

2da EDICIÓN
NOVIEMBRE 2023

PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE



Centro
Prodh

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.

PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

2da EDICIÓN | NOVIEMBRE 2023

PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

2da EDICIÓN | NOVIEMBRE 2023



CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.

FUNDADOR

José de Jesús Maldonado García S.J. †

DIRECTOR

Santiago Aguirre Espinosa

ÁREA DE ADMINISTRACIÓN

Inés Casarrubias Gámez
Alejandra Govea Briseño
Hiram Gutiérrez Bautista
Isaías Gonzalo Flores Romero
José Luis Alvarado Rodríguez
María del Consuelo López Juárez
María del Rosario Reyes Jiménez
Marisol Zamora Morales

ÁREA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Yeny Santiago Alcaraz
David Parralejo Manzano

ÁREA INTERNACIONAL

María Luisa Aguilar Rodríguez
Eduardo Guerrero Lomelí
Luke White Connell

ÁREA DE DEFENSA INTEGRAL

Ivette Estefanía Galván García
Melissa Zamora Vieyra
César Contreras León
José de Jesús Segovia Villeda
Neftaly Pérez Rodríguez

ÁREA DE EDUCACIÓN

Meyatzin Velasco Santiago
Jorge Alejandro Salas Álvarez
Luis Orlando Pérez Jiménez S.J.

ÁREA DE COMUNICACIÓN Y ANÁLISIS

Carlos Naim Camacho Velázquez
Guadalupe Fernández Escobedo
Xosé Roberto Figueroa Rivera

PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

2da EDICIÓN | NOVIEMBRE 2023



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Editado en México / Edited in Mexico

Desde su creación en 1988 por la Compañía de Jesús, el CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C. (Centro Prodh) ha defendido, promovido e incidido en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en el país.

La misión del Centro Prodh es defender los derechos humanos de personas y colectivos excluidos, en situación de vulnerabilidad o empobrecidos, para contribuir en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática en la que se respete plenamente la dignidad humana.

Serapio Rendón 57-B, Col. San Rafael, Ciudad de México. Tels: (0155) 5546 8217, (55) 5566 7854, (55) 5535 6892 Fax: ext. 108

Fotografía en portada: Revista *Gatopardo*

DISEÑO EDITORIAL

David Eduardo Mirafuentes Ortega

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	15
---------------------	-----------

CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES	23

1.1 LOS ORÍGENES: LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96	26
--	----

1.2 LA PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN	29
--	----

1.3 LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR DEL SEXENIO DE PEÑA NIETO	32
--	----

CAPÍTULO 2	
LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL	41

2.1 ANTECEDENTES	43
--------------------	----

2.2 EL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	57
---	----

CAPÍTULO 3	
EL NUEVO MARCO JURÍDICO (I): LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS LEYES SECUNDARIAS	65

3.1 LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	67
---	----

3.2 LAS LEYES SECUNDARIAS	72
-----------------------------	----

3.2.1 La Ley de la Guardia Nacional	73
---------------------------------------	----

3.2.1.1 Confusión de los ámbitos de la prevención y la investigación y atribución de facultades para investigar delitos a un cuerpo militarizado	75
--	----

3.2.1.2	Dotación de facultades en materia migratoria a un cuerpo militarizado	79
3.2.1.3	Consideración de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada como faltas no graves	82
3.2.2	La Ley Nacional del Registro de Detenciones	83
3.2.2.1	Incertidumbre jurídica sobre la obligación de los elementos de las Fuerzas Armadas de realizar el Registro de Detenciones	85
3.2.3	La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza	89
3.2.3.1	Incorrecta incorporación de los principios sobre uso de la fuerza reconocidos a nivel internacional	91
3.2.3.2	Deficiente regulación del uso de la fuerza letal	96
3.2.3.3	Habilitación del uso de la fuerza letal contra protestas que se consideren violentas	101
3.2.3.4	Inobservancia de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el <i>Caso Atenco</i>	105

CAPÍTULO 4

EL NUEVO MARCO JURÍDICO (II): EL ACUERDO PRESIDENCIAL, LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE DE 2020, EL REGLAMENTO DE LA GUARDIA NACIONAL, Y OTRAS NORMAS **111**

4.1	EL ACUERDO PRESIDENCIAL DE MAYO DE 2020	113
4.2	LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE 2020: ADSCRIPCIÓN DE LAS UNIDADES DE LA GUARDIA NACIONAL A LOS MANDOS TERRITORIALES DEL EJÉRCITO MEXICANO	124
4.3	REGLAMENTO DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	130
4.4	DIRECTIVA PARA LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y LA ATENCIÓN VICTIMAL DE LA GUARDIA NACIONAL	132
4.5	REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	137

CAPÍTULO 5
EL NUEVO MARCO JURÍDICO (III): LA CREACIÓN DE LA COMANDANCIA DEL EJÉRCITO, LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE INTERVENCIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE Y LA ADSCRIPCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL A LA SEDENA **141**

5.1 | LA CREACIÓN DE LA COMANDANCIA DEL EJÉRCITO 144

5.2 | LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN LABORES DE SEGURIDAD Y LA ADSCRIPCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL A