre cómo se desempeña cada una? ¿Qué sabemos sobre cómo operan efectivamente?

A partir del uso de fuentes oficiales, en este informe ofrecemos un análisis que permite contrastar el uso y abuso de la fuerza que hacen las policías y las fuerzas armadas.

⁴ Para un análisis de la iniciativa sobre las fuerzas armadas, véase MUCD, [Reforma de AMLO sobre Guardia Nacional: militarización permanente de la seguridad y más poder para el Presidente](#), 2024. Es importante señalar que, actualmente, las fuerzas armadas cuentan con una autorización constitucional para intervenir en labores de seguridad pública, pero está limitada temporalmente y está redactada de forma tal que incluye distintas condiciones y límites para esta participación (a saber, que sea extraordinaria, subordinada, complementaria, fiscalizada y que esté regulada).

⁵ Iniciativa del Ejecutivo Federal, Con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-3, pp. 10-11.

Considerando la desproporción que hay entre policías y fuerzas armadas en cuanto a la percepción ciudadana —las primeras se perciben como menos confiables, menos efectivas y más corruptas—, esperaríamos que, en términos de uso y abuso de la fuerza, las policías fueran sistemáticamente peores que las fuerzas armadas. Con los indicadores que aquí utilizamos, sin embargo, no encontramos ese patrón. Por el contrario, mostramos que **el abuso de la fuerza, incluida la tortura, es igual o incluso más frecuente, en proporción, para los casos en los que se involucran elementos de las fuerzas armadas, comparados con aquellos en los que participan las policías.** Más aún: esta tendencia —que las fuerzas armadas abusan igual o más que las policías— es una constante en el tiempo, a pesar de los cambios de sexenio. Persiste, incluso, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Nuestro análisis no significa que las policías sean perfectas. De hecho, confirma que también abusan mucho de la fuerza. Es una realidad que tenemos un problema con las policías. Nuestro análisis sí muestra, sin embargo, que las fuerzas armadas tampoco son perfectas. Si se mira su uso y abuso de la fuerza, esa “ventaja comparativa” que se argumenta tienen no existe. Utilizar a las fuerzas armadas para labores de seguridad pública conlleva riesgos importantes para los derechos humanos, como mostramos en el presente análisis. Y estos riesgos no deben obviarse en la discusión pública sobre la iniciativa presidencial. Si tomamos en cuenta que la supuesta y evidente superioridad de las fuerzas armadas sobre las policías no es tal y que son iguales o incluso peores en lo que al uso de la fuerza en funciones de seguridad pública se refiere, la elección entre unas y otras deja de ser obvia. En ambos casos es mucho lo que tiene que modificarse para lograr un cambio de comportamiento. Considerando lo anterior, la pregunta es: ¿por qué invertir más en las fuerzas armadas que en las instituciones civiles?, ¿por qué apostar por profundizar la militarización, en lugar de construir una ruta civil?

La Estructura

El informe está estructurado en cuatro apartados.

En un **primer apartado** proporcionamos un marco de referencia sobre el uso y el abuso de la fuerza. Esto es, ¿qué es el uso de la fuerza y cuándo podemos hablar de un abuso de esta? También ofrecemos un repaso de las distintas fuentes de información que existen para conocer cómo usan la fuerza las instituciones de seguridad en México. Finalmente, hacemos alusión a distintas investigaciones que, en años recientes, han comparado el uso de la fuerza de las policías y las fuerzas armadas, en un intento de arrojar luz sobre los abusos de la fuerza de estas últimas. El presente informe abrevia y se inscribe a esta línea de trabajos.

El **segundo apartado** está dedicado a nuestro análisis de la "Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada (Grupo CANDADO)" y la "Base Presidencia". La primera base era parte de los correos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) que fueron filtrados por Guacamaya Leaks en septiembre de 2022. Después de un proceso de anonimización, Data Cívica e Intersecta la nombramos como la **Base Oculta** y la publicamos en el sitio web de Con Copia Oculta en mayo de 2023.⁶ La "Base Presidencia" fue la única publicación *oficial* de la "Base Sexenal...", la cual se dio en respuesta a compromisos adquiridos por Calderón durante los Diálogos por la Seguridad al inicio de su mandato, pero fue retirada del portal de Presidencia poco después debido a las críticas que recibió. Sin embargo, el Programa de Política de Drogas (PPD) del CIDE, al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, recibió, de manera anónima, tres bases de datos las cuales incluían registros de eventos violentos ocurridos durante el sexenio de Calderón. Estas bases, validadas por investigadores del CIDE-PPD, se identificaron como actualizaciones de la "Base Presidencia", ya que compartían objetivos y había similitudes en lenguaje y variables utilizadas. Ésta fue publicada en 2016 como la **Base CIDE-PPD**.⁷

Se sugiere que tanto la "Base Presidencia" o "Base CIDE-PPD" como la "Base Sexenal del Grupo CANDADO" o "Base Oculta" son actualizaciones del mismo registro, ya que ambas buscan medir eventos y muertes vinculadas con la delincuencia organizada y fueron integradas por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI). Ambas incluyen información sobre eventos que el

⁶ La Base Oculta puede ser consultada en concopiaooculta.org/la-bitacora-de-la-guerra/base-de-datos.

⁷ La Base CIDE-PPD puede ser consultada en <https://politicadedrogas.org/site/OCategorias/id/8.html>

gobierno relaciona a la presunta delincuencia organizada en los que participaron distintas fuerzas de seguridad, incluidas las policías y las fuerzas armadas, una entre 2007 y 2011 (la Base CIDE-PPD) y la otra entre 2017 y 2020 (la Base Oculta). Para estos eventos, existe información sobre los civiles que fueron detenidos, lastimados y fallecidos, así como las autoridades que resultaron lastimadas y fallecidas. Con estos datos es posible construir indicadores sobre el posible abuso de la fuerza, incluido el indicador de letalidad. Por ejemplo: ¿en estos eventos es más común que los civiles resulten lastimados o, más bien, que fallezcan?; ¿es más común que los civiles terminen detenidos o fallecidos?; ¿es más común que los civiles mueran o que las autoridades mueran? A esto está dedicado el segundo apartado del Informe.

El **tercer apartado** está dedicado al análisis de la edición 2021 de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) del Inegi. La **Enpol** es una encuesta que se aplicó a las personas que estaban privadas de la libertad en México en 2021. El cuestionario incluye preguntas sobre la vida de las personas antes de estar privadas de la libertad, el proceso que las llevó a prisión y su experiencia en la cárcel. Incluye también preguntas referentes a su detención: ¿qué autoridad las detuvo, cómo las detuvo y por qué las detuvo? Esto permite contrastar las experiencias de, por ejemplo, quienes fueron detenidas por el Ejército y la Marina, con las de quienes fueron detenidas por las policías municipales y estatales. ¿Detienen en flagrancia, con orden de detención o de forma arbitraria? ¿Usan la fuerza? ¿Torturan?

El **cuarto apartado** está dedicado, finalmente, a proporcionar algunas implicaciones de política pública que tienen nuestros análisis. En concreto: para la rendición de cuentas y la iniciativa de reforma constitucional.

1. El uso y abuso de la fuerza

El propósito de esta primera sección es proporcionar un marco de referencia sobre el uso y el abuso de la fuerza. De manera concreta, buscamos responder a las preguntas: ¿qué es el uso de la fuerza? ¿Cuándo podemos hablar de un abuso de la fuerza? ¿Qué es posible saber sobre el uso de la fuerza de las instituciones de seguridad? ¿Cómo se han investigado los abusos de la fuerza en años recientes en México? En relación con esta última pregunta, proporcionamos una breve recapitulación de trabajos que agrupamos en dos grandes categorías: trabajos sobre letalidad y trabajos sobre la Enpol. Estas son las obras que inspiraron esta investigación y cuyo análisis buscamos complementar.

1.1 El ideal normativo

Una de las premisas de los Estados modernos es que monopolizan el uso legítimo de la fuerza. Este uso de la fuerza se autoriza a ciertas personas en particular: a quienes integran las fuerzas de seguridad, como las policías y, en países como México, las fuerzas armadas. Pero, ¿qué es el uso de la fuerza? Y, ¿cómo sabemos que ese uso es legítimo?

En México, desde 2019 existe una Ley que rige lo anterior: la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF), que aplica tanto para las fuerzas de seguridad pública, como para las fuerzas armadas cuando actúan en labores de seguridad pública.⁸ Es el parámetro legal más importante para entender qué es qué en esta materia.

¿Qué definición ofrece la LNUF sobre el uso de la fuerza? De acuerdo con su artículo 3, el uso de la fuerza es “la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma

⁸ La emisión de la Ley obedeció, entre otras cuestiones, a una exigencia por parte de la ciudadanía y de órganos internacionales de derechos humanos. Véase, por ejemplo, los primeros dos apartados del documento técnico presentado por la Oficina en México del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Congreso de la Unión en el marco de la discusión sobre la LNUF, “[Propuesta de Contenidos Básicos para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza](#)”, 2019. Es importante señalar que la LNUF, tal y como fue publicada, fue criticada por distintas personas y organizaciones e incluso fue impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta última declaró algunos artículos de la ley inconstitucionales en la Acción de Inconstitucionalidad 64/2019). Véase, por ejemplo, Daniel Gómez-Tagle, “[Ley de Uso de la Fuerza: los problemas que vienen](#)”, Nexos, 10 de junio de 2019; Daniel Gómez-Tagle, [Autopsia de Ley: Breve análisis técnico/jurídico a la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza](#), 2020; Centro Prodh, [Amicus curiae](#) presentado ante la SCJN para, entre otras, la Acción de Inconstitucionalidad 64/2019, 2020.

momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra”. En otras palabras: es la posibilidad de someter, controlar o incluso afectar físicamente a otra persona, lastimándola o matándola. Precisamente porque se trata de una afectación física a una persona, que puede resultar en su muerte, existe una serie de principios fundamentales que regulan el uso de la fuerza para limitarla al máximo. **El ideal es que se use la fuerza lo menos posible y que, cuando se use, sus daños sean los mínimos.**

De acuerdo con el artículo 4 de la LNUF, los principios fundamentales que rigen la aplicación de la fuerza por parte de las autoridades son la **necesidad absoluta, la legalidad, la prevención, la proporcionalidad, y la rendición de cuentas y vigilancia**. En conjunto, subrayan la importancia de garantizar la protección de los derechos y la integridad de las personas en todas las circunstancias.

Por ejemplo: según la LNUF, solo es válido usar la fuerza por ciertas razones, como “tutelar la vida e integridad de las personas” o “evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública”.⁹ Esto significa que, en teoría, se tiene que demostrar cómo el uso de la fuerza sirve para cumplir con esos propósitos. Que, en efecto, tutele la vida¹⁰ o que sí mantiene “el orden”.

Ahora: conforme a los principios de la LNUF, solo es válido usar la fuerza si en serio es “la última alternativa”, si otras vías —como el diálogo— se intentaron y fallaron. No puede —no debe— ser la primera opción. E incluso cuando se va a usar la fuerza, la LNUF contempla distintos mecanismos. Entre ellos, al que menos se debe recurrir es a la fuerza letal. Según la LNUF, siempre que una autoridad usa un arma de fuego en contra de una persona, se presume que está usando la fuerza letal.¹¹

Si en el último de los casos se tiene que usar la fuerza, conforme a la LNUF ésta tiene que ser, de cualquier forma, proporcional. Esto significa que “el nivel de fuerza utilizado [debe ser] acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido”.¹² Si, por ejemplo, se logra físicamente atrapar a una persona y ésta deja de poner resistencia, seguirla sujetando por la fuerza no se justifica.

⁹ Fracción I, artículo 4, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

¹⁰ En su artículo 29, la LNUF articula como “derecho” de los agentes “responder a una agresión usando fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte”.

¹¹ Fracción V, artículo 9, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

¹² Fracción IV, artículo 4, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

¿Y si la persona cometió un delito? Es irrelevante para justificar el uso continuo de la fuerza. Si las autoridades consideran que esa persona cometió un delito, lo que corresponde es llevarla ante una fiscalía para que inicie el proceso en el cual se determine su culpabilidad. Una vez que la persona es detenida, la LNUF impone a las autoridades el deber de no exponerla a “tratos denigrantes, abuso de autoridad o tortura”.

Bajo este entendido, ¿cuándo podemos hablar de un abuso de la fuerza? Es importante reconocer que la LNUF ni siquiera usa el concepto de “abuso de la fuerza”. Se hace referencia, por ejemplo, al empleo ilícito de la fuerza (artículo 32) o al “uso indebido” de la fuerza (artículo 43). En ambos casos, esto ocurre cuando las autoridades no respetan los principios y normas que regulan el uso de la fuerza.

1.2 De la norma a la práctica

Si el ideal normativo es limitar el abuso e incluso el uso de la fuerza, ¿cómo saber si esto se está cumpliendo en la práctica? En principio, cada uso de la fuerza debería ser investigado por las propias instituciones de seguridad para saber si fue legítimo o no.¹³ A su vez, cualquier indicio de un abuso debe denunciarse ante las autoridades competentes. En ese sentido, ¿Qué sabemos sobre cómo se están investigando los abusos de la fuerza? No hay mucha información sobre casos de abuso de la fuerza y la que hay es preocupante.

Valga el primero de tres ejemplos: en 2020, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) publicó una investigación sobre la tortura y los malos tratos por parte de las autoridades.¹⁴ Señaló que, “entre 2006 y 2018, se [habían] iniciado 27,342 investigaciones penales por tortura a nivel nacional; sin embargo, según el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) se [habían] emitido solo 50 sentencias condenatorias y 16 absolutorias por tortura; es decir, a nivel federal sólo el 0.61% de los casos investigados ha obtenido una sentencia”. También señaló que ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos había 36,401 quejas por tortura y malos tratos. A pesar de esta

¹³ Artículos 42, 43 y 44 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

¹⁴ Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “[La tortura se practica de forma generalizada y sistemática por autoridades mexicanas al amparo de la impunidad](#)”, 17 de febrero de 2020.

cifra, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, al momento de la investigación, solo había inscrito a 523 víctimas de tortura al Registro Nacional de Víctimas.

En 2022 se publicó otra investigación, basada en solicitudes de acceso a la información pública, con tendencias muy similares. Resumiendo el hallazgo más importante: “de 2015 a 2020 se denunciaron en el país al menos 33,750 delitos relacionados con brutalidad policial; de estos, solo 373 fueron judicializados y 172 concluyeron en una sentencia condenatoria. El índice de impunidad es de 99.5 % para los ilícitos cometidos por parte de policías o integrantes de las fuerzas armadas”.¹⁵

Tercer ejemplo: en febrero de 2024, el Observatorio Contra la Tortura, conformado por distintas organizaciones, publicó una investigación que mostró lo mismo.¹⁶ Por mencionar solo los datos de 2022: ese año se abrieron 6,226 carpetas de investigación en las fiscalías del país por el delito de tortura, pero solo se judicializaron ante tribunales 82 casos.

¿Qué nos dicen todas estas investigaciones? Que las “autoridades competentes” no investigan como deberían los abusos de la fuerza. Por ello, para saber qué pasa con este fenómeno, no basta con acudir a las investigaciones de las propias autoridades. Necesitamos más.

Es importante mencionar una capa adicional de complejidad: cuando se mediatizan casos en los que se ve a autoridades maltratando o incluso disparando en contra de personas, las autoridades tienden a desplegar una narrativa que justifica su uso de la fuerza.¹⁷ El discurso tiende a ser muy parecido entre casos y entre autoridades: aseguran que las personas eran “delincuentes”, estaban armadas, y atacando a las autoridades.¹⁸ Las autoridades, por lo tanto, solo estaban “repeliendo agresiones”.

¹⁵ Eduardo Buendía y Tamara Gidi, “[Brutalidad policial en México: fenómeno sin límite](#)”, Nexos, 19 de mayo de 2022.

¹⁶ Observatorio contra la Tortura, [Hallazgos 2022](#), 2024.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Javier Treviño Rangel, “‘Esta no es la situación real del país’. El discurso oficial ante violaciones graves de derechos humanos en la guerra contra las drogas”, *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, Laura H. Atuesta & Alejandro Madrazo Lajous (eds.), CIDE, 2018.

¹⁸ El Asunto 1 de Con Copia Oculta —“[La Bitácora de la Guerra](#)”— está muy enfocado precisamente en cómo se conceptualizan y clasifican los eventos en la Base Oculta. De entrada, a todos se les llama agresiones, a pesar de que no existe evidencia en la mayoría de los casos para sustentar esa clasificación. Esto aplica no solo para las fuerzas armadas, sino para todas las autoridades de seguridad.

En este sentido, no solo tenemos instituciones que no están investigando debidamente los posibles abusos de la fuerza, sino que tenemos instituciones utilizando su poder para difundir narrativas que los justifican y minimizan.

Considerando el contexto, es fundamental que la ciudadanía pueda realizar sus propias investigaciones. Desde aquí, vale la pregunta sobre las posibilidades que tenemos las personas de saber qué está pasando con el uso y abuso de la fuerza; sobre las fuentes de información que existen, su funcionamiento y lo que se ha investigado desde la academia y las organizaciones civiles

Como se mencionó anteriormente, para efectos de este informe, nos importa destacar dos tipos de trabajo, que hemos agrupado en las categorías de trabajos sobre letalidad y trabajos sobre la Enpol, en tanto que son las obras en las cuales nos hemos inspirado.

1.2.1 Los trabajos sobre letalidad

Durante el sexenio de Calderón empezó a ser más común escuchar sobre “enfrentamientos” entre las fuerzas de seguridad y supuestos grupos delictivos. Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Riva comenzaron a rastrear estos eventos en medios de comunicación hasta generar una base de datos. En estos eventos, que se distinguían por el uso de las armas (la fuerza letal), por lo general se producían heridos y/o muertos, tanto por parte de las autoridades, como por parte de quienes no lo eran. Pérez Correa y compañía decidieron aplicar a estos sucesos un indicador construido por el sociólogo brasileño Ignacio Cano, conocido como el “índice de letalidad”. Este permitía contrastar el número de “presuntos delincuentes” muertos con los heridos. Si “[el] número de presuntos delincuentes muertos [excede] en mucho al número de heridos[, eso] indica un posible abuso de la fuerza”. No era el único indicador: también contrastaron, por ejemplo, autoridades fallecidas con “presuntos delincuentes” fallecidos. Si, de forma sistemática, el número de presuntos delincuentes fallecidos era mayor que el de las autoridades, esto era un indicador de que el uso de la fuerza no era proporcional.

La primera versión de este trabajo fue publicada en 2011,¹⁹ con datos de eventos que ocurrieron entre 2008 y 2011, y mostró claramente que había un problema. Considerando los indicadores, parecía que las tres fuerzas federales que rastreaban —la Policía Federal, el Ejército y la Marina— estaban cometiendo abusos de la fuerza. Por poner solo un ejemplo: “el número de fallecidos de las fuerzas de seguridad [era] casi ocho veces menor que el de los civiles fallecidos”. En estos eventos estaban muriendo desproporcionadamente quienes no eran autoridades, lo que sugería que las autoridades no hacían un uso proporcional de la fuerza. También destacaba la diferencia *entre* las autoridades: la Marina era la que tenía los peores indicadores, seguida por el Ejército y después por la Policía Federal. No eran, en otras palabras, un monolito.

Desde entonces, Pérez Correa, Silva Forné y Gutiérrez Rivas han publicado más investigaciones, actualizando sus análisis al paso de los años.²⁰ Su metodología también ha sido utilizada por más personas y organizaciones,²¹ incluyéndonos a Data Cívica e Intersecta.²²

En relación con las fuerzas armadas, es importante señalar que este trabajo sí permite ver cambios en el tiempo respecto a su comportamiento. Los distintos estudios

¹⁹ Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez Riva, “[Índice letal: los operativos y los muertos](#)”, Nexos, 2011. La versión más extensa de este trabajo se publicó en 2012: Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez Riva, “[Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada](#)”, *Desacatos*, núm. 40, 2012.

²⁰ Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné & Rodrigo Gutiérrez Riva, “[Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad](#)”, Nexos, 1 de julio de 2015; Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné & Rodrigo Gutiérrez, “[Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad](#)”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 2017; Catalina Pérez Correa & Carlos Silva Forné, “[Letalidad y transparencia](#)”, Nexos, 1 de febrero de 2020. Destaca también: Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné & Ignacio Cano (coords.), [Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela](#), 2019. El [Monitor de la Fuerza Letal](#) se actualiza periódicamente.

²¹ Javier Treviño, Raúl Bejarano, Laura Atuesta, Sara Velázquez, “[La letalidad del Ejército](#)”, Nexos, 1 de febrero de 2020; Javier Treviño, Raúl Bejarano, Laura Atuesta, Sara Velázquez, “[Deadly force and denial: the military’s legacy in Mexico’s ‘war on drugs’](#)”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 26, núm. 4, 2022; Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, [Mapa Interactivo: Los enfrentamientos de la Sedena \(2007-2022\)](#), 2022; Ernesto López Portillo, “[La autonomía operativa del Ejército y la letalidad desorbitada](#)”, *Animal Político: Ruta Crítica*, 2023.

²² Georgina Jiménez & Estefanía Vela Barba, “[La Sedena y su creciente abuso de la fuerza](#)”, *Animal Político: Blog de Intersecta*, 2020; Estefanía Vela Barba, “[De Nuevo Laredo a Mazapa de Madero: el índice de letalidad de la SEDENA crece](#)”, *Animal Político: Blog de Intersecta*, 2021; Intersecta, [Las dos guerras. El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México \(2007-2018\)](#), 2020.

coinciden, por ejemplo, en que los indicadores de abuso de la fuerza alcanzaron un máximo en la presidencia de Calderón. Después bajaron, aunque nunca en proporción a los niveles deseados. Tanto en la presidencia de Enrique Peña Nieto, como en lo que va de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, por lo general es más común que mueran civiles en estos sucesos a que sean heridos y también es más común que mueran a que sean detenidos.

Pero, ¿qué hay de la comparación entre las fuerzas armadas y otras fuerzas de seguridad, particularmente las policías estatales y municipales? Dentro de los trabajos sobre letalidad, hay dos que destacan: el publicado en 2018 por Rebeca Calzada, Alejandro Madrazo Lajous y Jorge Javier Romero, y el informe *Las dos guerras*, publicado por Intersecta en 2020.²³ Ambos trabajos aplicaron una metodología inspirada en Pérez Correa y compañía, y utilizaron para su análisis una base conocida como la Base CIDE-PPD. Resumiendo la historia de esta base de datos:

La Base CIDE-PPD es una base de datos que publicó el Programa de Política de Drogas (PPD) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en el 2016. Se originó, a su vez, gracias a una filtración anónima de una base en la “que se registraban eventos violentos que tuvieron lugar en el contexto de la llamada ‘guerra contra las drogas’ durante el gobierno de Felipe Calderón, específicamente, entre diciembre de 2006 y noviembre de 2011”.²⁴

La Base CIDE-PPD era, en su origen, una base de datos gubernamental. Una base que registraba eventos violentos que, a su vez, el gobierno clasificaba en tres tipos: “ejecuciones”, “agresiones” y “enfrentamientos”. Los eventos clasificados como “agresiones” y “enfrentamientos” incluían sucesos en los que participaban las fuerzas públicas del país: desde policías municipales hasta el Ejército y la Marina. La base permitía saber qué autoridad participaba en cada uno de los eventos. Esto permitió, por primera vez, utilizar una metodología inspirada en el trabajo de Pérez Correa y compañía no solo para contrastar a las fuerzas federales, sino a estas con las fuerzas estatales y municipales, algo hasta entonces que no había sido posible justo porque no existía información que *contemplara* las actuaciones de todas estas autoridades.

²³ Rebeca Calzada, Alejandro Madrazo Lajous, Jorge Javier Romero, “[Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la ‘guerra contra las drogas’: metodología detrás de la subbase ‘Combates’](#)”, *Cuadernos de trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas*, núm. 24, 2018; Rebeca Calzada, Alejandro Madrazo Lajous, Jorge Javier Romero, “[La ‘guerra contra las drogas’. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011](#)”, *Política y gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018.

²⁴ Intersecta, *Las dos guerras*, 2020, p. 27.

Resumiendo los patrones principales detectados en *Las dos guerras*: para el periodo de 2007-2011, la Sedena se había visto involucrada, en proporción, en muchos más enfrentamientos que cualquier otra autoridad.²⁵ Las fuerzas armadas también eran las autoridades que se veían más involucradas en enfrentamientos sin que existiera una razón clara para ello, fuera de que se derivó de un patrullaje en las calles.²⁶ Más allá del involucramiento en enfrentamientos, en distintos indicadores sobre abuso de la fuerza, la Marina y después el Ejército eran las instituciones más preocupantes,²⁷ mientras que la policía municipal era la menos preocupante. Otro patrón era que la policía estatal por lo general era menos preocupante por su abuso de la fuerza que la policía federal.

La Base CIDE-PPD, como mencionamos, incluía información sobre eventos ocurridos entre 2007 y 2011. La información ya es, en otras palabras, vieja. ¿No existen fuentes más recientes que permitan un análisis similar?

Uno de los puntos más novedosos de la LNUF es que estableció, para todas las autoridades, incluidas las fuerzas armadas, la obligación de “presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza”. Si bien la Ley no detalla cómo deben ser estos informes y solo obliga a las autoridades a incluir indicadores mínimos, fue un paso fundamental para empezar a garantizar la fiscalización ciudadana del actuar de las fuerzas de seguridad. ¿Cuál es el problema con esta obligación de la LNUF? **Que las fuerzas armadas se han rehusado a proporcionar sus informes sobre el uso de la fuerza.** Distintas organizaciones llevamos solicitándolos desde 2021, sin éxito.²⁸ Incluso hemos ganado impugnaciones ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), quien nos ha dado la razón sobre la obligación que tienen las fuerzas armadas de proporcionar esa información, sin que haya servido

²⁵ *Ibid.*, pp. 30-32.

²⁶ *Ibid.*, pp. 37-39.

²⁷ *Ibid.*, pp. 40-45.

²⁸ En el *amicus curiae* que Intersecta le presentó en enero de 2023 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la Acción de Inconstitucionalidad 62/2019, sobre la Ley Nacional del Registro de Detenciones, viene un recuento de este ir y venir con las fuerzas armadas y sus informes sobre el uso de la fuerza derivados de la LNUF. Valga decir que en 2023, la Sedena se negó una vez más a proporcionar la información (Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026423002248 y 330026423000137) y que la Semar proporcionó respuestas discrepantes. En una, nos negó que tenía la obligación de generar ese informe (Respuesta de la Semar a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026623000386); en otra, nos proporcionó acceso a muchos otros informes, como si eso supliera la obligación de generar un informe específico cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 35 de la LNUF (Respuesta de la Semar a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026623000095).

de mucho. El argumento principal que esgrimen la Sedena y la Semar es que no están obligadas a producir esos informes porque la obligación es para las instituciones de seguridad pública, no para las fuerzas armadas.

Si las fuerzas armadas no generan los informes públicos anuales mandados por la LNUF, aunque las policías sí lo hagan, la comparación es imposible.

Ahora bien, desde el 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) empezó a incorporar indicadores a los censos de seguridad pública —federales y estatales— que permiten saber el número de “enfrentamientos” en los que se han involucrado elementos de las instituciones de seguridad pública, así como las “personas fallecidas, lesionadas y detenidas” en los mismos. ¿Cuál es el problema? Que estos censos no incluyen información sobre los eventos de las fuerzas armadas,²⁹ solo incluyen información sobre los eventos de autoridades de seguridad pública. Eso impide que se pueda realizar un comparativo.

Aludimos a los informes públicos anuales de la LNUF y a los censos de seguridad pública del Inegi porque nos parecen avances fundamentales de los últimos años en lo que a la fiscalización sobre el uso de la fuerza se refiere. Son, a su vez, ejemplo de cómo el régimen especial que rige para las fuerzas armadas —hacen seguridad pública, pero *no son instituciones de seguridad pública*— se interpone en la fiscalización de las mismas.

Es en este contexto que surge la Base Oculta. Como mencionamos, la Base Oculta es el nombre que le dimos Data Cívica e Intersecta a la “Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada (Grupo CANDADO)”. Esta base era parte de los correos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) que fueron filtrados por el colectivo hacktivista Guacamaya en septiembre de 2022. La Base Oculta incluye información sobre eventos en los que participaron distintas fuerzas de seguridad, incluidas las policías y las fuerzas armadas, entre 2017 y 2020. Para estos eventos existe información sobre los civiles que fueron detenidos, lastimados y fallecidos, así como las autoridades que resultaron lastimadas y fallecidas. Nuestra hipótesis es que la Base Oculta es, para efectos prácticos, la continuación de la Base CIDE-PPD.

²⁹ Es importante señalar que sí incluyen información sobre eventos de *las autoridades de seguridad pública* en los que participan las fuerzas armadas. Pero los eventos de éstas en los que no participa ninguna autoridad de seguridad pública no están registrados.

Valga todo este recorrido para señalar por qué decidimos usar la Base Oculta para comparar la labor de las policías con las de las fuerzas armadas: **porque es una de las muy pocas fuentes que permiten contrastar, en años más recientes, el desempeño de las policías y las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.** La otra es, por supuesto, la Enpol.

1.2.2 Los trabajos sobre la Enpol

La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad es una encuesta que el Inegi ha aplicado en dos ocasiones: en 2016 y 2021. La Enpol nació con “el propósito de conocer información estadística sobre las condiciones de procesamiento e internamiento de las personas que legalmente han sido privadas de su libertad, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los cuales fueron procesados y sentenciados, entre otras características”.³⁰ La Enpol, en otras palabras, permite conocer las historias y las condiciones de las personas privadas de la libertad en México. La primera edición, de las personas privadas de la libertad en 2016 y la segunda, de aquellas recluidas en 2021.

¿Cómo se relaciona la Enpol con el abuso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad? La Enpol le pregunta a las personas privadas de la libertad sobre sus detenciones: quiénes las detuvieron, cómo las detuvieron, por qué las detuvieron. Entre las autoridades que explícitamente contempla, están el Ejército y la Marina, que se distinguen de otras autoridades, como las policías estatales y las policías municipales. En este sentido, es posible contrastar las experiencias en el arresto según la autoridad que detuvo a las personas.

Existen varios análisis que contrastaron, usando la Enpol 2016, la experiencia de las personas privadas de la libertad por las fuerzas armadas con las arrestadas por las

³⁰ Inegi, [Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016. Principales resultados](#), 2017. Es importante reconocer que antes de la Enpol, mucha de la información que había sobre personas privadas de la libertad era gracias al CIDE. En 2002, el CIDE publicó la primera edición de la Encuesta de Población en Reclusión, aplicada en cárceles del Distrito Federal y el Estado de México. Las subsecuentes ediciones se publicaron en 2005, 2009 y 2013. En cada una de ellas se muestra cómo históricamente las prisiones en México han criminalizado la pobreza y cómo la tortura ha sido práctica común. Marcelo Bergman, Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta & Elena Azaola, [Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave](#), 2014; también véase World Justice Project, “[¿Cómo surgió la ENPOL?](#)”, 2020.

policías.³¹ Entre ellos, nos parece importante destacar el realizado por Carlos Silva Forné y Sergio Padilla Oñate. Resumiendo sus hallazgos, encontraron que “las fuerzas armadas muestran menos respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad de la fuerza, mayores porcentajes de tortura y un menor cumplimiento de los requerimientos legales del arresto” que las policías.³² Si bien las policías y las fuerzas armadas abusan de la fuerza, las segundas son, conforme a los indicadores de la Enpol 2016, peores.

Si bien son menos los análisis sobre la Enpol 2021, los que existen señalan cuestiones importantes.³³ Para empezar: de acuerdo con el propio contraste que realizó el Inegi entre las dos encuestas, la tortura perpetrada por fuerzas de seguridad se redujo, si se compara la violencia reportada en la Enpol 2016 con la Enpol 2021.³⁴ Esto es algo que también encuentra Sam Storr en su análisis de la Enpol 2021, en donde identifica que particularmente en las detenciones realizadas por el Ejército y la Marina, los incidentes de violencia se redujeron.³⁵ **A pesar de la disminución en la violencia, sin embargo, ésta sigue siendo la norma, más que la excepción.**

En el presente informe buscamos contribuir a estas investigaciones previas y también nos basamos en la Enpol 2021 para nuestros análisis. Sin embargo, diferimos en cuanto a los indicadores específicos que presentamos sobre la Enpol y la manera en la que la contrastamos con la Base Oculta.

Habiendo dicho esto, entremos al análisis.

³¹ Además del artículo de Silva Forné y Padilla Oñate, véase Carolina Torreblanca & Estefanía Vela Barba, “[¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?](#)”, *Animal Político: El foco*, 16 de enero de 2019; World Justice Project, [Cuánta tortura. Prevalencia de violencia ilegal en el proceso penal mexicano. 2006-2016](#), 2019. Es importante señalar que hay otros estudios que utilizan otras fuentes para explorar la tortura por parte de fuerzas de seguridad en México. Destacan, por ejemplo, Beatriz Magaloni, Ana Laura Magaloni & Zaira Razu, “[La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México](#)”, *Política y gobierno*, 2018, vol. 25, núm. 2 (que utilizan la encuesta Encuesta a Población en Reclusión del Sistema Penitenciario Federal); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, [Huellas imborrables: Desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México \(2006-2017\)](#), 2018 (utilizan las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos); y Javier Treviño Rangel & Sara Velázquez, “[Manual de tortura y tratos cruentos](#)”, *Nexos*, 1 de marzo de 2019 (también utilizan los casos de la CNDH).

³² Carlos Silva Forné & Sergio Padilla Oñate, “[Militarización y uso de la fuerza durante y después de la detención sobre la población privada de la libertad en México](#)”, *Desacatos*, vol. 60, 2019.

³³ Véase también Intersecta,

³⁴ Inegi, [Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021. Principales resultados](#), 2021, p. 60.

³⁵ Sam Storr, “[¿Han mejorado las prácticas del Ejército mexicano en materia de los Derechos Humanos?](#)”, *Seguridad Ciudadana: la vía civil*, 2023.

2. La Base CIDE-PPD y la Base Oculta

El propósito de esta sección es proporcionar un análisis de los patrones sobre el uso y abuso de la fuerza en enfrentamientos entre autoridades y civiles durante los últimos tres sexenios. El análisis se deriva y está limitado por el alcance de las publicaciones no oficiales de la Base CIDE-PPD, en 2016, y la Base Oculta, en 2023.

De manera concreta, buscamos responder a las preguntas: ¿Cómo difiere el posible abuso de la fuerza de las fuerzas armadas en comparación con el de las policías? ¿cómo cambian en el tiempo estos patrones de abuso de la fuerza? Más aún: ¿qué revelan sobre lo que ha ocurrido en el sexenio de López Obrador?

La sección está dividida en dos apartados. En el primero repasamos, de manera breve, la historia de la Base CIDE-PPD y la Base Oculta. Posteriormente realizamos dos análisis: uno sobre el abuso de la fuerza y otro sobre la capacidad de las fuerzas de seguridad de realizar registros de calidad.

2.1 Breve historia de la base y sus antecedentes

Como se explicó anteriormente, la Base Oculta, es la versión anonimizada³⁶ y hecha pública por Data Cívica e Intersecta de dos versiones de la “Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada (Grupo CANDADO)”. Una con registros de eventos violentos asociados con presunta actividad de la delincuencia organizada del 1 de enero de 2017 al 5 de agosto de 2018 y otra con registros del 1 de diciembre de 2018 al 6 de diciembre de 2020. Las dos tablas se fusionaron en un solo registro de casi cuatro años de información entre 2017 y 2020.

Otro antecedente de esta base secreta son las tres bases de datos recibidas por el Programa de Política de Drogas (PPD) del CIDE al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, las cuales incluían registros de eventos violentos ocurridos durante el sexenio de Calderón. Estas bases, validadas por investigadores del CIDE-PPD, se identificaron

³⁶ Para proteger los datos personales de las víctimas que contenía la “Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada (Grupo CANDADO)” quitamos las variables que pudieran hacer identificables a las víctimas. Segundo, creamos nuevas variables para registrar si algunas variables importantes contenían información o no, para tener también una valoración de la calidad de registro. Finalmente, anonimizamos la variable “descripción de los hechos”, en donde se narra lo que ocurrió en los eventos; el reto en esta variable era quitar la información que pudiera hacer a la víctima identificable sin perder el sentido de la narración. La [base la puedes descargar aquí](#).

como actualizaciones de la "Base Presidencia", ya que compartían objetivos y había similitudes en lenguaje y variables utilizadas. La base fue publicada en 2016 como la Base CIDE-PPD.

Se sugiere que tanto la "Base Presidencia" o "Base CIDE-PPD" como la "Base Sexenal del Grupo CANDADO" o "Base Oculta" son actualizaciones del mismo registro, ya que ambas buscan medir eventos y muertes vinculadas con la delincuencia organizada y fueron integradas por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi). Cabe mencionar que el Cenapi funge como secretario técnico del Grupo CANDADO, conformado por diversas instituciones relacionadas con la seguridad nacional.³⁷

Adicional al esfuerzo de la academia y de la sociedad civil de hacer públicos los registros sobre enfrentamientos entre civiles y autoridades, el mismo Estado ha hecho referencia pública a datos muy similares.

Por ejemplo, en mayo de 2023 el entonces Secretario de Gobernación entregó el "[Primer Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública](#)" a la Comisión Bicameral para la evaluación y seguimiento de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. En la página 31 del Informe se afirma que la Fuerza Armada Permanente está focalizada en "9 estados de atención prioritaria", ya que "estos estados prioritarios aportan el 70% de homicidios vinculados a la delincuencia organizada a nivel nacional". El informe hace referencia textual al tipo de evento más registrado en la Base Oculta: homicidios vinculados a la delincuencia organizada.³⁸

Por esta razón, Intersecta realizó solicitudes de información a la Sedena y Semar para preguntarles sobre la base. Se solicitó:

"la base de datos en la cual registran los 'homicidios vinculados a la delincuencia organizada a nivel nacional' que les permite hacer la aseveración contenida en el informe."³⁹

³⁷ Entre ellas la Sedena, Semar, la Policía Federal Ministerial, el Centro Nacional de Inteligencia, la Guardia Nacional y la Unidad de Planeación y Evaluación Institucional de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadadana.

³⁸ La Base Oculta registra 52,321 de estos eventos.

³⁹ Solicitudes de acceso a la información con folios 330026423002824 y 330026623001723.

Sedena y Semar negaron tener registros entre sus documentos de la base.⁴⁰

Sostenemos que la la Base CIDE-PPD y la Base Oculta conforman 9 años del registro que el Estado ha mantenido cubierto sobre eventos violentos y homicidios presuntamente vinculados a la delincuencia organizada durante al menos 17 años. Este registro es crucial para comprender las consecuencias de la estrategia de seguridad implementada en México en las últimas décadas, que se ha fortalecido durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador⁴¹ y propone, como comentamos previamente, consolidarse constitucionalmente en la iniciativa de reforma constitucional de las fuerzas armadas publicada el 5 de febrero de 2024 por el Presidente.

Durante los últimos 17 años, el Cenapi y el Grupo CANDADO han mantenido un registro ininterrumpido de eventos violentos y homicidios presumiblemente asociados a la delincuencia organizada. Esta persistencia en el registro refleja la continuidad de la estrategia de seguridad implementada desde el gobierno de Felipe Calderón. Al examinar la Base Oculta, se revela que el abuso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas ha sido una constante, no solo durante los mandatos de Calderón y Peña Nieto, como sostiene la propuesta de reforma constitucional, sino también durante los dos primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

2.2 El uso y abuso de la fuerza en enfrentamientos

2.2.1. Los enfrentamientos

La información contenida tanto en la Base CIDE-PPD como en la Base Oculta abarca eventos violentos asociados a la delincuencia organizada y su combate durante distintos períodos gubernamentales. Esto incluye el gobierno de Felipe Calderón, desde diciembre de 2006 hasta noviembre de 2011 (59 meses), los últimos dos años del gobierno de Enrique Peña Nieto, entre enero de 2017 y agosto de 2018 (19 meses), y los primeros dos años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, de diciembre de 2018 a diciembre de 2020 (24 meses).

⁴⁰ En caso de que la petición no quedara clara, se solicitó “lo que sea que usen para poder hacer la afirmación que 1) existen homicidios vinculados a la delincuencia organizada y 2) que el 70% de esos homicidios se concentran en 9 entidades federativas (lo que implica que no solo tienen registrados los homicidios, sino que registran datos como la entidad de ocurrencia).”

⁴¹ Véase PPD & MUCD, [Inventario Nacional de lo Militarizado](#), 2021.

Estos eventos se catalogan de manera similar en ambas bases de datos, lo que permite realizar una comparación entre ellas. Por ejemplo, se clasifican como ejecuciones/homicidios vinculados a la delincuencia organizada y agresiones/agresiones directas.

Además, se designan como “enfrentamientos” tanto los encuentros violentos entre la autoridad y presuntos grupos delincuenciales como las “agresiones por enfrentamiento”.⁴² Desde ahora este es el tipo de evento que le llamaremos **enfrentamientos**. Estos son eventos donde el Grupo CANDADO reconoce que la autoridad fue “agredida” y respondió con uso de la fuerza. Es decir, son eventos con fuego cruzado.

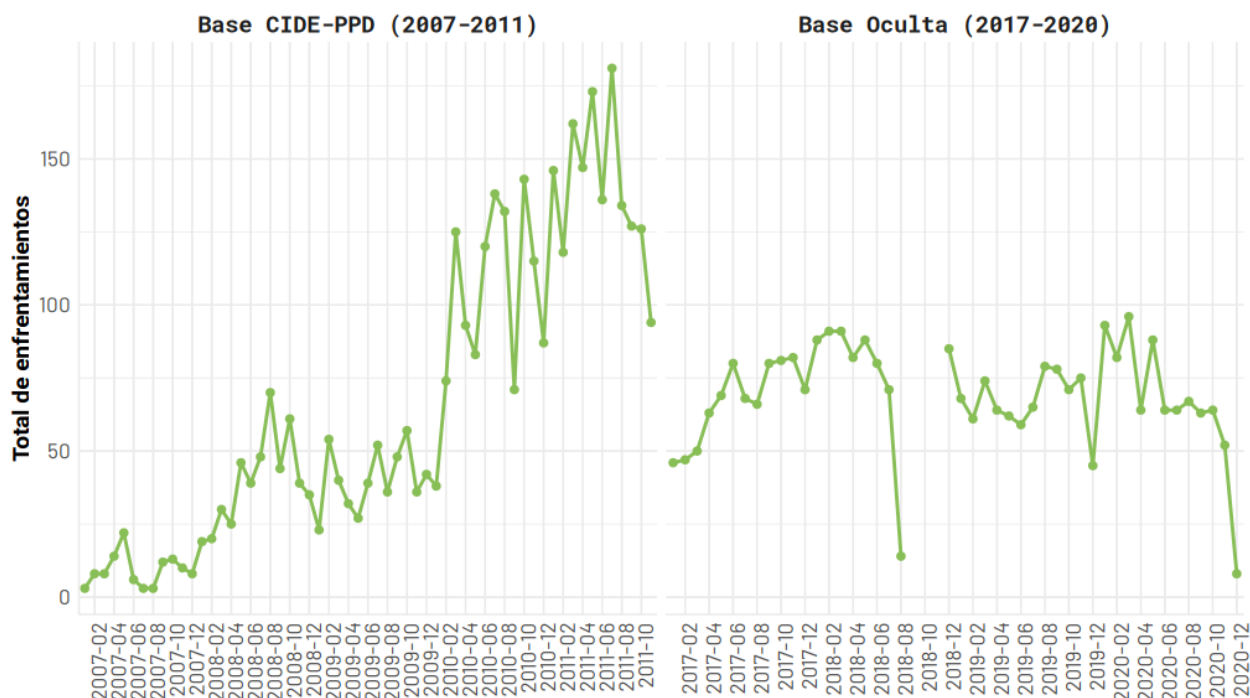
Entre ambas bases, para los periodos 2007-2011 y 2017-2020, el Estado registró un total de 6,934 enfrentamientos. De esos casi siete mil encuentros violentos entre autoridades y civiles, el 55%, se registraron entre 2007 y 2011, durante el sexenio de Calderón, con un promedio de 65 enfrentamientos mensuales. De los otros 3,099 que sucedieron entre 2017 y 2020, 1,493 sucedieron entre 2017 y 2018, bajo el mandato de Peña Nieto, con un promedio de 75 mensuales, y 1,606 sucedieron entre 2019 y 2020, ya con López Obrador, con un promedio de 70 mensuales.

La tendencia en el crecimiento en el número de enfrentamientos registrada por la Base CIDE-PPD es clara. A lo largo del gobierno de Felipe Calderón hubo un aumento constante en el número de enfrentamientos, en especial desde finales de 2009 y hasta 2011. Esto responde a la estrategia de militarización de la seguridad pública lanzada a inicios de su gobierno.

No está de más destacar lo evidente: la falta de información entre noviembre de 2011 y enero de 2017. Se trata de información que, hasta el día de hoy, el Estado decide encubrir, pues, como se mencionó antes, ante las solicitudes de información, la Sedena y la Semar respondieron que no tienen tal base de datos, a pesar de que se comprobó su existencia en las filtraciones de correos por el colectivo Guacamaya.

⁴² Así denominan en la Base Oculta cuando las autoridades responden con violencia armada ante una supuesta agresión inicial de parte de presuntos delincuentes, es decir, se registran disparos tanto de civiles como de autoridades.

Enfrentamientos mensuales registrados



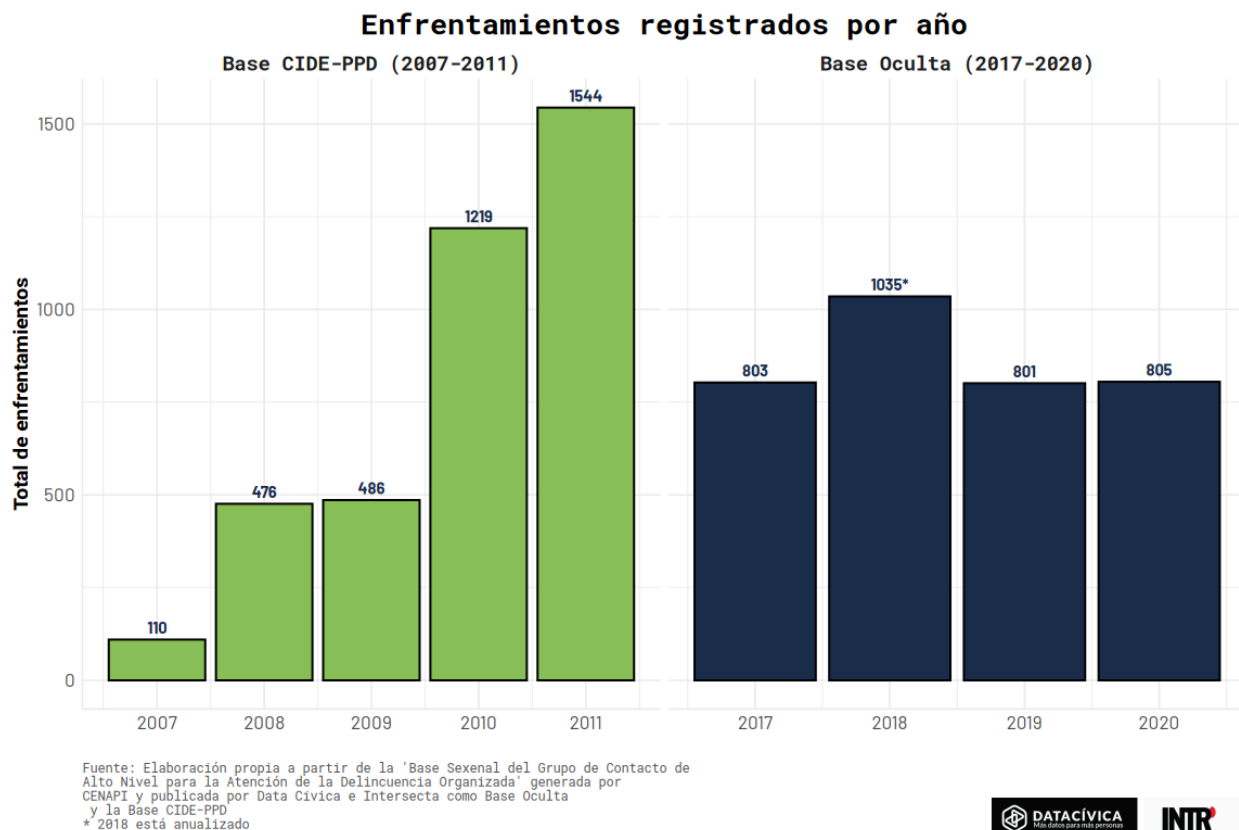
Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD



Es claro también que, para los meses de los que se tiene registro en los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador, el número de enfrentamientos registrados es menor que durante el de Calderón.

Al considerar el número de enfrentamientos registrados por mes en la Base Oculta, resaltan los periodos para los cuales no contamos con datos, que son finales de 2018 y el último mes del 2020, así como la relativa constancia de los enfrentamientos en el tiempo. Adicionalmente, se nota un ligero incremento en enfrentamientos entre inicios de 2017 y mediados del 2018, así como una mayor volatilidad en el número de enfrentamientos entre finales del 2019 y mediados del 2020.

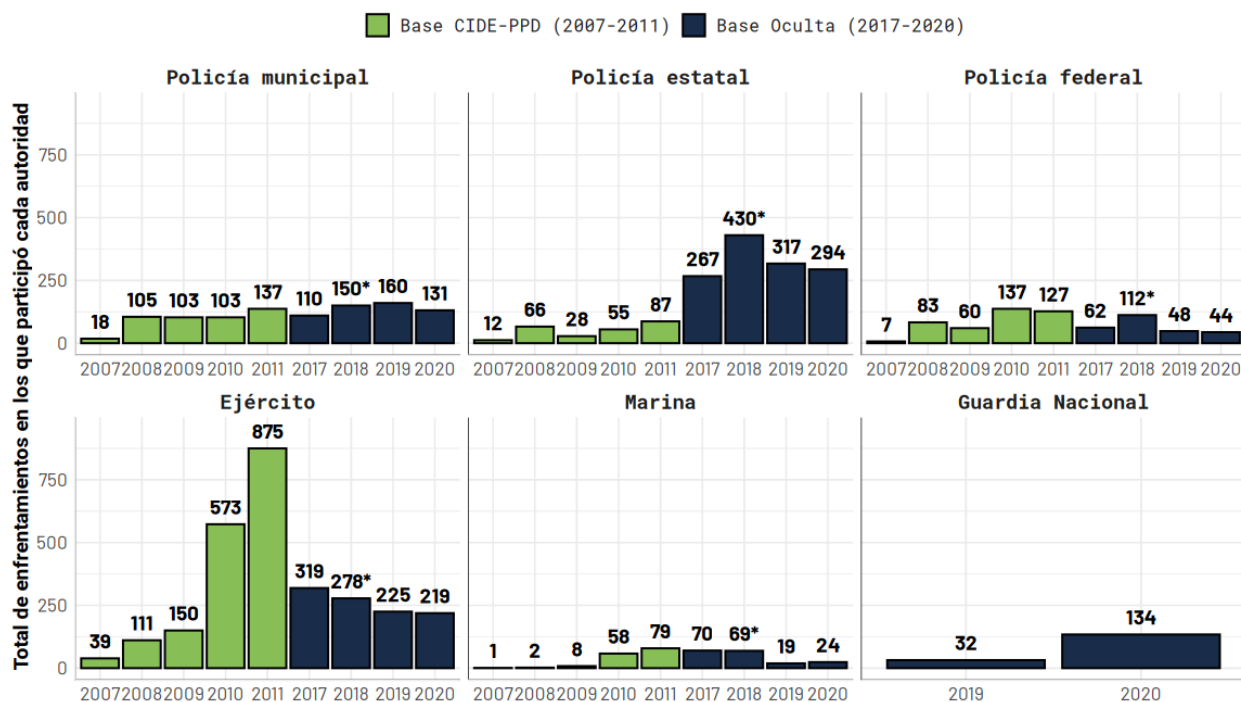
De este punto en adelante, para todas las referencias de totales en el tiempo, el dato para 2018 será anualizado. Es decir, se asumirá que los meses que nos faltan de ese año se hubieran comportado como el resto de los meses para los que sí contamos con información.



Al resumirlo por año, de nuevo vemos un incremento considerable en el número de enfrentamientos durante el gobierno de Calderón, que en 2011 llegó a ser 14 veces más alto que en 2007. El número de enfrentamientos para el periodo 2017-2020 se mantiene bastante constante a lo largo del tiempo, exceptuando 2018, cuando vemos un ligero salto en el número estimado de enfrentamientos.

Entre la información que recopila cada una de las bases sobre los enfrentamientos, se incluye un registro de las instituciones específicas de seguridad que estaban presentes en el evento. En este análisis nos enfocaremos particularmente en las policías de los tres niveles de gobierno, en el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional, debido a que son las que tienen mayor importancia para la seguridad pública actualmente. Es decir, se excluyó a la policía ministerial, a las autoridades pertenecientes a la Fiscalía General de la República, a los tres niveles de gobierno sin ser fuerzas de seguridad, a la seguridad de Pemex y al Operativo Coordinado Base de Operaciones Mixtas (BOM), ya que cumplen funciones complementarias y su papel no es determinante en la seguridad pública.

Enfrentamientos por año y autoridad



Fuente: Elaboración propia a partir de la "Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada" generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD *2018 está anualizado

Al contar el número de enfrentamientos anuales en los que participaron las autoridades de interés, observamos un cambio entre el gobierno de Calderón y los dos gobiernos que le siguieron. Entre el 2007 y el 2011 la institución de seguridad que estaba más presente en enfrentamientos era el Ejército, mientras que desde el 2018 la institución cuya presencia se registra con más frecuencia es la policía estatal. La diferencia en presencia en enfrentamientos entre el Ejército y la policía estatal era mucho mayor en el sexenio de Calderón que lo que se ha registrado desde el 2018. En 2011, año en el que se registró el pico de enfrentamientos, el número de enfrentamientos donde participaba el Ejército era diez veces mayor que el número de la policía estatal. No obstante, en el pico de enfrentamientos de la policía estatal, en 2018, la policía estuvo presente en 1.5 veces más enfrentamientos que el ejército.

También resalta el comienzo de operaciones de la Guardia Nacional en 2019, después de que el 28 de marzo del 2019 se publicó la reforma constitucional que le dio vida a la

institución⁴³. En tan solo dos años de operación, supuestamente como una institución de seguridad con mando y capacitación civil, llama la atención que la Guardia Nacional superó a la Marina, la policía federal y la policía municipal en cuanto al número de encuentros con civiles donde hizo uso de la fuerza.

2.2.2 El abuso de la fuerza

2.2.2.1 Los totales

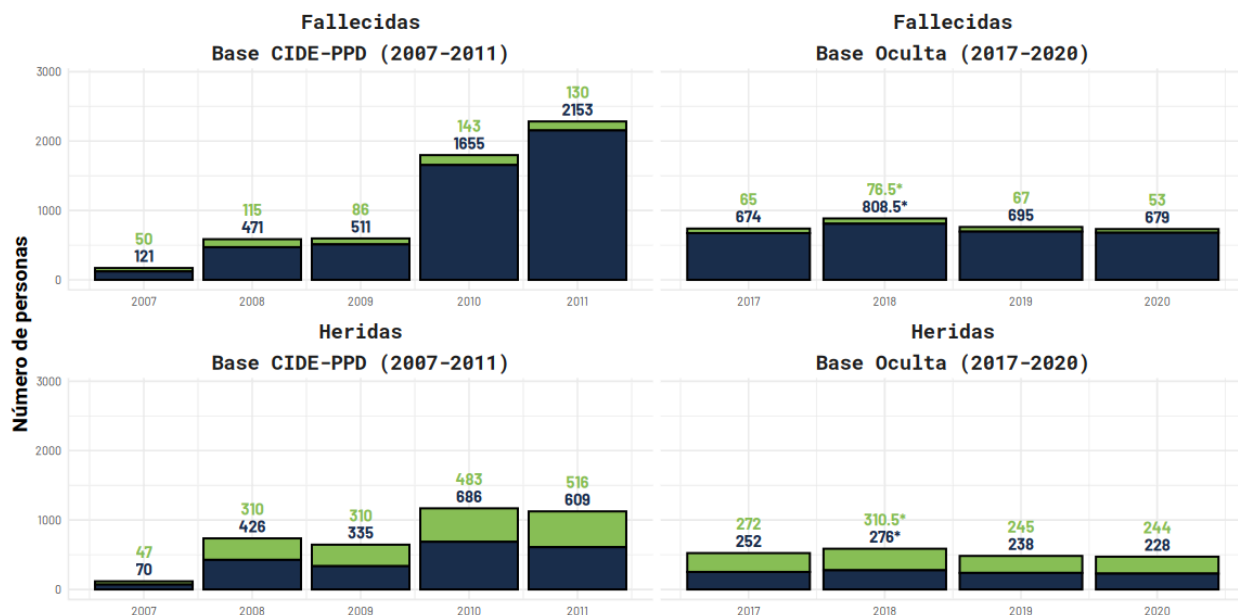
La Base Oculta y la Base CIDE-PPD no solo reportan cuántos enfrentamientos hubo y quiénes participaron en ellos, también incluyen el número de personas fallecidas y heridas pertenecientes a fuerzas de seguridad en cada uno de ellos, así como el número de personas civiles fallecidas, heridas y detenidas.

⁴³ [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](#), *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 2019.

Personas afectadas en los enfrentamientos

Por año y según si civiles

Autoridades Civiles



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD. ** 2018 está anualizado



En los casi nueve años de registro de enfrentamientos entre autoridades y civiles desafortunadamente se cuenta con un saldo de 5,662 personas heridas y 8,258 personas fallecidas. Si la autoridad de verdad estuviera defendiéndose de una “agresión”, como ellos mismos le llaman a los enfrentamientos, esperaríamos que las autoridades fueran las más afectadas por estos encuentros.

En otras palabras, si el uso de la fuerza por parte de las autoridades en los encuentros con “presuntos agresores” o civiles fuera en defensa propia, esperaríamos que hubiera un balance entre las personas civiles afectadas (heridas o fallecidas) y las autoridades afectadas (heridas o fallecidas). Sin embargo, entre las personas heridas en enfrentamientos durante todo el periodo, 53% eran civiles, mientras que, en el caso de las fallecidas, 91% eran civiles. De hecho, a pesar de un menor número de enfrentamientos en el periodo 2017-2020, el porcentaje de personas fallecidas que eran civiles no solo se mantuvo con respecto al sexenio de Calderón, sino que aumentó ligeramente de 90.8% a 91.6%.

Asimismo, esperaríamos **“que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor”**, tal y como lo estipula la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. En relación con esto, tomando en cuenta únicamente a las personas heridas en estas agresiones, parece que las autoridades son, de hecho, las principales víctimas. Esto se sostiene para todos los años, donde el número de autoridades heridas es ligeramente superior al de civiles heridos. A pesar de que las autoridades han representado una mayoría de las personas heridas en los enfrentamientos entre la presunta delincuencia organizada y el Estado, resulta preocupante que casi la totalidad de las personas fallecidas son en realidad civiles.

De hecho, el número de civiles fallecidos supera ampliamente a las bajas de las autoridades. Esto sugiere que no hay un uso proporcional de la fuerza.

Para ahondar en ello: entre 2017 y 2020, mientras que el número de autoridades heridas fue 1.07 veces mayor al número de civiles heridos, el número de civiles fallecidos fue 11 veces el número de autoridades fallecidas. Si el uso de la fuerza por parte de las autoridades ante civiles fuera proporcional, se esperaría que ambos bandos representaran partes similares de los heridos y fallecidos. Sin embargo, el saldo de personas afectadas es desproporcionadamente civil.

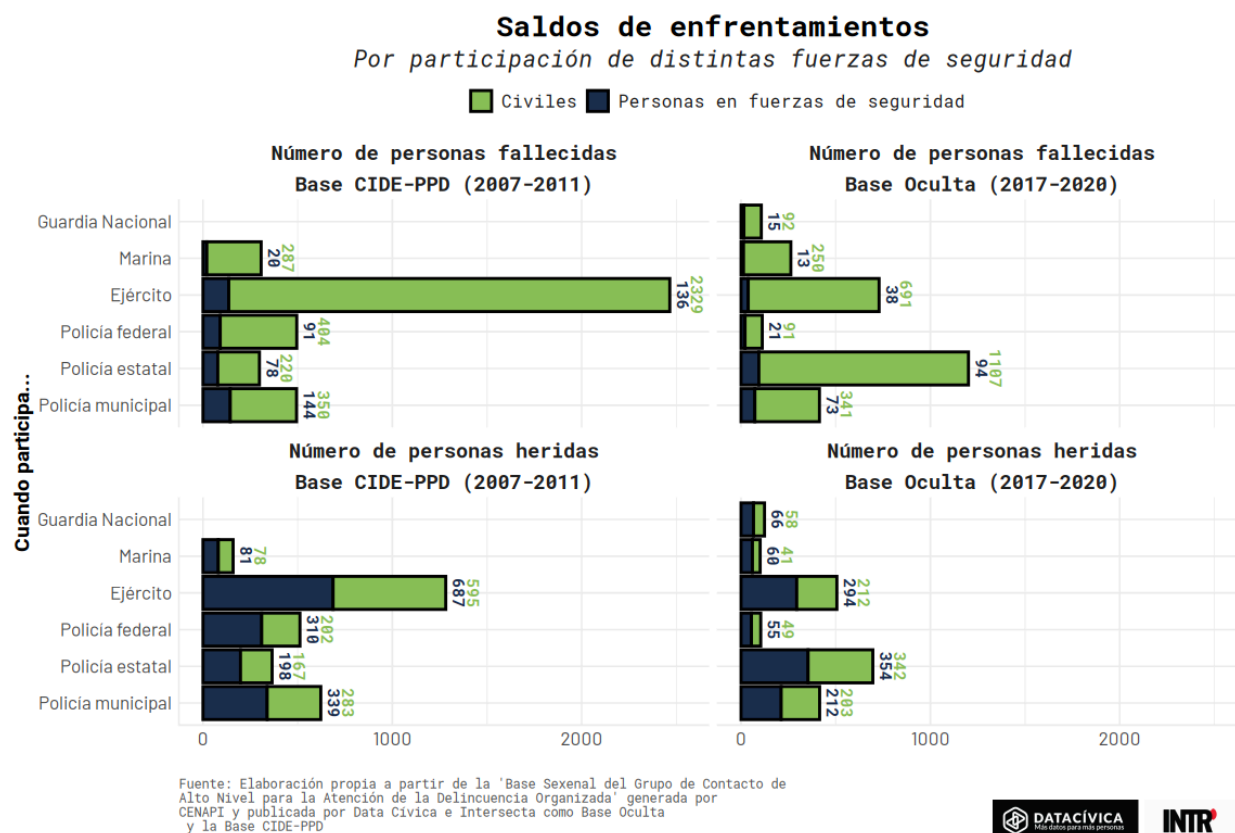
Las disparidades evidenciadas en el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad —ya sean autoridades civiles o fuerzas armadas— y sus supuestos contrincantes, suscitan cuestionamientos sobre la proporcionalidad y la priorización de la autodefensa. Estas inquietudes no solo arrojan luz sobre la estrategia de seguridad del Estado, sino que también resaltan la necesidad de examinar de cerca las acciones de cada una de las instituciones que pueden recurrir al uso de la fuerza en el país.

Más aún, un análisis detenido sobre el debido uso de la fuerza por las distintas instituciones de seguridad en México resulta indispensable ante un contexto donde el Ejecutivo actual propone pasar la única fuerza de seguridad civil a nivel federal, actualmente la Guardia Nacional, a las fuerzas armadas, además de atribuirle la facultad a éstas de ejercer tareas de seguridad pública de manera indefinida. El gobierno de Andres Manuel López Obrador justifica las reformas constitucionales en materia de seguridad a través de dos argumentos principales: la alta aceptación que el Ejército y la Marina tienen por parte de la población en México y la supuesta profesionalización y disciplina superior que, durante su sexenio, ha caracterizado a las fuerzas armadas como las más aptas para atender la seguridad en el país.

En este contexto, surge la pregunta de si debemos elegir entre las fuerzas armadas o las fuerzas policiales, ¿cuál es nuestro conocimiento sobre el desempeño de cada una? ¿Cómo utilizan su capacidad de ejercer la fuerza frente a la ciudadanía? ¿Es la alta aceptación de las fuerzas armadas reflejo de su comportamiento? ¿Han demostrado las fuerzas armadas un uso adecuado de la fuerza durante el gobierno de López Obrador, en comparación con sus predecesores? De manera más general, ¿hay alguna fuerza de seguridad que utilice la fuerza sólo en defensa propia? ¿Lo hace de manera proporcional?

2.2.2.2 Distribución de personas fallecidas

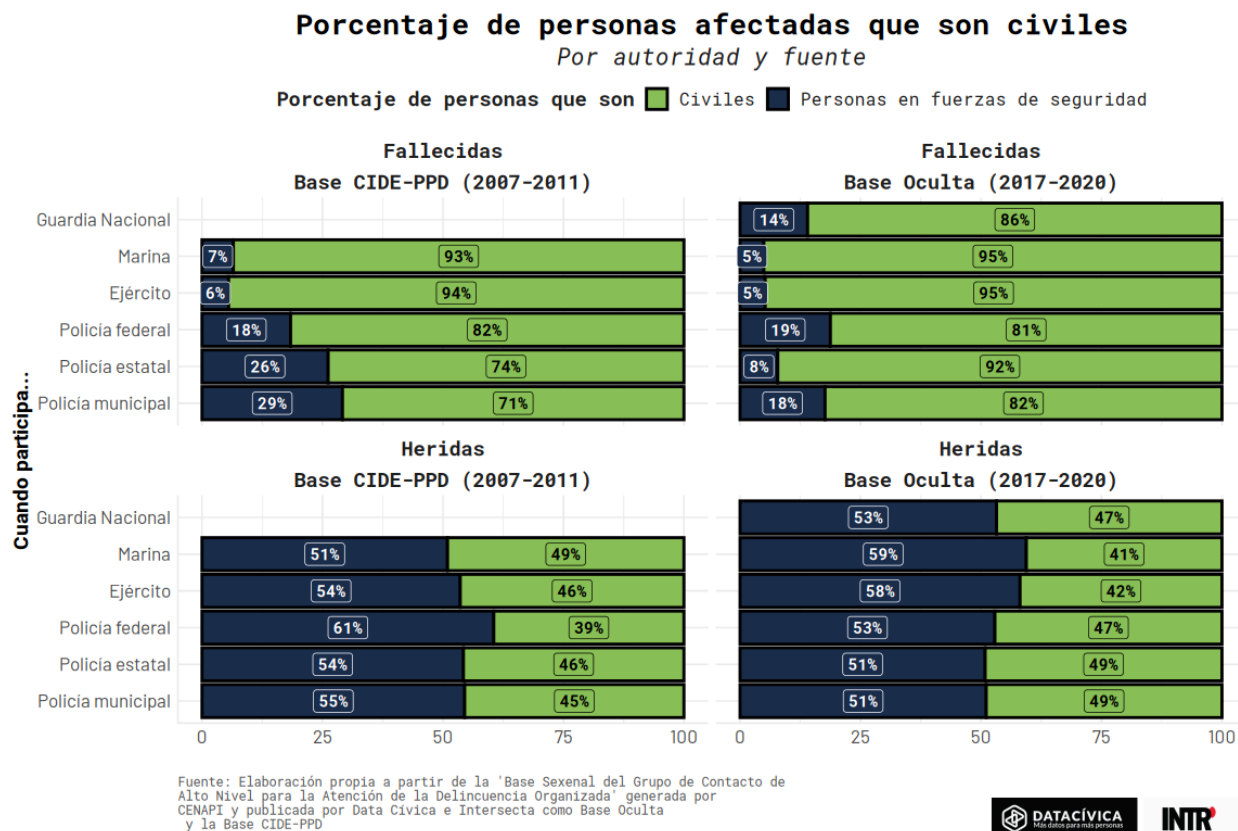
Anteriormente vimos que, en términos agregados, para los enfrentamientos registrados en la Base CIDE-PPD (2007-2011) y en la Base Oculta (2017-2020), las personas fallecidas eran desproporcionadamente civiles. ¿Cómo difiere el balance por autoridad presente?



Se observa una distribución similar entre el total de personas fallecidas en eventos donde participa cada autoridad y el total de personas heridas. Esta distribución depende directamente del número de enfrentamientos en los que participó cada autoridad. Entre 2007 y 2011, el ejército, la autoridad que participó en más enfrentamientos (1,748), fue también el que acumuló un mayor saldo de personas, civiles o autoridades, tanto fallecidas (2,465) como heridas (1,282) en enfrentamientos donde estuvo presente. En cambio, la Marina y la policía estatal —las autoridades que participaron en menos enfrentamientos en ese periodo— también fueron las autoridades con menores saldos de personas afectadas: 159 personas heridas y 307 personas fallecidas en enfrentamientos de la marina, y 365 personas heridas y 298 fallecidas en enfrentamientos donde participó la policía estatal.

Durante el periodo 2017-2020 la policía estatal pasó a ser la institución presente en más enfrentamientos. Algo similar sucedió con el número de personas afectadas, heridas o fallecidas, pues en el periodo 2007-2011 el ejército era la institución que registraba al mayor número de personas en todos estos rubros (3,747 personas heridas

y fallecidas en 1,748 enfrentamientos), mientras que para el periodo 2017-2020, la policía estatal pasó a ocupar su lugar (con 1,897 personas heridas y fallecidas en 1,165 enfrentamientos). El Ejército permaneció en un segundo lugar en cuanto a número de personas afectadas en los enfrentamientos donde participaron en el último periodo.



Otra distinción importante entre periodos y autoridades es el porcentaje de personas afectadas que son civiles. Se observa que este porcentaje varía dependiendo de si estamos hablando de personas fallecidas o de personas heridas.

El patrón general es que la mayoría de las personas heridas son parte de las fuerzas de seguridad, casi todas las personas fallecidas son civiles. Al comparar ese desequilibrio por parte de cada fuerza de seguridad, se observa que, independientemente de la institución involucrada, siempre hay un mayor número de civiles fallecidos que de agentes de seguridad. No obstante, durante ambos períodos, **si la autoridad que participó en el evento es civil, el porcentaje de personas fallecidas que son civiles opositores es más cercana al 50%, es decir, más proporcional.** En cuanto a las personas heridas, no se identifican diferencias consistentes entre las instituciones castrenses y civiles.

Resalta que en el periodo 2017-2020 parece haber un uso más desproporcionado de la fuerza. El mayor incremento en este porcentaje se dio por parte de las policías estatales, cuyo saldo de personas fallecidas pasó de ser 74% civil a 92% civil. Sin embargo, en este periodo el porcentaje de personas fallecidas que era civil es mayor para todas las fuerzas de seguridad, tanto civiles como castrenses comparado con el periodo de la Base CIDE-PPD

Es importante señalar que si se contrasta, entre las personas fallecidas, cuántas son autoridades y cuántas no lo son, quienes tienen la mayor desproporción siguen siendo la Marina y el Ejército. En este caso: del total de personas fallecidas en los eventos, el 95% son personas civiles.

Hasta ahora únicamente hemos comparado diferencias en el uso de la fuerza entre enfrentamientos donde distintas autoridades están presentes para las dos fuentes de información (y por lo tanto periodos) con las que contamos. De ahora en adelante agregaremos dos ejes de comparación: por sexenio, en vez de por periodo, y letalidad de enfrentamientos no solo con presencia, sino en ausencia de cada autoridad.

El *análisis por sexenio* responde a uno de los puntos más importantes que hace la iniciativa de reforma constitucional para justificar la atribución de tareas de seguridad pública de manera indefinida a las fuerzas armadas: que la estrategia de seguridad del presidente López Obrador supuestamente es distinta a la de los dos sexenios que le preceden. La diferencia recae, según explica el documento, en que la estrategia que implementaron Calderón y Peña Nieto —que consistió en ordenar “un despliegue operativo a gran escala de las fuerzas armadas y de las corporaciones de seguridad federal, estatales y municipales” (página 5)— fue una estrategia fallida, que no solo “no logró reducir la violencia criminal, sino que la exacerbó”. La estrategia implementada por el gobierno federal actual, argumenta la iniciativa, sí garantizó “fuerzas policiales altamente profesionales y capacitadas, las cuales sólo pudieron obtenerse de personal con origen militar” (páginas 8-9). Mientras que Calderón y Peña Nieto le apostaron a una policía federal civil que cayó en la corrupción, el gobierno de López Obrador le apostó a una policía federal con disciplina militar.

Aprovecharemos que contamos con datos sobre enfrentamientos en los últimos tres sexenios presidenciales para verificar este último punto: ¿durante el sexenio de AMLO se ha realizado un mejor uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad? Para

ello, separamos los enfrentamientos en el periodo 2017-2018 y 2019-2020, que corresponden con los últimos dos años del sexenio de Enrique Peña Nieto y los primeros dos de López Obrador, respectivamente.

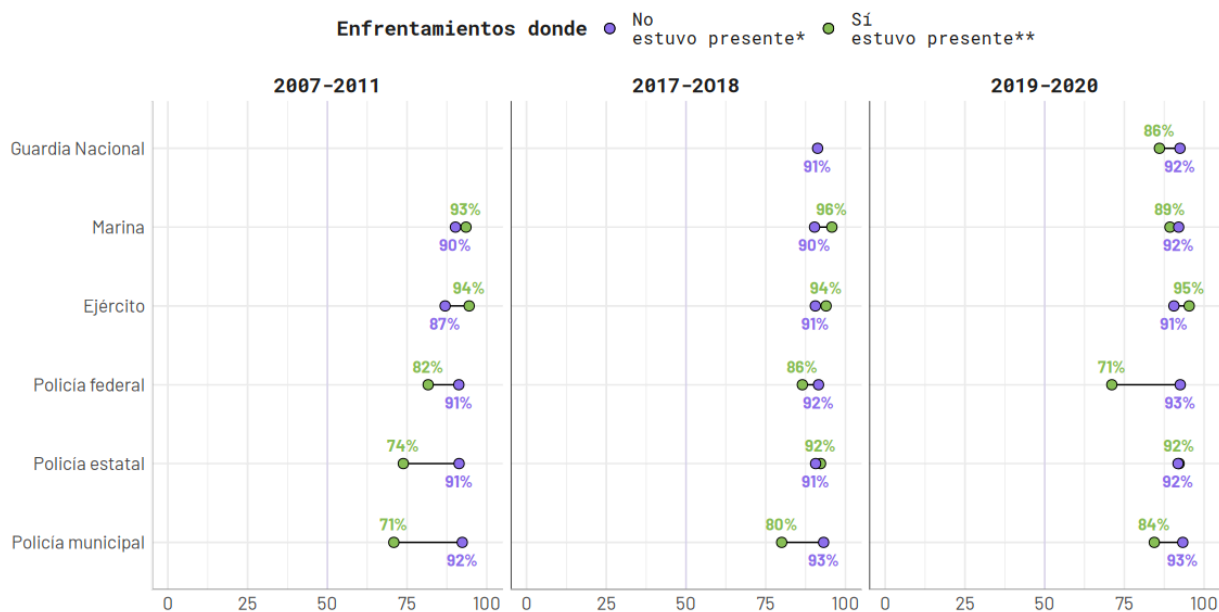
Ahora bien, el *análisis de la presencia y ausencia de cada autoridad* responde a la necesidad de evaluar el impacto de la presencia de cada autoridad específica en los saldos agregados de los eventos.

Comparar la letalidad de eventos donde participaron distintas autoridades es importante para entender cómo cada una utiliza la fuerza ante encuentros con civiles. Por ejemplo, comparando la letalidad en eventos donde intervino la policía con eventos donde intervinieron las fuerzas armadas. Sin embargo, también es crucial comparar la letalidad de eventos donde participó una autoridad con aquellos donde no participó dicha autoridad, lo cual posibilita evaluar de manera aislada el impacto de la presencia de esa autoridad específica en el resultado del evento. Por ejemplo, se podrían comparar los niveles de letalidad en situaciones donde la policía estuvo presente con aquellos donde no estuvo presente.

Si los eventos donde una autoridad está presente tienden a ser más letales que aquellos donde no lo está, podría indicar que la intervención de esa autoridad no está teniendo el efecto deseado de contener la violencia, sino que, por el contrario, incluso podría estar exacerbando la violencia. Al contrario, si los eventos donde la autoridad está ausente son más letales, esto podría señalar la importancia de la presencia de esa autoridad para contener la violencia y proteger civiles.

Cambio en porcentaje de personas fallecidas que son civiles en enfrentamientos

Según la presencia de cada autoridad y sexenio



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD.

*Enfrentamientos donde participaron otras autoridades pero no esta.
**Enfrentamientos donde por lo menos participó esta autoridad.



Considerando estos dos ejes de análisis, reforzamos que, sin importar el sexenio ni la presencia o ausencia de una autoridad en particular, la gran mayoría de los fallecidos siempre son civiles. Hay autoridades cuya presencia reduce el porcentaje de fallecidos que son civiles. Entre ellas encontramos a las policías de los tres niveles de gobierno en el sexenio de Calderón y a la policía municipal y federal durante los sexenios de Peña Nieto y López Obrador.

El análisis sugiere, como otros han encontrado, que el impacto de la presencia del Ejército sobre el porcentaje de personas fallecidas que son civiles va disminuyendo con el tiempo. Sin embargo, sin importar el sexenio, como quiera su presencia está ligada a un incremento en el porcentaje de fallecidos que son civiles.

A la luz de estas disparidades en el uso de la fuerza y considerando los resultados del análisis, surge la posibilidad de que las autoridades civiles estén igual o mejor equipadas para abordar los desafíos de la seguridad pública y los enfrentamientos con civiles opositores que las autoridades armadas. **Los datos sugieren una mayor proporcionalidad en las acciones y una menor disparidad en los impactos entre las**

fuerzas civiles en comparación con las fuerzas armadas. Asimismo, evidencian un incremento en el abuso de la fuerza en términos del número de fallecidos que son civiles desde el sexenio de Calderón sin importar la autoridad. A diferencia de lo que sostiene la iniciativa de reforma constitucional, el aporte negativo de la desproporcionalidad del uso de la fuerza por parte del Ejército ha sido permanente sin importar el sexenio.

Lo anterior, señala la importancia de considerar el contexto y la capacitación específica para enfrentar situaciones de conflicto, así como la necesidad de revisar de manera integral las estrategias de aplicación de la fuerza por parte de las dependencias con atribuciones de garantizar la seguridad ciudadana, con miras a promover un equilibrio entre la protección ciudadana y la preservación de los derechos fundamentales.

Ya que el uso de la fuerza debe ser “la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas...” es preferible que en estos encuentros, en lugar de ser asesinadas, las personas resulten solo heridas o, mejor aún, solo detenidas (si las personas realmente están cometiendo un delito, lo que procede es llevarlas ante las autoridades civiles para que estas las investiguen).⁴⁴

A continuación se presentan resultados que ofrecen una perspectiva sobre el potencial abuso de la fuerza y de la relación entre su aplicación y sus impactos directos sobre la población civil. En general, en los dos registros la autoridad reportó los siguientes saldos en los enfrentamientos:

Personas	Afectación	Número de personas (2007-2011)	Número de personas (2017-2020)
Civiles	Detenidas	5,156	2,497
	Lesionadas	2,126	902
	Fallecidas	4,911	2,587
Autoridades	Lesionadas	1,666	968
	Fallecidas	524	236

⁴⁴ Fracción I, artículo 4, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Para desglosar estos resultados por autoridad se emplearán dos indicadores: número de personas fallecidas por cada persona detenida y número de personas fallecidas por cada persona herida. Esto se calculará para el total de enfrentamientos donde estuvo presente y ausente cada autoridad, para facilitar el análisis de su uso de la fuerza.

¿Cómo entender estos indicadores? Cuando su valor sea mayor a uno durante el período estudiado, quiere decir que para los eventos en los que una autoridad participó, el número de civiles fallecidos supera al número de personas heridas o, en su caso, detenidas. Como esperamos que en el peor de los casos el número de personas fallecidas sea igual que el número de personas detenidas o heridas, este indicador permite ponderar el uso o abuso de la fuerza sin importar el número de enfrentamientos. Esto proporciona un marco de referencia para evaluar la severidad del impacto del uso de la fuerza por parte de las distintas autoridades y resaltar posibles casos de abuso de poder.

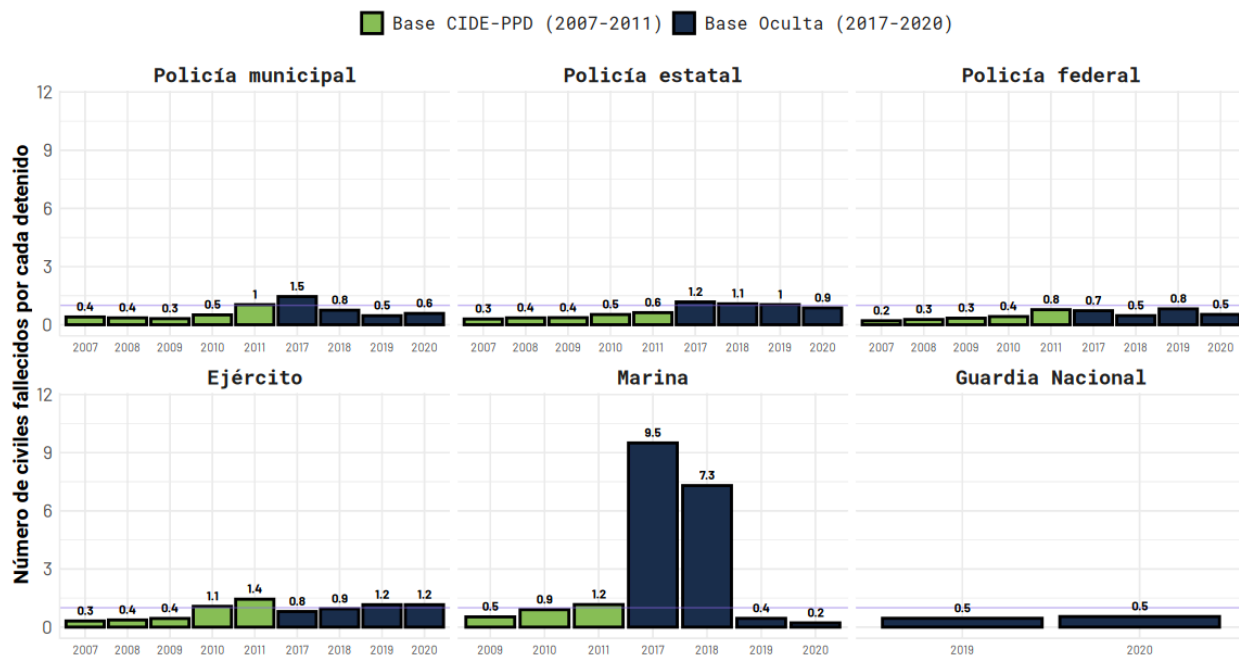
2.2.2.3 Civiles fallecidos por detenidos

En cuanto al *número de personas civiles fallecidas por cada detenida*, el total de personas fallecidas es proporcional al total de detenidas para todas las autoridades. La desproporción entre el número de civiles fallecidos por detenido ha aumentado desde el sexenio de Felipe Calderón. En el periodo 2007-2011 se reportó un total de 0.74 fallecimientos por cada detención y en 2017-2020 se reportó un mayor número de fallecidos para el número de detenidos (0.95).

A pesar del aumento⁴⁵, las autoridades civiles todavía detienen a más civiles de los que fallecen en las agresiones en las que participan (0.88 fallecidos por cada detenido en 2017-2020), mientras que en enfrentamientos con fuerzas armadas, el número de civiles fallecidos es mayor que el de personas detenidas (1.21). Merece especial atención el caso de la Marina, que en 2017 registró casi diez personas fallecidas por cada detenida y en 2018 registró casi siete personas fallecidas por cada detenida.

⁴⁵ Este indicador ha incrementado tanto para las fuerzas de seguridad armada (de 0.95 a 1.08 entre 2007-2011 y 2017-2020) como para las fuerzas de seguridad civil (de 0.46 a 0.88).

Civiles fallecidos por cada detenido en enfrentamientos Según la participación de distintas fuerzas de seguridad 2017-2020



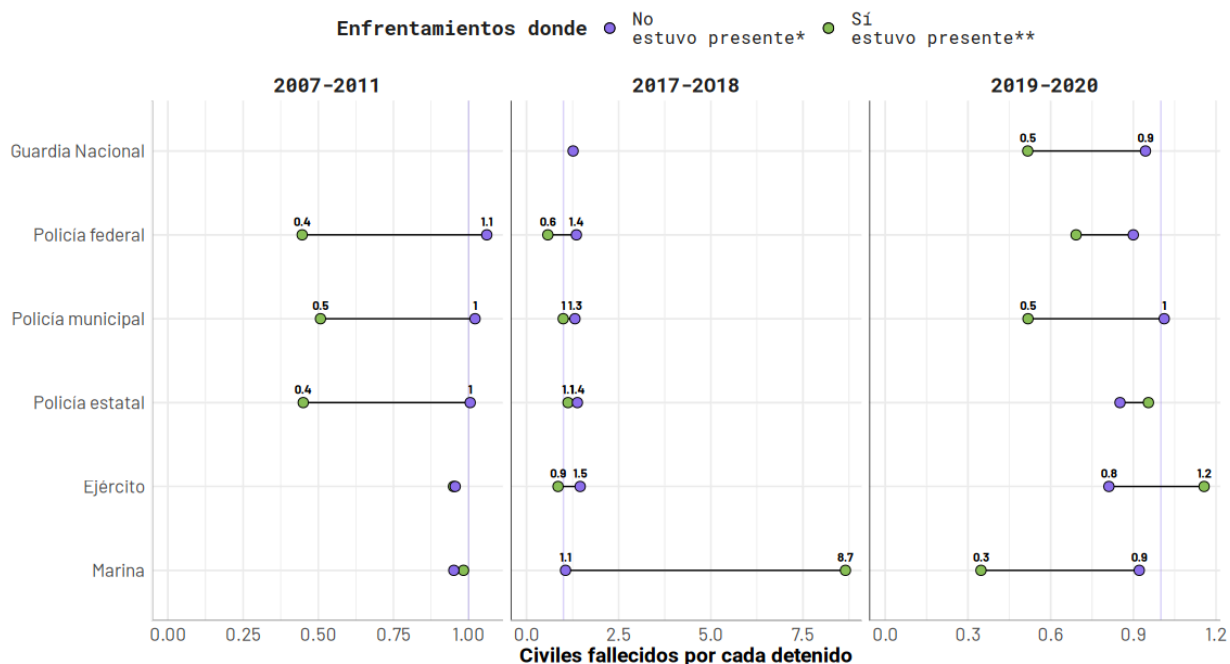
Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD



A diferencia de lo que sostiene la iniciativa de reforma constitucional, **los saldos del Ejército son más letales en este sexenio que en el anterior y son equiparables al número de fallecidos por detenidos del final del sexenio de Calderón**. De hecho 2019 y 2020 fueron el segundo y el tercer año con más personas civiles fallecidas por cada detenida después del 2011.

Es importante señalar, además, que en el sexenio de Peña Nieto, la presencia de la Marina en los enfrentamientos siempre se asocia a que haya más civiles fallecidos que detenidos. En el sexenio de López Obrador, esto ocurre con el Ejército: si este participa en los enfrentamientos, hay más civiles fallecidos que detenidos a que si no participa.

Cambio en civiles fallecidos por detenido en enfrentamientos Según la presencia de cada autoridad y sexenio



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD.

*Enfrentamientos donde participaron otras autoridades pero no esta.
**Enfrentamientos donde por lo menos participó esta autoridad.



2.2.2.4 Civiles fallecidos por heridos

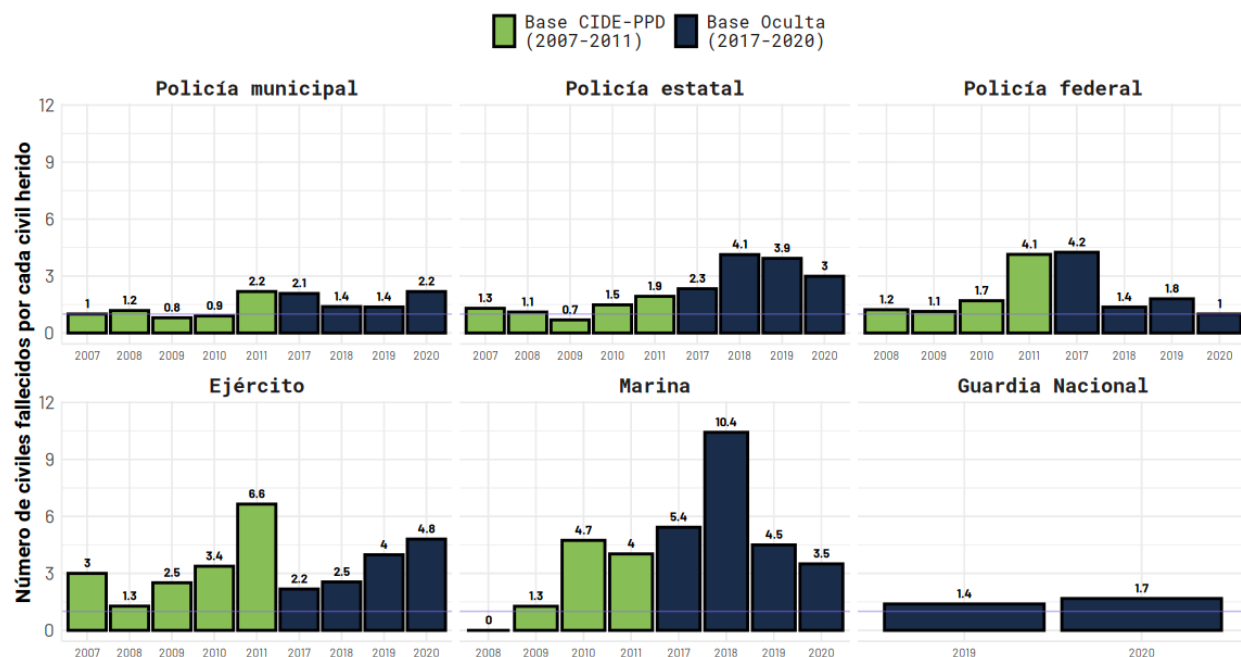
En cuanto al *número de personas civiles fallecidas por cada herida*, a diferencia del indicador de personas fallecidas por detenidas, para casi todos los años y autoridades el número de personas fallecidas es mayor que el de lesionadas. Esto sugiere que cuando una persona integrante de una institución de seguridad dispara, es con un alto riesgo de que el uso de la fuerza sea letal para los civiles involucrados. Es decir, tiran a matar.

En el saldo de enfrentamientos de ambas, autoridades civiles y militares, se observa que hay más personas fallecidas que heridas. No obstante, cuando las fuerzas armadas hacen uso de la fuerza, es más probable que las personas pierdan la vida en lugar de resultar heridas que cuando la usan las fuerzas civiles. Por ejemplo en el período de 2017-2020, se registraron 3.32 fallecidos por cada herido en enfrentamientos con autoridades militares, mientras que para las fuerzas de seguridad civil esta cifra fue de 2.59 fallecidos.

La letalidad en términos de número de civiles fallecidos por herido también ha aumentado desde el sexenio de Calderón. En el periodo 2007-2011 se reportaron un total de 2.77 y en 2017-2020, 2.84 fallecidos por cada detenido. El cambio de la letalidad de los enfrentamientos según este indicador ha sido distinto para las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad civil. Sin importar el periodo, los enfrentamientos donde participan las fuerzas armadas han sido más letales que aquellos donde participan las fuerzas de seguridad civil. Sin embargo, la letalidad de las fuerzas armadas disminuyó desde el sexenio de Calderón (de 3.89 a 3.32) mientras que la de las policías aumentó (de 1.5 a 2.6). El aumento de letalidad entre periodos se puede atribuir a que el aumento de la letalidad de las policías es mayor en magnitud que la disminución de la letalidad de las fuerzas armadas. **Lo que no puede perderse de vista, sin embargo, es que para las fuerzas armadas siempre hay más civiles fallecidos que heridos, que en el caso de las policías.**

Civiles fallecidos por cada herido en enfrentamientos

Según la participación de distintas fuerzas de seguridad



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD

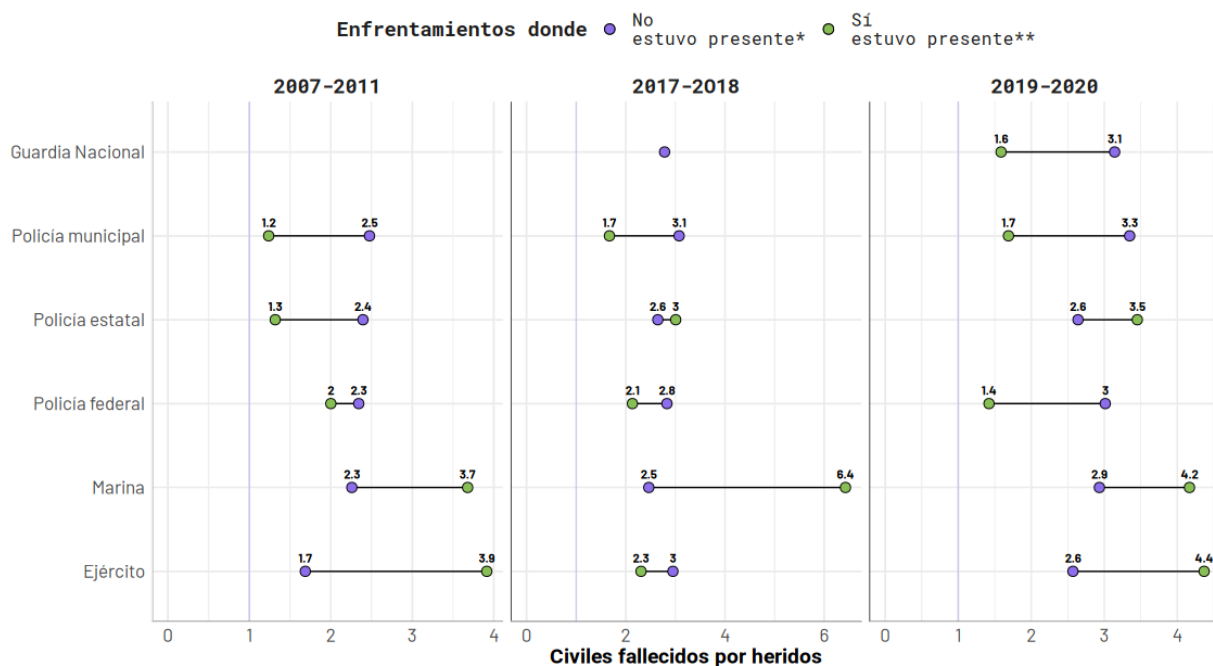


A diferencia de lo que sostiene la iniciativa de reforma constitucional, los saldos de los enfrentamientos son muy similares en este sexenio a los del anterior, tanto para la Marina como para el Ejército. Además, la brecha de letalidad entre las fuerzas de seguridad castrense y civil aumentaron para el periodo 2019-2020. En concreto, en el

año 2017 los enfrentamientos con presencia de las fuerzas armadas reportaron un balance de 3.1 civiles fallecidos por cada herido, comparado con 2.4 fallecidos por cada herido en enfrentamientos de fuerzas civiles. Para el año 2020, la proporción de fallecidos por cada herido pasó a 4.8 para los enfrentamientos con presencia de las fuerzas armadas, mientras que para los enfrentamientos con fuerzas civiles es a 2.6. Es decir, la brecha pasó de ser 0.7 a ser 2.1 entre 2017 y 2020. **En otras palabras, este indicador sugiere que no solo las fuerzas armadas han sido consistentemente más letales que las civiles, sino que su letalidad adicional ha aumentado durante el sexenio de AMLO.**

Al considerar el efecto de la presencia de cada autoridad específica a través de los sexenios, lo que vemos es que, de nuevo, el número de civiles fallecidos y heridos no es proporcional para ninguna autoridad ni sexenio. El número de civiles fallecidos siempre es mayor que el de heridos. La presencia de ciertas autoridades hace que el uso de la fuerza sea especialmente desproporcionada, como el de la policía estatal en el sexenio de AMLO, el del Ejército durante el sexenio de AMLO y de Calderón y el de la Marina sin importar el sexenio.

Cambio en civiles fallecidos por herido en enfrentamientos Según la presencia de cada autoridad y sexenio



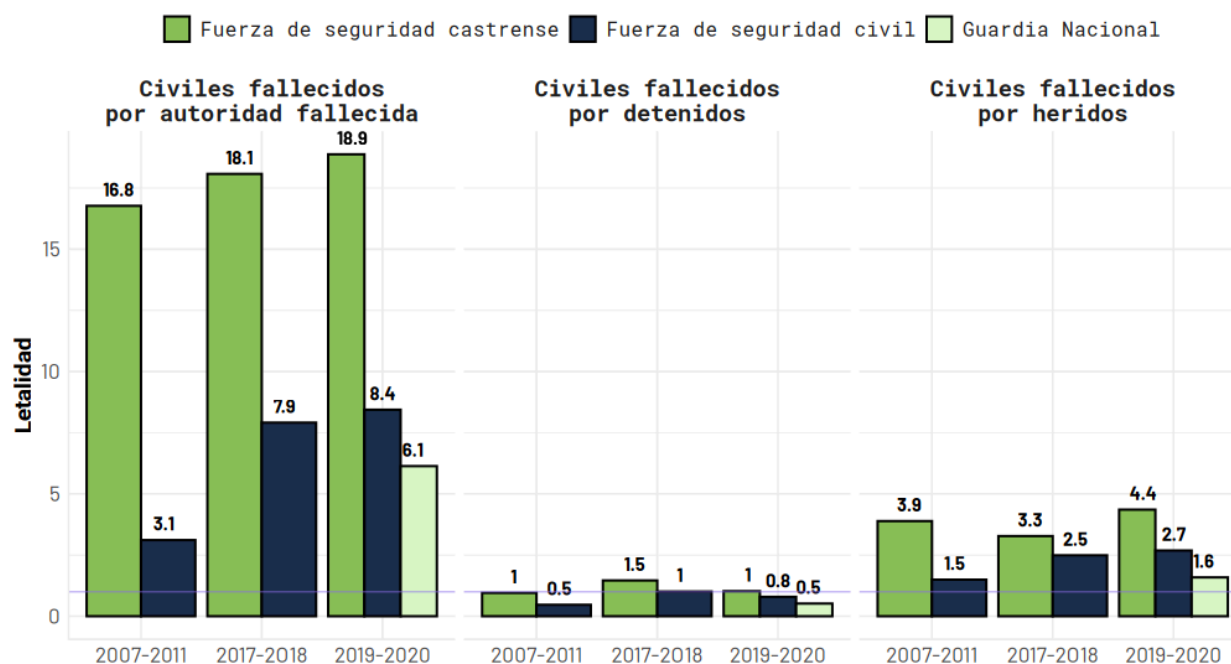
Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Civica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD.
*Enfrentamientos donde participaron otras autoridades pero no esta.
**Enfrentamientos donde por lo menos participó esta autoridad.



Como se comentó anteriormente, durante el sexenio de AMLO la policía estatal está presente en más enfrentamientos que en los sexenios anteriores, pero su letalidad es menor. En la actual administración, si un civil fue afectado en un enfrentamiento donde estuvo presente la policía estatal, tiene tres veces más probabilidades de haber fallecido que de haber sido lesionado. En comparación, es dos veces más probable que esto suceda cuando no está presente la policía estatal. El ejército, por el contrario, está presente en menos enfrentamientos que en sexenios anteriores. No obstante, si una persona fue afectada en los enfrentamientos donde el ejército está presente, la probabilidad de que haya fallecido es cuatro veces mayor a que se haya lesionado, comparado con solo dos veces mayor en enfrentamientos donde no está el ejército. **Contrario a lo que sostiene la iniciativa de reforma de ley, esto es evidencia de que el ejército sigue abusando más de la fuerza en comparación incluso con la policía estatal siendo más letal.**

Indicadores de letalidad de enfrentamientos para civiles

Por sexenio y por fuerza de seguridad



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD



En este capítulo utilizamos medidas de uso y abuso de la fuerza para ponderar si las fuerzas de seguridad castrense de verdad son preferibles a las fuerzas de seguridad civil, como sugieren algunos análisis que utilizan la aprobación pública.

Adicionalmente, verificamos si, como sostiene la iniciativa de reforma constitucional, estas medidas son además mejores este sexenio que durante los dos anteriores. En corto, encontramos que las fuerzas de seguridad castrense parecen abusar más de la fuerza que las civiles. Esta diferencia se sostiene tanto para el sexenio de Calderón, como para los de Peña Nieto y López Obrador. Esto, sin importar cuál sea el indicador utilizado.

Los hallazgos confirman una tendencia preocupante: las fuerzas armadas no se limitan a usar la fuerza como la última alternativa, y cuando la usan, lo hacen de manera desproporcionada. Más aún, la presencia de las fuerzas armadas en enfrentamientos resulta en una mayor letalidad para civiles que la presencia de fuerzas de seguridad civil, patrón que se ha mantenido desde el 2007.

2.2.2.5 Indicadores por evento

Ahora: si bien el índice de letalidad es útil para detectar posibles abusos de la fuerza de manera generalizada y a lo largo de un período específico por cada autoridad, tiene ciertas limitaciones para hablar de la letalidad a nivel evento. Estos indicadores se calculan como la división entre el número de civiles fallecidos y el número de civiles heridos o, alternativamente, entre el número de fallecidos y el número de detenidos. Sin embargo, su utilidad disminuye al intentar aplicarlo a cada evento individual, ya que si un evento en particular registra fallecidos pero no heridos ni detenidos, el indicador se vuelve indeterminado.⁴⁶

Por lo tanto, a menos que estemos utilizando conjuntos de datos agregados que representen varios eventos, como en nuestro análisis previo, el índice de letalidad puede excluir una cantidad considerable de eventos. Por ello, optamos por retomar las clasificaciones por evento propuestas por la sociedad civil, las cuales nos permiten analizar del total de enfrentamientos en los que cada autoridad participó, cuántos resultaron en saldo cero, o entre las combinaciones posibles entre tener heridos, detenidos y/o fallecidos.⁴⁷ A continuación presentamos del total de enfrentamientos en los que participó cada autoridad cada sexenio, cuántos cayeron bajo cada una de esas categorías.

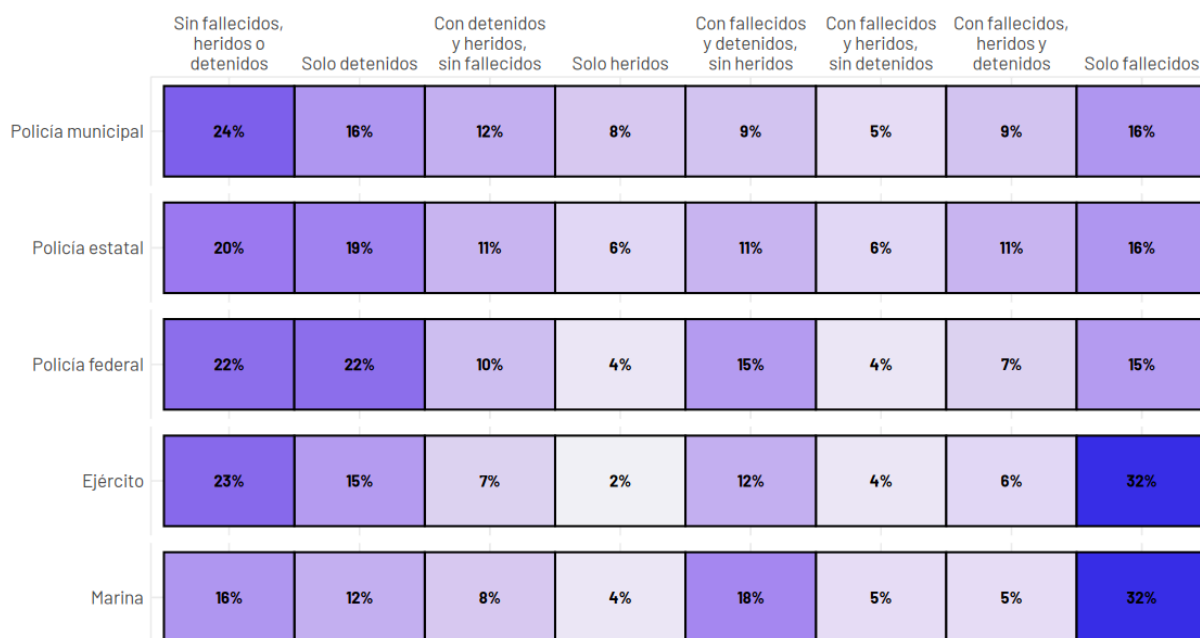
⁴⁶ Cuando decimos que el indicador se indetermina nos referimos a aquellos casos en los que el indicador se divide entre cero, por lo que no es posible determinar el resultado. Esto puede suceder cuando no se registran heridos o detenidos en un evento.

⁴⁷ Estefanía Vela y Georgina Jiménez, "[La SEDENA y su creciente abuso de la fuerza](#)", *Animal Político: Blog de Intersecta*, 7 de septiembre de 2020.

Los resultados revelan diferencias significativas entre las distintas autoridades y los diferentes períodos gubernamentales. Durante el gobierno de Calderón, aproximadamente uno de cada tres eventos con participación del Ejército y la Marina terminaba solo con civiles fallecidos, mientras que la mayoría de los eventos policiales no tenían ningún saldo. En el gobierno de Peña Nieto, la mayoría de los eventos con participación de la Marina y la policía estatal terminaban solo con civiles fallecidos, mientras que para el Ejército, el saldo más común era sin detenidos ni heridos ni fallecidos, seguido por eventos solo con civiles fallecidos. En el gobierno de López Obrador, el número de enfrentamientos donde participó el Ejército y terminaron solo con personas civiles fallecidas aumentó a dos de cada diez y en el gobierno de Peña Nieto a tres de cada diez. En contraste, parece que el uso de la fuerza por parte de la Marina se ha vuelto más proporcional.

Saldo de civiles según la participación de cada institución

En enfrentamientos 2007-2011

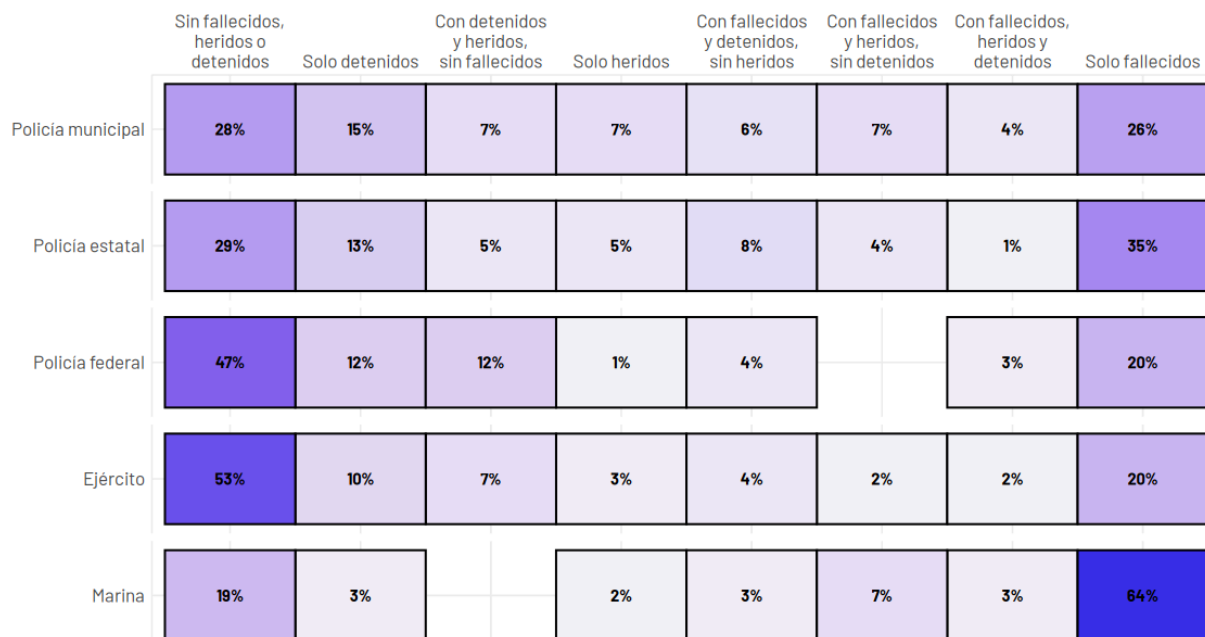


Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD.



Saldo de civiles según la participación de cada institución

En enfrentamientos 2017-2018

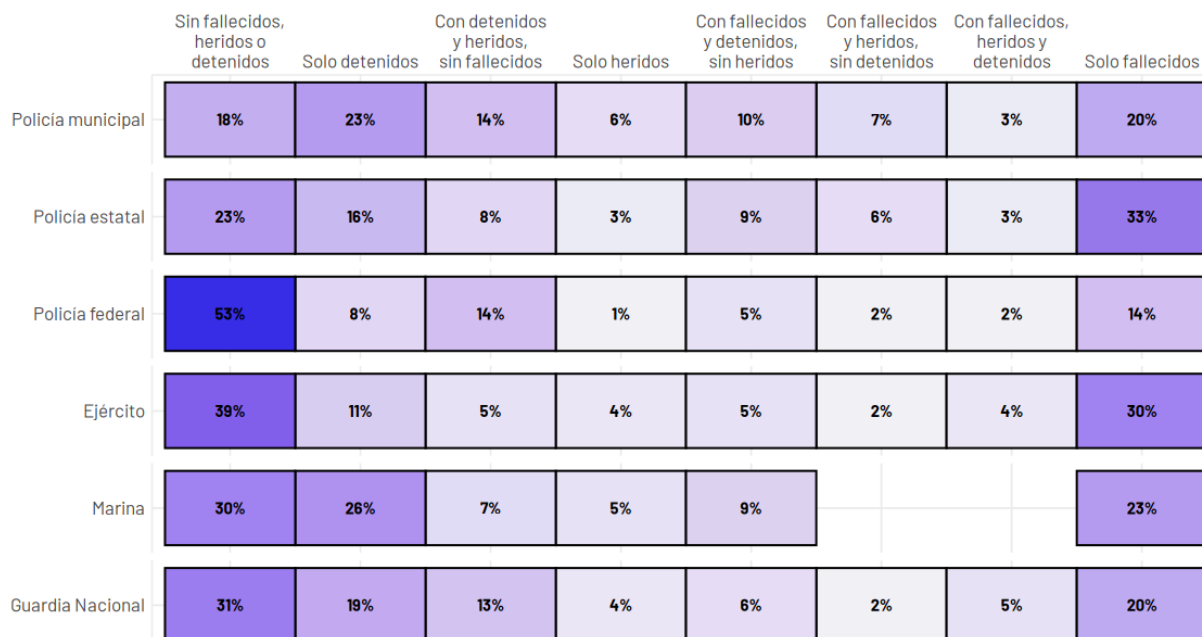


Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD.



Saldo de civiles según la participación de cada institución

En enfrentamientos 2019-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta y la Base CIDE-PPD.



La comparación entre los sexenios muestra que desde el sexenio de Calderón los enfrentamientos donde participan las fuerzas de seguridad castrense y los enfrentamientos donde participan las fuerzas de seguridad civil son cada vez más similares. Estos resultan en eventos sin saldo de detenidos, heridos o fallecidos, o alternativamente, sólo en fallecidos. Estos dos resultados han permanecido como los más frecuentes en los tres sexenios.

Estos hallazgos destacan la importancia de analizar la letalidad a nivel de evento para comprender mejor las dinámicas y tendencias en el uso de la fuerza por parte de las distintas autoridades. Además, resaltan la necesidad de promover políticas y medidas que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas en las acciones de seguridad pública, así como la importancia de que el Estado comparta información de calidad para evaluar adecuadamente la estrategia de seguridad pública. La autoridad no ha hecho pública, de manera voluntaria, ninguna de las fuentes de información utilizadas en este informe.

2.2.2.6 Actuación conjunta

Una de las cosas que permite saber la Base Oculta es si las fuerzas de seguridad iban solas o estaban acompañadas por otra fuerza o autoridad. De acuerdo con la Constitución, si las fuerzas armadas van a participar en labores de seguridad pública, deben hacerlo de manera subordinada y complementaria.⁴⁸ Este estándar se deriva también de la resolución del caso *Alvarado* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condiciona la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública a que en todo momento se encuentren sujetas a las autoridades civiles.⁴⁹ Esto, ¿ocurre? ¿Qué sabemos sobre cómo cambia la participación de las fuerzas armadas según estaban solas o acompañadas?

A continuación, exploramos en qué grado ha habido una actuación conjunta de cada fuerza de seguridad en enfrentamientos, así como el efecto que esta tiene sobre la letalidad⁵⁰.

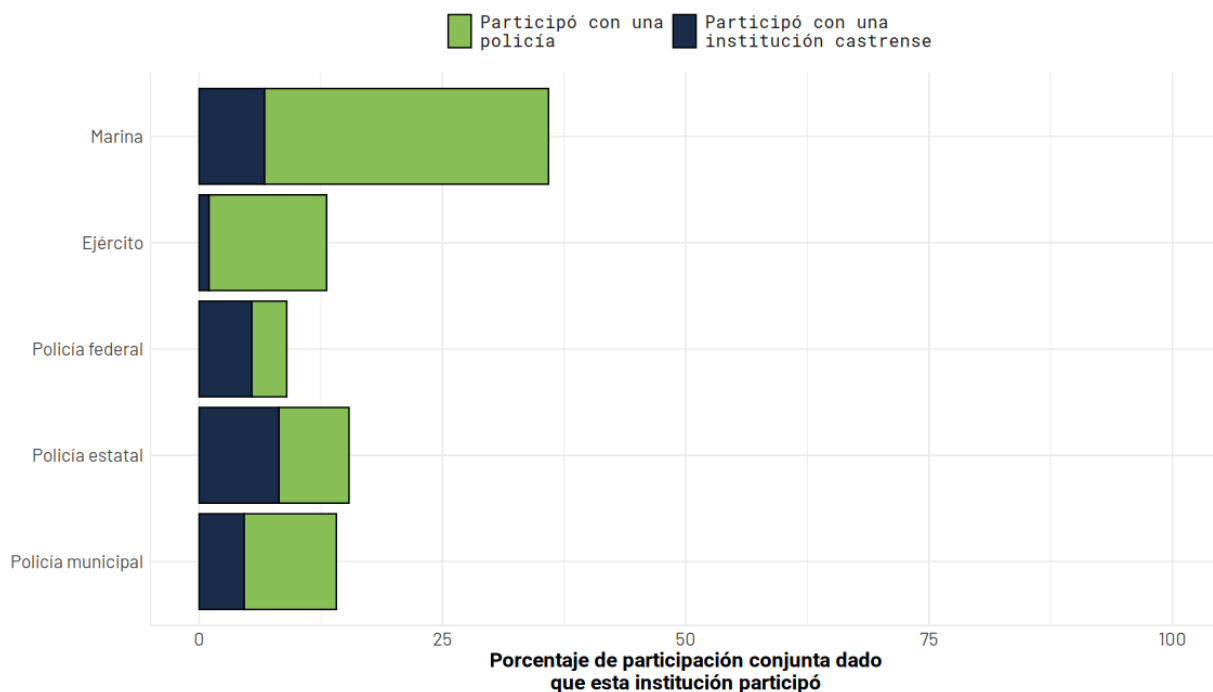
⁴⁸ Esto se encuentra en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019 de la Guardia Nacional (reformada, a su vez, en 2022).

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁵⁰ Debido a que la sentencia sobre el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, fallada el 28 de noviembre de 2018 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), establece el principio de actuación complementaria desde 2018, sólo incluiremos en esta parte del análisis los datos sobre enfrentamientos.

¿En cuántos enfrentamientos participaron acompañadas?

Según la institución con la que participaron



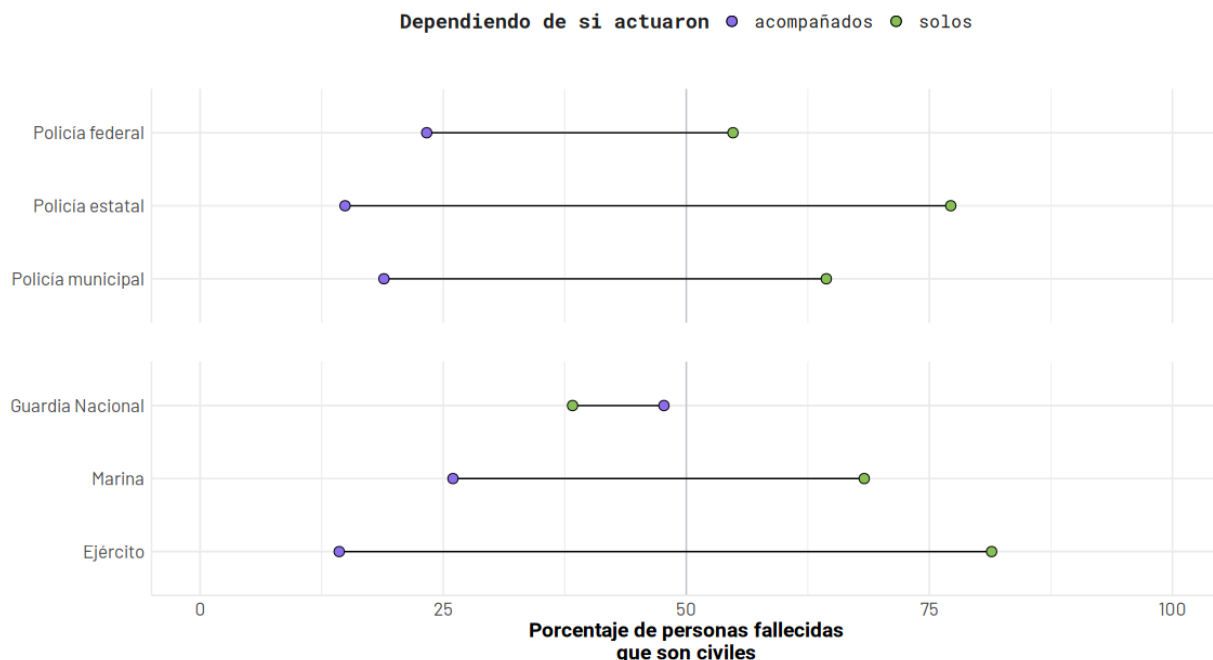
Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta.



Al considerar que tan acompañadas han actuado las fuerzas armadas según la Base Oculta, entre 2018 y 2020 se observa que éstas actuaron en solitario en ocho de cada diez enfrentamientos. Específicamente, el Ejército y la Marina actuaron en solitario en ocho y siete de cada diez enfrentamientos, respectivamente. Esto implica un incremento en la participación conjunta en enfrentamientos con respecto al periodo 2007-2011. Sin embargo, los resultados sugieren que la participación complementaria de las fuerzas armadas con civiles es la excepción y no la regla, contrario a lo que estipula la Constitución y contradiciendo los estándares delimitados en el fallo de Alvarado por la Corte Interamericana, que exigen que la participación de las fuerzas armadas sea, subordinada.

Cambio en el porcentaje de fallecidos que son civiles

Según la participación acompañada o solitaria de cada autoridad (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta.

La evaluación de las medidas de letalidad civil⁵¹ en enfrentamientos adquiere una nueva dimensión al considerar el impacto de la colaboración entre autoridades. Es decir, es relevante evaluar si la cooperación entre cada fuerza de seguridad y otras afecta la letalidad civil de los enfrentamientos.

Al examinar el porcentaje de personas fallecidas que son civiles en la suma de los enfrentamientos en los que participa cada autoridad entre 2018 y 2020, tanto de manera conjunta como individual, se revela un patrón distintivo. En la suma de los eventos en los que una autoridad actúa en colaboración con por lo menos otra fuerza de seguridad, no se registra un número mayor de civiles fallecidos en comparación con las bajas letales de miembros de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, al revisar los casos en los que la policía federal y estatal operan de manera independiente y aquellos en los que la Marina y el Ejército actúan por separado, se observa que el número de civiles fallecidos supera el número de fallecidos entre miembros de las autoridades. **En**

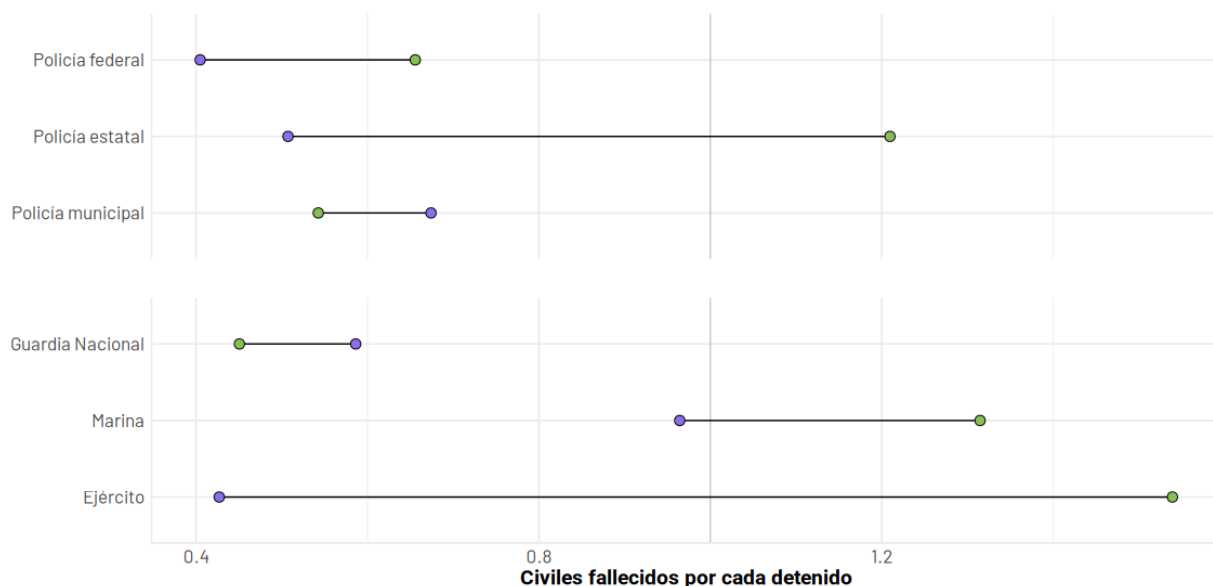
⁵¹ Ya sea el número de civiles fallecidos por detenidos, el número de civiles fallecidos por heridos o el porcentaje de fallecidos que eran civiles.

otras palabras, se identifica un patrón en el que, en general, la actuación conjunta reduce la proporción de fallecidos que son civiles.

Cambio en civiles fallecidos por cada detenido

Según la participación acompañada o solitaria de cada autoridad (2018-2020)

Dependiendo de si actuaron ● acompañados ● solos



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta.



Al igual que se observó con el porcentaje de personas fallecidas que eran civiles, todas las autoridades, a excepción de la Guardia Nacional y la policía municipal, también muestran un número mayor de personas fallecidas por personas detenidas cuando actúan solas que cuando lo hacen acompañadas. Esto refuerza la idea de que el uso de la fuerza de las autoridades es más abusivo al actuar solas y llama a la necesidad de que las fuerzas armadas no actúen en solitario. De hecho, la letalidad de las fuerzas armadas es similar a la de las fuerzas de seguridad civil solo cuando las fuerzas armadas actúan acompañadas.

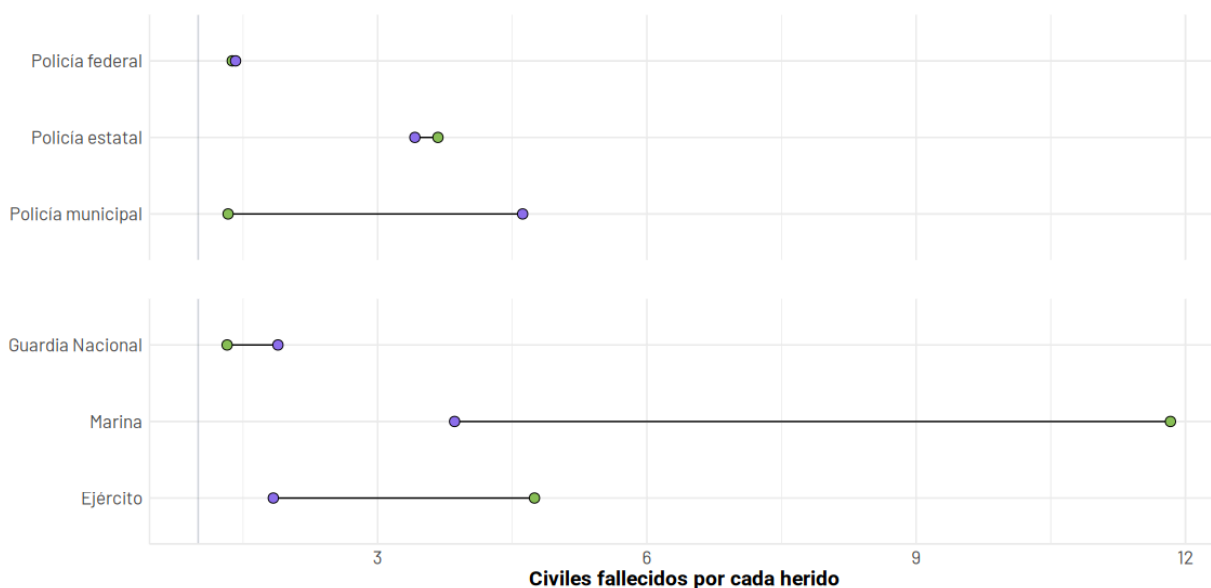
Las dependencias con las mayores diferencias en su letalidad al actuar en solitario son el Ejército, la Policía Estatal y la Marina, en ese orden. Únicamente en los enfrentamientos en los que estas autoridades actuaron solas se observa un saldo mayor de civiles fallecidos que de detenidos entre 2017 y 2020.

Como ya se mencionó, es más común que haya más personas fallecidas que heridas en todos los casos, sobre todo en eventos en los que estuvieron presentes la Marina y el Ejército. **En este caso, tanto la policía municipal como la Guardia Nacional muestran una menor letalidad cuando actúan en solitario. Es decir, las policías estatales y la Guardia Nacional son las únicas autoridades cuya actuación, al ser conjunta, resulta ser más letal.** Este hallazgo resulta particularmente relevante ante el planteamiento de la iniciativa de reforma constitucional que destaca que la estrategia que plantea el presidente López Obrador es diferente a la implementada en los sexenios de Calderón y Peña Nieto, dado que el gobierno actual sí garantizó “fuerzas policiales altamente profesionales y capacitadas, las cuales sólo pudieron obtenerse de personal con origen militar” (páginas 8-9).

Cambio en civiles fallecidos por cada herido

Según la participación acompañada o solitaria de cada autoridad (2018-2020)

Dependiendo de si actuaron ● acompañados ● solos



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta.



2.2.3 La capacidad de investigación y reporte de las instituciones de seguridad

La extensión por tiempo indefinido de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad, como se plantea en la propuesta de reforma legislativa,

constituye un punto crítico para la generación de mecanismos de rendición de cuentas sobre la estrategia de seguridad pública debido a la histórica falta de transparencia que ha caracterizado a las fuerzas militares.

A pesar de que el derecho internacional establece que la participación excepcional de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública debe de ser “fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”, esto no siempre es el caso. Hasta el momento, los únicos mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía son los Informes de Labores de la Sedena y la Semar, así como la Comisión Bicameral para la evaluación y seguimiento de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, un órgano del Congreso de la Unión conformado en 2023 e integrado por personas diputadas y senadoras que deben recibir un informe semestral, aunque esto no se ha cumplido. Ambos esfuerzos son autoevaluaciones que gestionan las propias fuerzas armadas. De nuevo, mecanismos que dependen enteramente de la capacidad e interés que estas tengan para generar registros de calidad sobre su propio actuar.

La información que cualquier institución genera sobre su propio desempeño puede no ser confiable por el potencial conflicto de intereses inherente a la autoevaluación. En otras palabras, las instituciones tienen incentivos para presentar sus logros de manera favorable y minimizar sus fallas, lo que puede conducir a una manipulación de los datos para mejorar su imagen. Además, la falta de transparencia y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas que caracterizan a las instituciones castrenses pueden fomentar que las instituciones eludan la responsabilidad por sus acciones y oculten información negativa. Por último, la falta de estándares claros y consistentes para la recopilación y presentación de datos puede dar lugar a prácticas inconsistentes o sesgadas que comprometen la fiabilidad de la información.

Es relevante también destacar que la iniciativa de reforma constitucional otorga a la Guardia Nacional, ahora parte de la Sedena, la facultad de “investigar delitos”, una atribución que, según el fallo de Alvarado de la Corte Interamericana, no debería extenderse a las funciones propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial. La potencial nueva responsabilidad de las fuerzas armadas agrega otra razón para cuestionarnos sobre su capacidad de generar registros confiables y completos.

Por ello, analizamos cómo varía la calidad del reporte de la Base Oculta según la presencia de la autoridad, su reconocimiento respecto al uso de la fuerza y la presencia de autoridades de seguridad de tipo civil y de tipo castrense. Para lograrlo, utilizamos variables que recopilan si en un evento vinculado a la presunta delincuencia organizada, en el que participaron las autoridades, se reportan las siguientes variables: el calibre de las armas involucradas en los eventos, el grupo delictivo asociado, el nombre de por lo menos una víctima o por lo menos una mención de seguimiento legal.

En general, se observa que en casi la totalidad de los casos, la calidad del reporte es mejor en aquellos eventos donde no participó la autoridad. Es decir, la calidad del reporte mejora cuando no está la autoridad presente. Este primer hallazgo resulta contraintuitivo, pues podríamos suponer que al estar presente, habría una mayor calidad de la información recopilada de los hechos.

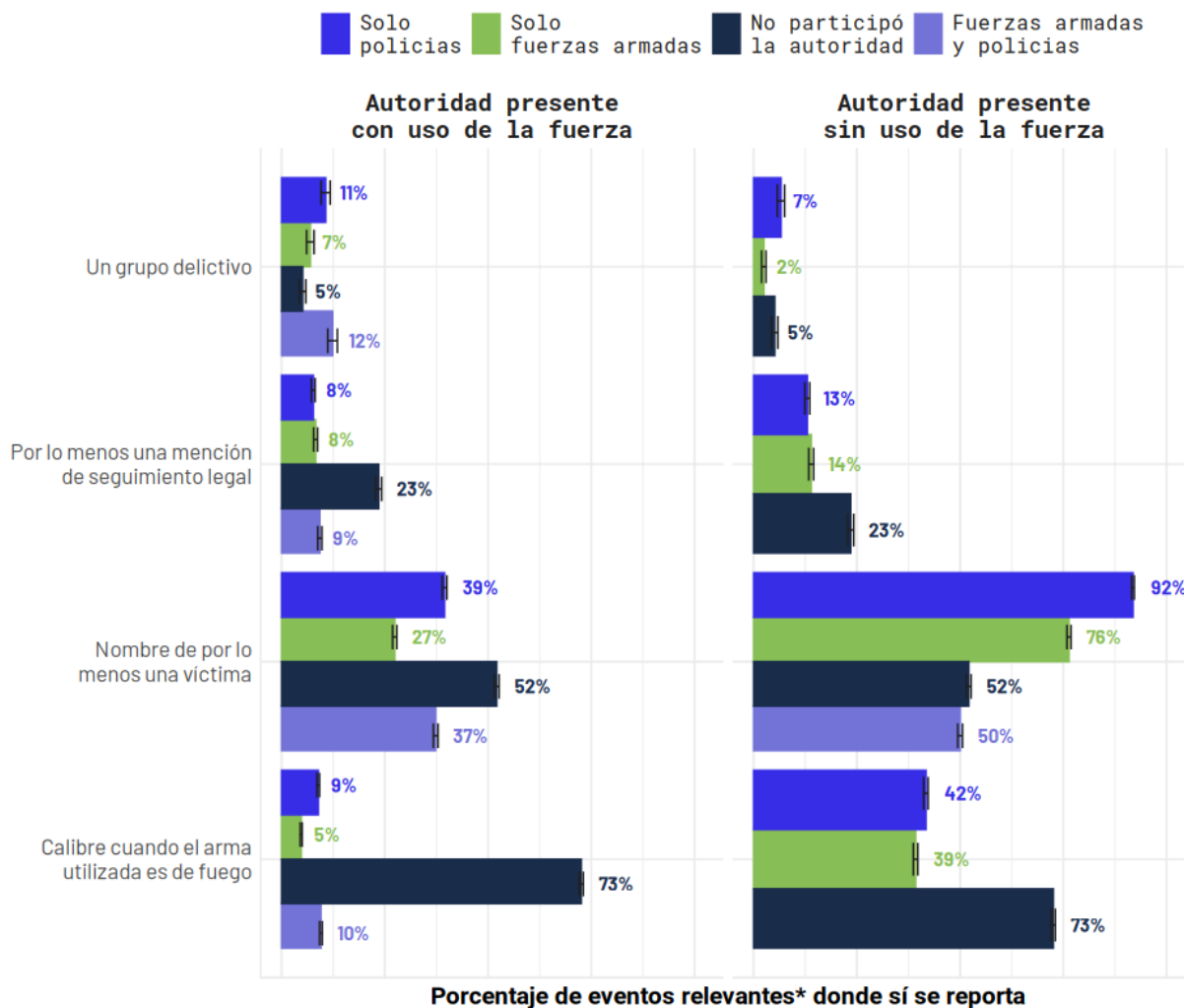
Sin embargo, tanto las fuerzas armadas como las civiles registran de peor manera aquellos eventos en los que reconocen haber hecho uso de la fuerza. Esto se sostiene para todas las medidas de calidad de registro, excepto el reporte de un grupo delincencial. Este resultado va en línea con la hipótesis de que, ante un posible conflicto de interés al reportar el desempeño propio, existen menos incentivos para registrar de manera completa lo sucedido.

Al considerar si la calidad de reporte es mejor para policías o para fuerzas armadas, observamos que las policías, sin importar si hicieron uso de la fuerza o no, tienen un porcentaje de reporte por lo menos tan alto como el de las fuerzas armadas para todas las variables de interés. En el caso del reporte del nombre de por lo menos una víctima, la diferencia es considerable dependiendo de si hubo o no uso de la fuerza.

Los cambios en la calidad y reporte de los datos resaltan la necesidad de una supervisión independiente y externa, dado que la autoevaluación por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública puede resultar en una representación sesgada de la realidad. La presencia de conflictos de interés en la recopilación y presentación de datos sugiere que la evaluación imparcial de las acciones estatales en la lucha contra la delincuencia organizada es fundamental para asegurar la integridad y la confiabilidad de la información.

Calidad de reporte en la Base Oculta

Según la presencia de la autoridad, el tipo de autoridad y el uso de la fuerza



Fuente: Elaboración propia a partir de la 'Base Sexenal del Grupo de Contacto de Alto Nivel para la Atención de la Delincuencia Organizada' generada por CENAPI y publicada por Data Cívica e Intersecta como Base Oculta

*En cada categoría se mide lo siguiente:

- Calibre: de los eventos donde se utilizó arma de fuego cuántos registran el calibre,
- Nombre: de los eventos con fallecidos cuántos mencionan el nombre de al menos una persona fallecida,
- Grupo delictivo: de todos los eventos cuántos registran a un grupo delictivo
- Seguimiento legal: de todos los eventos cuántos completan una variable de



Para garantizar una supervisión imparcial del rol de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública, es esencial que los órganos civiles independientes sean parte de dicha evaluación. Esto lo confirmamos en los primeros hallazgos de la Base Oculta,

presentados en el informe “La bitácora de la guerra”⁵². Ahí mostramos que el reporte de las fuerzas armadas sobre su propio actuar conlleva a distorsiones importantes en la calidad de la información.

Este escenario plantea el riesgo de que las fuerzas armadas operen con un margen significativo de autonomía y discrecionalidad en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad interna del país, sin un escrutinio adecuado por parte de la población ni un control efectivo por parte de las instituciones democráticas. La falta de transparencia en las operaciones militares podría propiciar abusos de poder, violaciones a los derechos humanos y situaciones de impunidad, minando la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y en el Estado de derecho.

Por lo tanto, es fundamental que cualquier ampliación del papel de las fuerzas armadas en labores de seguridad esté acompañada de mecanismos sólidos de control, supervisión y rendición de cuentas para garantizar el respeto a los derechos fundamentales y prevenir posibles excesos.

⁵²Data Cívica e Intersecta. [La Bitácora de la Guerra](#). 2023.

3. La Enpol

En este apartado ofrecemos un análisis basado en la última edición de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol), sobre las personas privadas de la libertad en 2021. Esta encuesta recoge información sobre la forma en la que estas personas fueron detenidas, con lo cual es posible conocer el proceso, contexto y el uso de la fuerza de la detención. La Enpol también registra qué autoridades llevaron a cabo estas detenciones. De manera específica, en este apartado exploramos si durante las detenciones se utilizó de manera excesiva la fuerza o si existieron irregularidades, así como si existen diferencias entre las detenciones que realizaron autoridades civiles y las que realizaron las fuerzas armadas.⁵³

Un primer punto que destaca de la Enpol y que es importante para contextualizar es que, de las personas privadas de la libertad en 2021, apenas el 3% fueron detenidas por las fuerzas armadas. La enorme mayoría de las personas privadas de la libertad, en otras palabras, *no* fueron detenidas por las fuerzas armadas. Esta diferencia coincide con lo que muestran otros instrumentos estadísticos: por ejemplo, según los censos del Inegi, en 2020, la policía municipal detuvo a 1.7 millones de personas,⁵⁴ mientras que la policía estatal detuvo a 764 mil personas.⁵⁵ De acuerdo con datos compartidos por la Sedena y la Semar en solicitudes de acceso, ese año detuvieron, respectivamente, apenas a 6,656 y 923 personas.⁵⁶ O sea: casi 2.5 millones de personas detenidas por las policías en comparación con 7,600 personas detenidas por las fuerzas armadas. La autoridad con la que más contacto tienen las personas son las policías. La autoridad a cuya violencia están más expuestas las personas... es la policía. Simplemente por el volumen.

⁵³ Para este análisis consideramos fuerzas armadas al Ejército y la Marina, y las autoridades civiles incluyen las policías municipales, policías estatales y la Policía Federal. Este análisis excluye a las policías estatales ministeriales o judiciales, la PGR y la FGR, porque son autoridades que cumplen funciones complementarias y su papel en las detenciones no es determinante en la seguridad pública.

⁵⁴ Inegi, *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal*, 2021, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnspe/2021/>.

⁵⁵ Estas cifras incluyen lo que el Inegi llama “puestas a disposición” tanto ante las fiscalías, como ante las autoridades administrativas (juzgados de paz). De hecho, la mayoría de las puestas a disposición son por faltas administrativas, más que por delitos. La información fue obtenida a partir del, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*, del Inegi (disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#datos_abiertos).

⁵⁶ Solicitudes de acceso a la información con folio 330026622000463 (Semar) y 330026423003806 (Sedena).

Reconociendo las pocas personas que, en proporción, detienen las fuerzas armadas en comparación con las policías, la pregunta como quiera es relevante: cuando detienen, ¿cómo se compara su actuación con la de las policías? ¿Qué dice la Enpol al respecto?

La evidencia muestra que más allá de la necesidad de regular el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y su uso de la fuerza, su abuso de la fuerza es un problema sistemático. Esto puede observarse en datos de la Enpol, que aunque únicamente recoge las experiencias de las personas privadas de su libertad –dejando fuera la experiencia de personas que entraron en contacto con las fuerzas de seguridad, pero que no entraron a prisión–, es una ventana que nos permite ver la forma en que las fuerzas de seguridad realizan las detenciones.⁵⁷

¿Qué se puede conocer sobre la manera en la que las fuerzas armadas actúan durante las detenciones?

3.1 El contexto de las detenciones

Los datos de la Enpol muestran que, comparadas con las autoridades civiles, las fuerzas armadas arrestan con mayor frecuencia en contextos en los que la vulneración a derechos humanos está potencialmente presente.

Primero, destaca que la proporción de detenciones que se realizaron por una orden judicial entre aquellas realizadas por las autoridades civiles es de 19.7%, mientras que para aquellas realizadas por las fuerzas armadas es de 6% –es decir, una diferencia de casi cuatro veces–. Por regla general, las detenciones deben estar precedidas por una orden judicial. En ese sentido, las detenciones por flagrancia y por caso urgente son excepcionales.⁵⁸ Sin embargo, observamos que la proporción de detenciones por parte de las fuerzas armadas que sucedieron en flagrancia es cinco veces la proporción de aquellas que se realizaron por una orden judicial. En contraste, si bien el porcentaje de las detenciones realizadas por autoridades civiles en flagrancia es también mayor a las realizadas con orden de detención, la brecha es mucho menor (de 0.4 veces la

⁵⁷ Es importante señalar que el Ejército o la Marina realizaron únicamente 6,618 detenciones de las personas privadas de su libertad –esto representa el 3% del total de la población privada de su libertad en 2021–. De estas personas, además, el 95.3% eran hombres y el 4.7% eran mujeres –proporción similar a la registrada en las detenciones realizadas por las autoridades civiles–. En ese sentido, la mayoría de las personas cuya información es recabada por este instrumento estadístico son hombres detenidos por autoridades civiles (9 de cada 10).

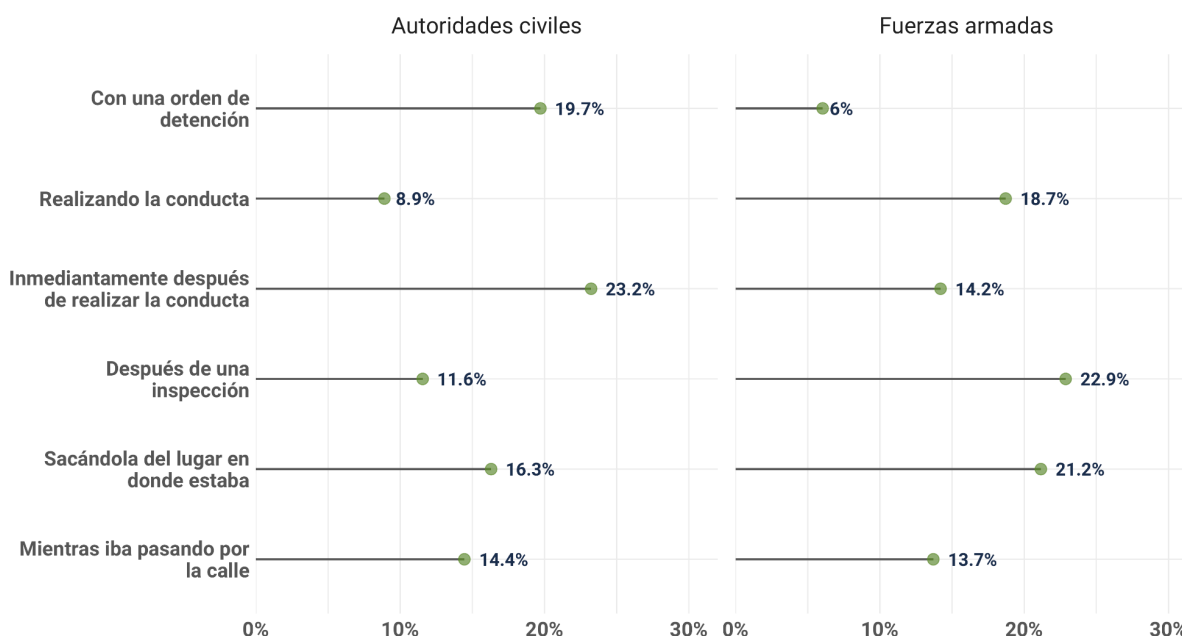
⁵⁸ SCJN, Amparo Directo 14/2011, párr. 249.

proporción). Además, la Enpol muestra que el 34.9% de las personas detenidas por las fuerzas armadas fue sacada del lugar en el que se encontraba o mientras iba pasando por la calle, cuatro puntos porcentuales más de lo que se registró para las autoridades civiles.

Por otro lado, el 22.9% de las personas privadas de la libertad detenidas por las fuerzas armadas indicó que la detención sucedió tras una inspección, mientras que el 11.6% de las personas detenidas por autoridades civiles mencionó que la detención se dio de esta manera.

¿Cómo fueron detenidas las personas privadas de su libertad?

Por autoridad que realizó la detención



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



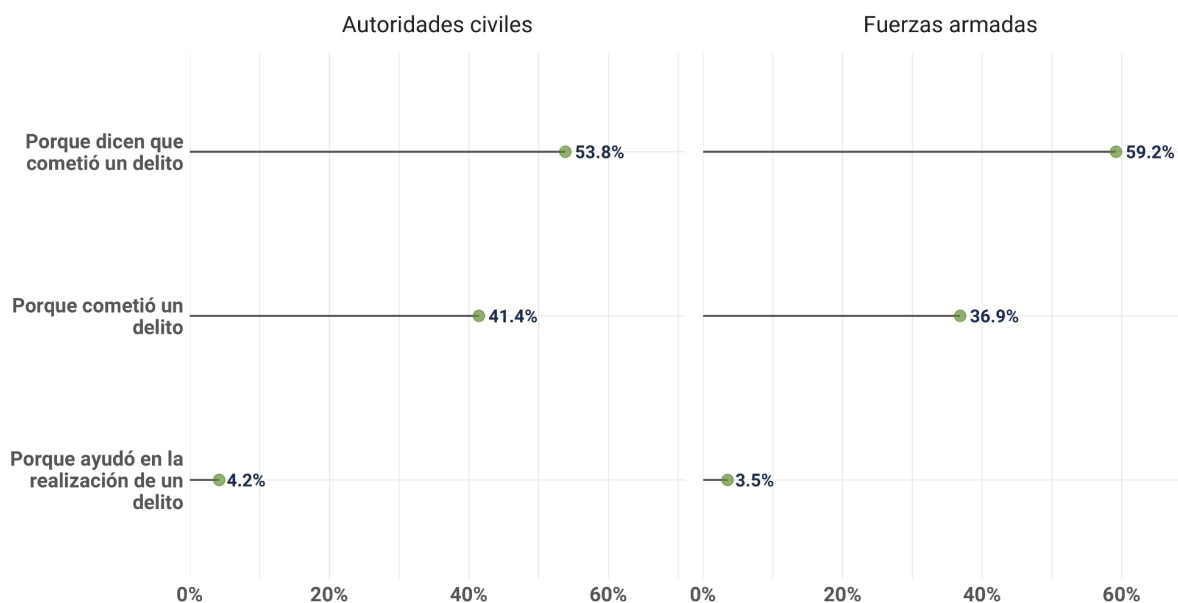
Lo que estos datos sugieren es que gran parte de las detenciones realizadas por las fuerzas armadas no se realizan con base en actividades de investigación previas, sino que son realizadas en flagrancia, tras realizar inspecciones o ingresando a domicilios. Esto es preocupante en dos sentidos. Primero, este tipo de detenciones deben ser la excepción, sin embargo, estas son la regla para el total de las detenciones de personas privadas de su libertad. Es importante señalar que la proporción se agudiza para las detenciones realizadas por las fuerzas armadas: 94% de las detenciones realizadas por estas autoridades no fueron realizadas con orden de detención –esto es, 15 puntos

porcentuales más respecto a la proporción para las detenciones realizadas por autoridades civiles—.

Segundo, la información de la Enpol también indica que las irregularidades en estas detenciones son frecuentes, y aún más en las que son realizadas por las fuerzas armadas. Por ejemplo, los datos muestran que de las personas privadas de su libertad detenidas por las fuerzas armadas que reportaron ser detenidas tras una inspección (como un retén militar), al 39.3% se les sembró algún objeto, como armas o drogas ilegales, comparado con el 31.2% registrado en las detenciones por autoridades civiles. Asimismo, resalta la información sobre la razón por la que las personas privadas de su libertad indican haber sido detenidas. De las personas que reportaron haber sido detenidas tras una inspección, al sacarlas del lugar en el que se encontraban o mientras iba caminando por la calle, más del 70% reportó que se le había acusado falsamente de cometer un delito, mientras que este porcentaje es del 50% para las personas detenidas con orden judicial y de más del 30% para las detenidas en flagrancia. De acuerdo con estos datos, además, se observa que la proporción de personas que respondieron haber sido acusadas falsamente de cometer un delito o haber sido confundida con la persona responsable de cometerlo es mayor en las detenciones realizadas por las fuerzas armadas (59.2%) que en las detenciones realizadas por autoridades civiles (53.8%).

¿Por qué motivo las personas afirman estar privadas de su libertad?

Por autoridad que realizó su detención



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



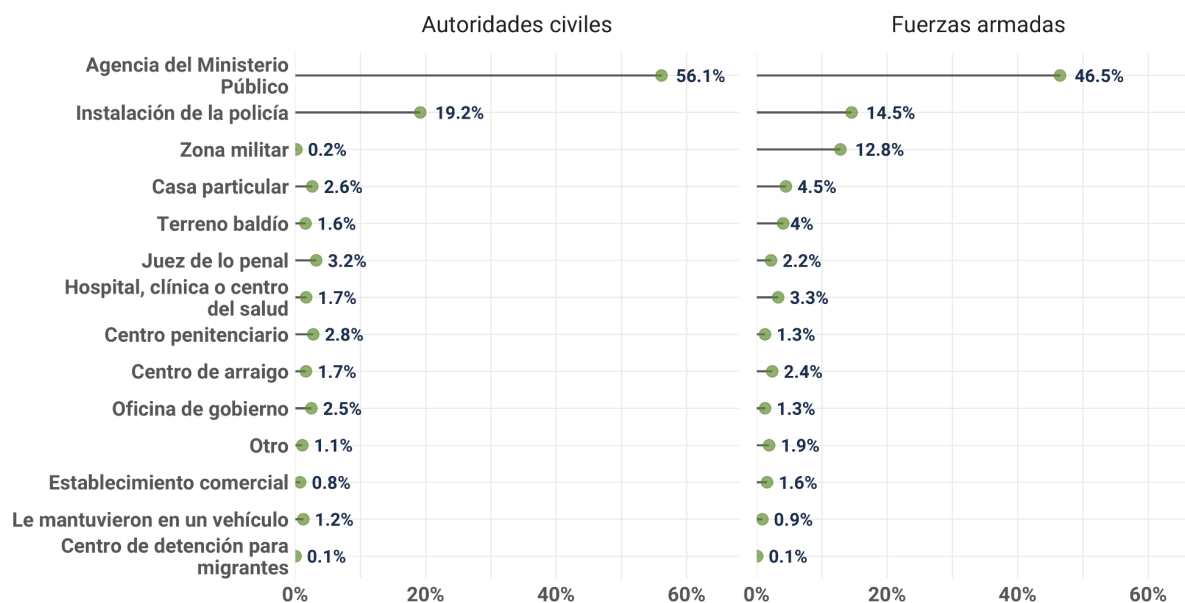
3.2 Las irregularidades en las detenciones

El derecho a ser puesto a disposición de una autoridad sin demora es reconocido en el artículo 16 de la Constitución. Los datos muestran, sin embargo, que las fuerzas armadas son las autoridades que menos llevan a las personas directamente al Ministerio Público y las que más tiempo las retienen.⁵⁹ Respecto al lugar al que fueron llevadas después de su detención, de las personas arrestadas por autoridades civiles, el 56.1% fue llevada al ministerio público; de las detenidas por las fuerzas armadas, la cifra baja a 46.5%; una diferencia de 10 puntos porcentuales. En su lugar, fue mucho más común que fueran llevadas a una zona militar (12.88% contra 0.2%), a una casa particular (4.5% frente a 2.6%) o a un terreno baldío (4% contra 1.6%).

⁵⁹ Intersecta, *Amicus curiae para la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019*, 2023, p. 52.

¿A dónde se llevaron a las personas privadas de su libertad después de su detención?

Por autoridad que realizó la detención



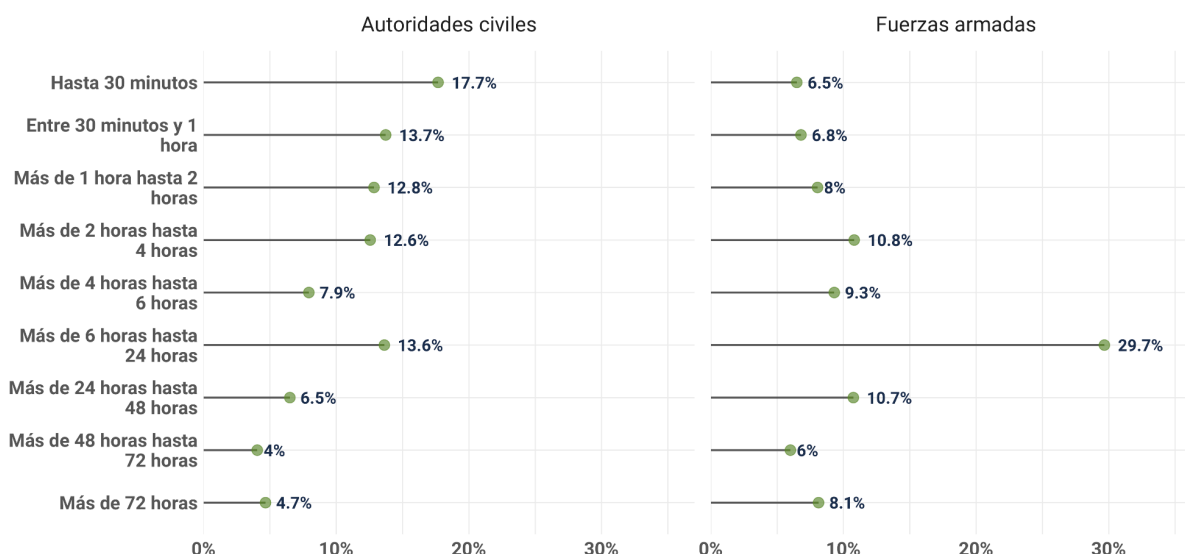
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



Ahora, las irregularidades en las detenciones por parte de las fuerzas armadas también implican que las personas quedan retenidas por un tiempo prolongado antes de ser presentadas ante un Ministerio Público o un juez o jueza de control penal. De acuerdo con la Enpol (2021), en casi tres de cada diez casos, las personas detenidas por las fuerzas armadas fueron retenidas por más de 24 horas, y en el 54.5% de los casos, por más de seis horas. Este porcentaje baja más de 20 puntos porcentuales para las detenciones realizadas por las autoridades civiles.

¿Cuánto tiempo pasan retenidas las personas arrestadas antes de ser presentadas ante una Agencia de Ministerio Público o Juez de lo penal?

Por autoridad que realizó la detención



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



La retención prolongada en sitios irregulares es uno de los indicios más importantes a la hora de analizar el actuar de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Si el tiempo que pasa entre la detención y la puesta a disposición es injustificadamente amplio, se genera una “situación agravada de vulnerabilidad” en la que existe el riesgo de que los derechos de la persona detenida –incluyendo la libertad personal, la integridad y el trato digno– se vean afectados.⁶⁰ Por ejemplo, una retención injustificada conlleva que la persona se encuentre incomunicada y esté expuesta a situaciones de violencia, incluyendo la tortura.⁶¹

En cuanto al lugar al que son llevadas las personas después de su detención, Beatriz Magaloni, Ana Laura Magaloni y Zaira Razu argumentan que esto hace presumir que las personas están expuestas a formas de “tortura institucionalizada”. Este término se refiere a agresiones como los toques eléctricos, quemaduras, inmersión en agua, sofocación y asfixia, que requieren de espacios institucionales que lo permitan.⁶² Al respecto, en el siguiente apartado exploramos si durante las detenciones se utilizó de

⁶⁰ SCJN, Protocolo sobre legalidad de las detenciones en el sistema de justicia penal, Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023, p. 63.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Magaloni, B., Magaloni, A. L., & Razu, Z., “La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México”, *Política y gobierno*, 25(2), 2018, pp. 223-261.

manera excesiva la fuerza y hubo tortura, y si existen diferencias entre aquellas que realizaron autoridades civiles con las realizadas por las fuerzas armadas.

3.3 El uso y abuso de la fuerza durante las detenciones

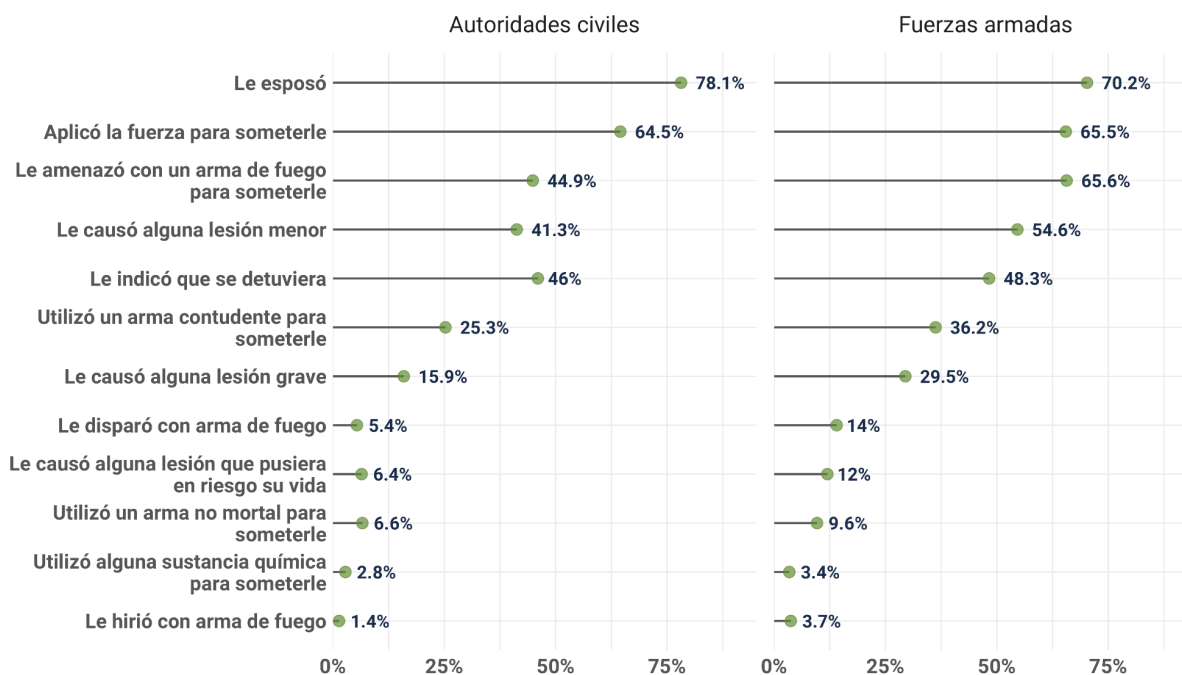
El uso de la violencia en el actuar de las fuerzas armadas es un último patrón relevante que se discutirá en este apartado. Al comparar las características de las detenciones por tipo de autoridad, es posible notar que las personas detenidas por las fuerzas armadas tienden a reportar con mayor frecuencia haber vivido violencia, particularmente las formas sistemáticas de tortura.⁶³

Si bien las personas detenidas por autoridades civiles, reportan mayor incidencia en el uso de esposas, en comparación con las detenidas por las fuerzas armadas, –78.1% contra 70.2%–, y es similar en la aplicación de la fuerza para someter a la persona que se busca detener –64.5% frente a 65.5%–, las detenciones por autoridades militares registran más usos de la fuerza que implican mayores afectaciones a la integridad de la persona detenida. Por ejemplo, en cuanto a amenazas con armas de fuego, lesiones menores y el uso de armas contundentes con el fin de someter al momento del arresto, las fuerzas armadas superan entre 15 y 20 puntos porcentuales a las autoridades civiles. Además, el 14% de las personas que fueron detenidas por las fuerzas armadas indicó que le dispararon antes de ser puesto a disposición –proporción que es casi tres veces la correspondiente a las autoridades civiles (5.4%)–. De igual forma, el 12% de las personas capturadas por las fuerzas armadas dijo haber sufrido lesiones que pusieron en riesgo su vida, mientras que el 6.4% de las personas detenidas por autoridades civiles mencionaron lo mismo.

⁶³ Intersecta, *Amicus curiae para la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019*, 2023, p. 18.

¿En qué porcentaje de las detenciones de las personas privadas de la libertad la autoridad hizo uso de la fuerza?

Por autoridad que realizó la detención



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



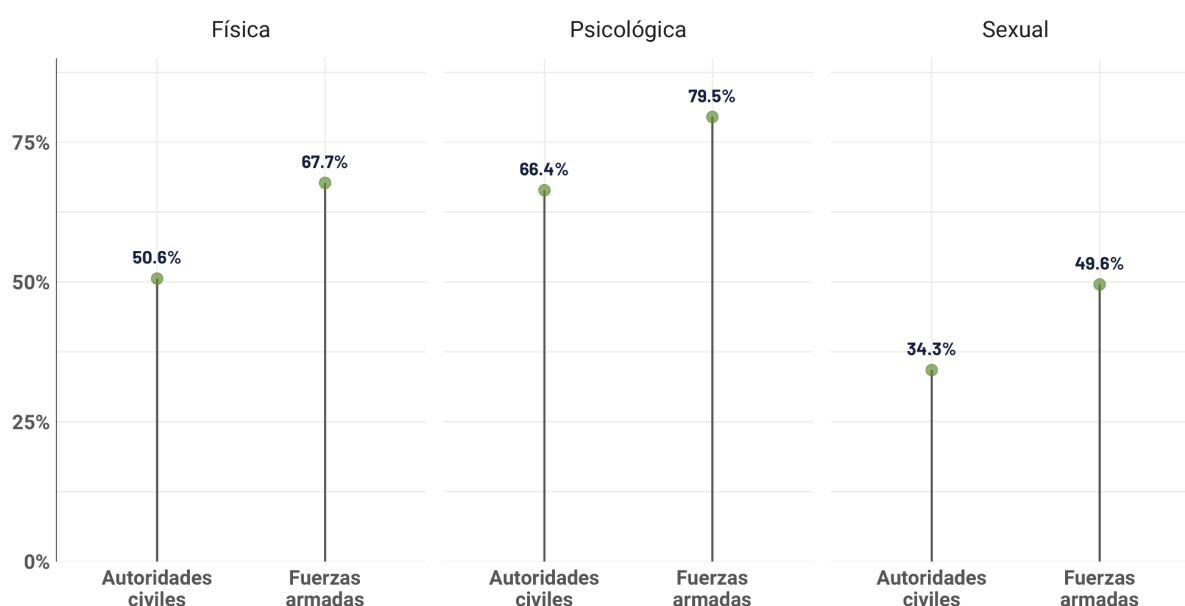
Como mencionamos previamente, la Enpol también permite conocer si la población privada de su libertad vivió algún incidente de violencia entre su detención y hasta antes de llegar a la Agencia del Ministerio Público o con un Juez de lo penal. Este instrumento pregunta de manera explícita por 25 situaciones de violencia a las personas privadas de su libertad, las cuales contemplan eventos de violencia física, sexual y psicológica. Estas son: amenazas con levantar cargos falsos, amenazas de matarles, amenazas de hacerle daño, amenazas de hacerle daño a su familia, otras amenazas, presión para denunciar a alguien, incomunicación o aislamiento, pasear por automóvil, dañaron a alguien de su familia, desverstir, vendar los ojos, ataron su cuerpo, asfixia o ahorcamiento, *tehuacanazo*, patadas o golpes con las manos, golpes con objetos, quemaduras, descargas eléctricas, aplastamiento de cuerpo, lesiones con arma blanca, encajar agujas, lesiones por arma de fuego, acoso sexual, manoseo, exhibicionismo o intento de violación, lesiones en órganos sexuales, y violación sexual.

Considerando todas las situaciones específicas de violencia, el 83.9% de las personas detenidas por las fuerzas armadas afirmaron vivir al menos un incidente de violencia en

el contexto de su detención, mientras que el 71.4% de las personas detenidas por autoridades civiles afirmó lo mismo. O sea, las personas detenidas por las fuerzas armadas reportan más violencia entre la detención y su puesta a disposición de la autoridad civil que aquellas detenidas por las policías. Además, al agrupar los distintos tipos de abuso y tratos cruentos contemplados de este instrumento por tipo –en violencia física, psicológica y sexual–, aparece el mismo patrón: las fuerzas armadas ejercen más violencia durante las detenciones que las autoridades civiles.

¿En qué porcentaje de las detenciones de las personas privadas de su libertad la autoridad ejerció violencia?

Por autoridad que realizó la detención



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



De acuerdo con la Enpol, el tipo de violencia más común entre el arresto y la puesta a disposición es la psicológica, y esta es más ejercida por las corporaciones militares.⁶⁴ En concreto, mientras que el 79.5% de las personas detenidas por las fuerzas armadas reportó haber vivido este tipo de violencia, el porcentaje de personas detenidas por autoridades civiles que reportó esto baja 13.1 puntos porcentuales.

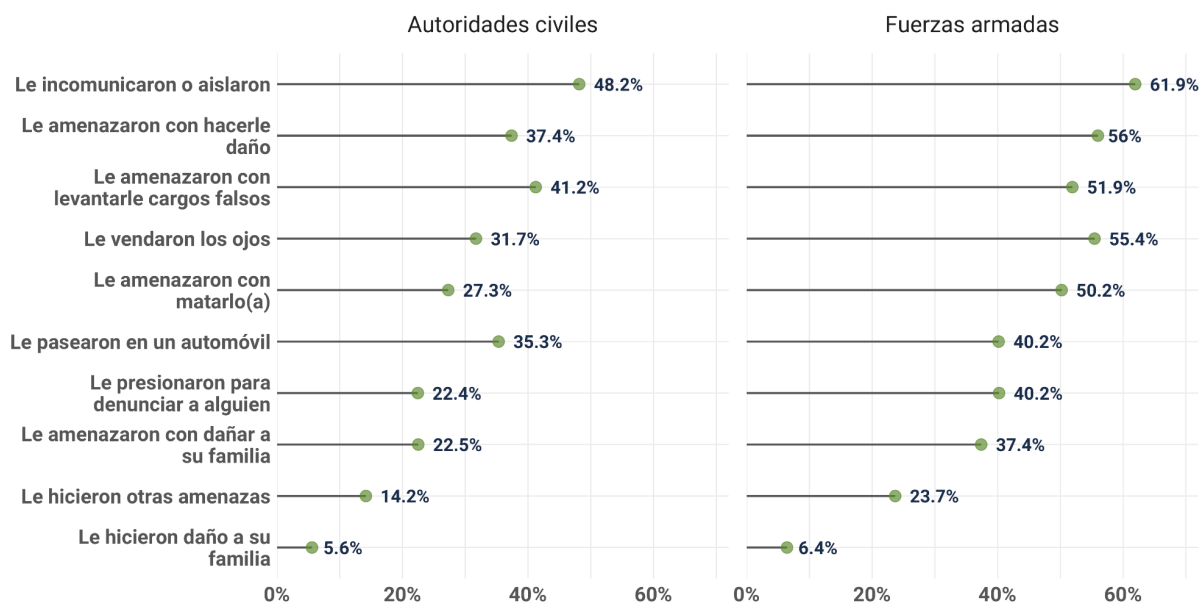
Si analizamos la violencia psicológica a detalle, ¿qué surge? En prácticamente todos los tipos de agresiones psicológicas contempladas, su incidencia es mayor cuando la detención fue realizada por las fuerzas armadas. La agresión más reportada fue que los

⁶⁴ *Ibidem*, p.17.

elementos de las fuerzas armadas dejan incomunicada a la persona detenida (61.9%). A esto se le añade que, en la mitad de las detenciones realizadas por el Ejército o la Marina, las personas detenidas recibieron amenazas de daño o muerte, se les cubrió la cabeza o fueron vendadas, o se les amenazó con levantarles cargos falsos.

¿Con qué frecuencia se agredió psicológicamente a las personas privadas de su libertad durante su detención?

Por tipo de agresión y por tipo de autoridad



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).

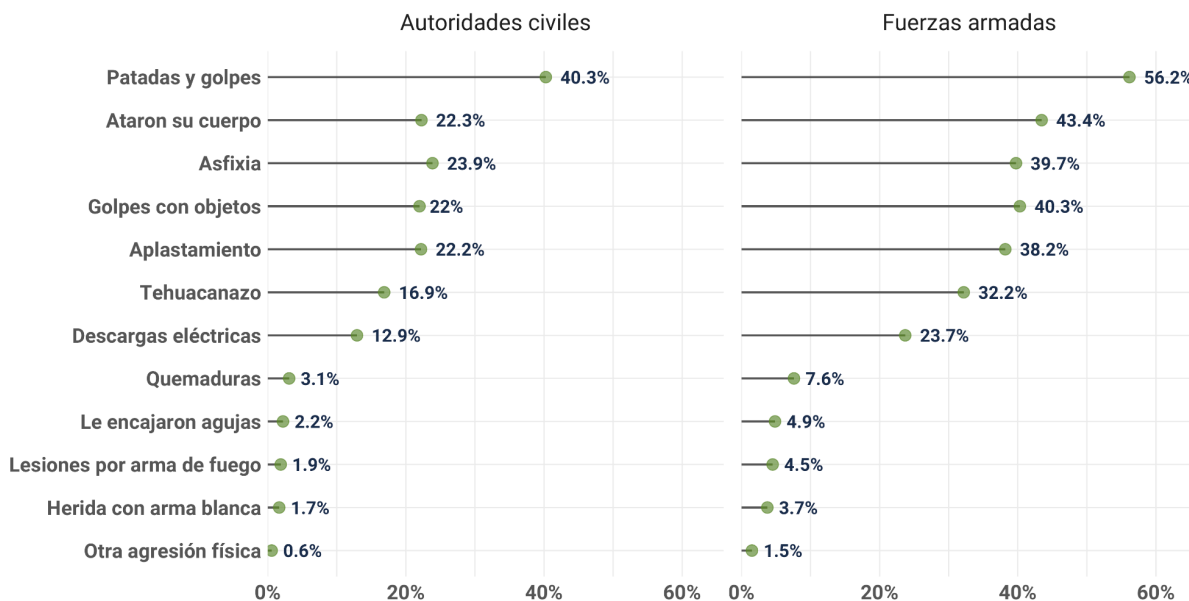


Respecto a la violencia física, los datos de la Enpol (2021) muestran el mismo patrón: las fuerzas armadas recurrieron en mayor proporción a la violencia física durante las detenciones.⁶⁵ De hecho, este tipo de violencia es en la que se reporta una mayor brecha entre las autoridades civiles y las militares (66.7% contra 50.6%). Observando las agresiones específicas, los datos nos muestran que la Sedena y la Semar recurrieron de manera más frecuente a todas las formas de violencia física contempladas por la Enpol: patadas, golpes, asfixia, quemaduras y descargas eléctricas.

⁶⁵ *Ibidem*, p.17.

¿Con qué frecuencia se agredió físicamente a las personas privadas de su libertad durante su detención?

Por tipo de agresión y por tipo de autoridad



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).

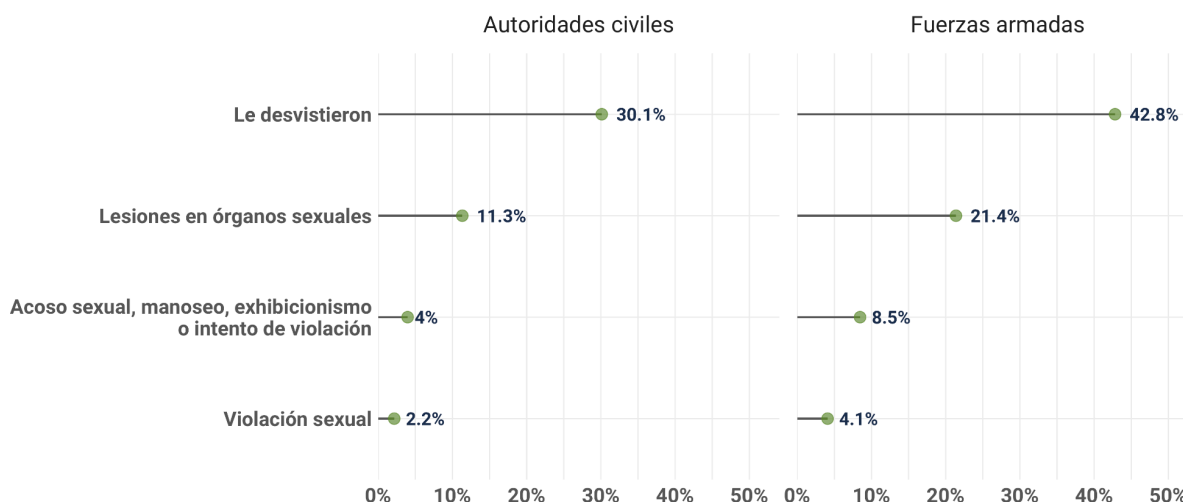


Finalmente, la incidencia de violencia sexual en arrestos realizados por las fuerzas armadas también es mayor que la de las autoridades civiles: cinco de cada diez personas privadas de la libertad que fueron arrestadas por las fuerzas armadas sufrieron violencia sexual durante su detención.⁶⁶ El tipo de abuso más común de violencia sexual es que la persona detenida sea desvestida; esto ocurrió en el 42.8% de las detenciones realizadas por el Ejército o la Marina. En los otros tres tipos de agresiones contemplados por este tipo de violencia —esto es acoso, manoseo, exhibicionismo e intento de violación; mutilación de órganos genitales; y violación—, la incidencia en las detenciones que realizan las fuerzas armadas es del doble que la de las autoridades civiles.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 20.

¿Con qué frecuencia se agredió sexualmente a las personas privadas de su libertad durante su detención?

Por tipo de agresión y por tipo de autoridad



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).

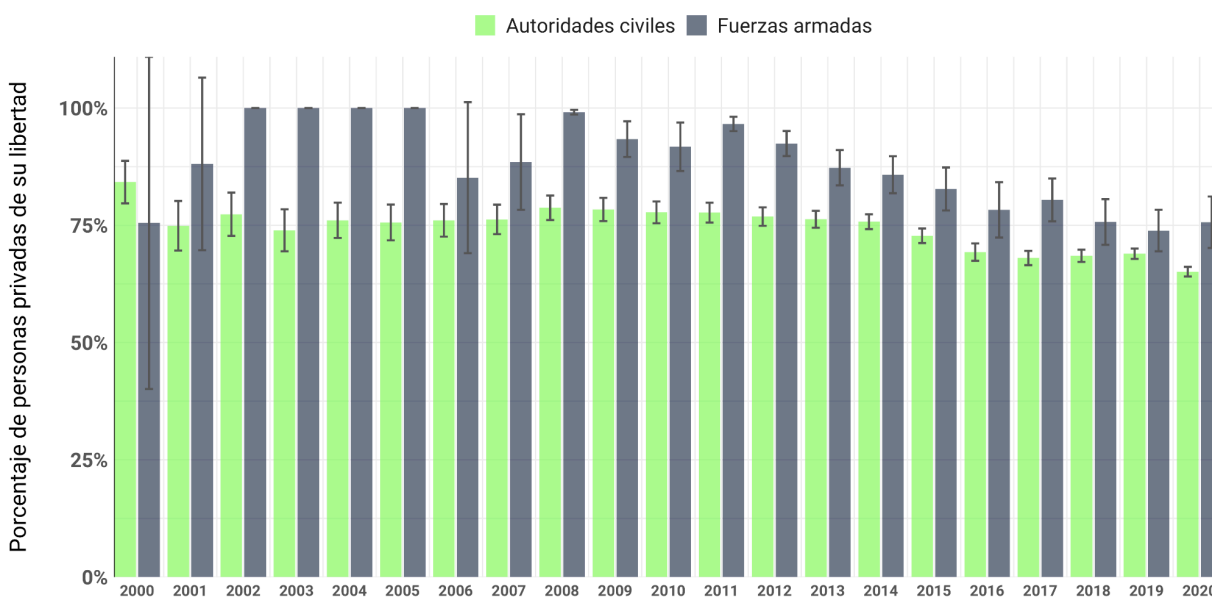


Los patrones mostrados hasta ahora en el actuar de las fuerzas de seguridad durante las detenciones están basados en información de las personas que se encontraban privadas de su libertad en 2021. Esto significa que las situaciones de violencia incluidas en las estimaciones anteriores ocurrieron entre 1980 y 2021.

Por lo tanto, resulta importante cuestionarnos si la tendencia mostrada hasta aquí es constante en el tiempo o si existen diferencias importantes respecto al abuso de la fuerza con el que las autoridades realizaron las detenciones de las personas privadas de su libertad en años recientes.

Porcentaje de privadas de su libertad que vivieron agresiones en el contexto de su detención por parte de la autoridad

Por autoridad, por año de detención



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).

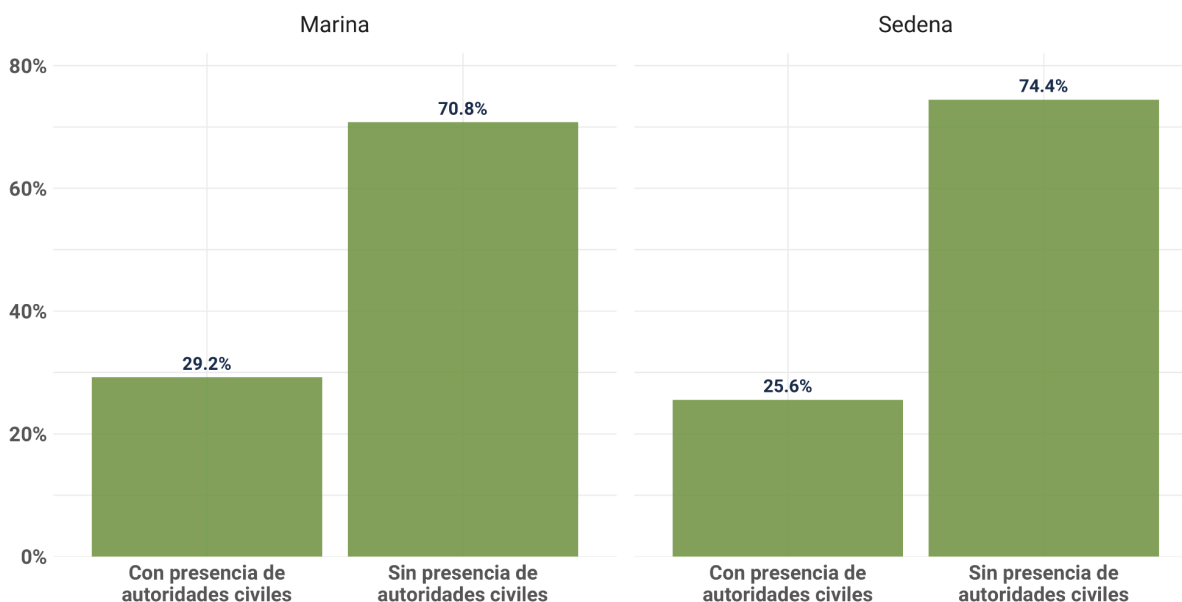


La gráfica anterior muestra, en primer lugar, que la proporción de las personas privadas de su libertad que reportó vivir violencia en el contexto de la detención ha disminuido tanto para las detenciones realizadas por autoridades civiles como para las realizadas por las fuerzas armadas. La disminución en el porcentaje para las detenciones realizadas por las fuerzas armadas fue mayor que la mostrada para autoridades civiles. Para las primeras, la diferencia es de casi 15 puntos porcentuales en los últimos diez años (pasó de ser 91.7% en 2010 a ser de 75.6% en 2020), mientras que para las autoridades civiles, la disminución en el mismo periodo fue de 12 puntos porcentuales (en 2010 el porcentaje fue de 77.7%, mientras que en 2020 fue del 65.1%).

Esto significa que la brecha entre las autoridades civiles y las fuerzas armadas en el porcentaje de personas que vivieron agresiones durante su detención ha disminuido. Sin embargo, es importante señalar que la proporción en el caso de las detenciones realizadas por las fuerzas armadas es consistentemente mayor a la registrada en las detenciones realizadas por las autoridades civiles para todos los años. Es decir, **si bien el abuso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas durante las detenciones a personas privadas de la libertad ha disminuido, su actuar es, en el mejor de los casos, igual al de las autoridades civiles.**

Ante este panorama, una última tendencia importante a señalar es que la Enpol (2021) también revela que en más de siete de cada diez detenciones que realizan las fuerzas armadas, éstas son la única autoridad presente al momento del arresto. Este dato reafirma lo mostrado en los datos de la Base Oculta: la participación complementaria de las fuerzas armadas con autoridades civiles es la excepción y no la regla. Además, esta circunstancia es especialmente preocupante considerando que la tendencia, de acuerdo con la Base Oculta, es que las fuerzas armadas son más letales o abusan más de la fuerza durante los enfrentamientos cuando no actúan de manera conjunta.⁶⁷

De las detenciones en las que participaron las fuerzas armadas, ¿en qué porcentaje estuvo presente una autoridad civil?
Por autoridad militar



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL).



⁶⁷ El que las fuerzas armadas recurren con mayor frecuencia al abuso de la fuerza cuando actúan solas no se refleja en la información que ofrece la Enpol sobre las detenciones a personas privadas de su libertad. En específico, mientras que el 82.5% de las personas que fueron detenidas únicamente por el Ejército o la Marina reportaron haber vivido al menos un incidente de violencia, la cifra aumenta a 87.1% cuando actuaron en conjunto con otra autoridad (ya sea civil o militar).

4. Implicaciones de política pública

En esta última sección, lo que queremos ofrecer son algunas implicaciones de política pública que, a nuestro parecer, se derivan de este análisis.

Recapitulando lo más importante: a lo largo de estas páginas, ofrecimos un análisis que permitió contrastar el uso y abuso de la fuerza que hacen las policías y las fuerzas armadas. Considerando la desproporción que hay entre policías y fuerzas armadas en cuanto a la percepción ciudadana —las primeras se perciben como menos confiables, menos efectivas y más corruptas—, esperábamos que, en términos de uso y abuso de la fuerza, las policías fueran sistemáticamente peores que las fuerzas armadas. Con los indicadores que aquí utilizamos, sin embargo, no encontramos ese patrón. Por el contrario, mostramos que **el abuso de la fuerza, incluida la tortura, es igual o incluso más frecuente, en proporción, para los casos en los que se involucran elementos de las fuerzas armadas, comparados con aquellos en los que participan las policías**. Más aún: esta tendencia —que las fuerzas armadas abusan igual o más que las policías— es una constante en el tiempo, a pesar de los cambios de sexenio. Persiste, incluso, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

A nuestro parecer, el informe tiene implicaciones concretas para la rendición de cuentas y para la discusión de la iniciativa de reforma constitucional. A continuación ahondamos en ellas.

4.1 Implicaciones del informe para la rendición de cuentas

A lo largo de este informe hemos señalado distintos huecos en la información que permitiría fiscalizar de manera más adecuada a todas las fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas armadas. Nos parece importante señalar que una de las implicaciones de política pública de este informe es justo la de insistir en por qué es tan importante poder evaluar a las fuerzas armadas de forma que sean comparables a las instituciones civiles.

Son dos los mecanismos a los que apuntamos, como mínimo:

- Hacer exigibles los informes públicos anuales que, conforme al artículo 35 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, las fuerzas armadas tienen que producir.

A pesar de que tienen esta obligación desde 2019, sistemáticamente se han rehusado a cumplir con la misma.

- Extender la fiscalización del Inegi a las labores de seguridad pública que están realizando las fuerzas armadas.

4.2 Implicaciones del informe para la iniciativa de reforma constitucional

Como mencionamos al inicio de este informe, el 5 de febrero el Presidente presentó una iniciativa de reforma constitucional. De aprobarse la iniciativa, no solo pasaría la Guardia Nacional a ser parte de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Fuerza Armada Permanente, sino que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada contarían con la autorización para desempeñar, de manera indefinida, funciones de seguridad pública.

Este informe busca visibilizar algunos de los costos que tendría la aprobación de las iniciativas de reforma propuestas por el presidente López Obrador en materia de seguridad. A lo largo de estas páginas hemos ofrecido argumentos para rechazar la iniciativa presidencial. Lo que tocaría es seguirle apostando al modelo de seguridad que tenemos actualmente en la Constitución, que es un modelo que le apuesta a la ruta civil. ¿Hay mucho por hacer? Claro. ¿Las instituciones civiles no están hoy a la altura del cometido? No lo están. Pero tampoco lo están las fuerzas armadas. Desde ahí, lo que toca es construir cumpliendo con la Constitución.

Es común que cuando se critica el desempeño a las fuerzas armadas, el argumento sea que la gente las quiere y apoya. Como esperamos haber mostrado en este informe, el desempeño de las fuerzas armadas, en lo que a uso y abuso de la fuerza se refiere, es igual o peor que el de las policías. Esto importa porque sugiere que la imagen no corresponde necesariamente con la práctica. De ser así, la pregunta interesante se vuelve: ¿por qué es que las personas confían tanto en ellas y las apoyan tanto?

Más que dar por sentado el apoyo a las fuerzas armadas —particularmente en detrimento de las policías—, lo que toca es interrogar a qué se debe esto.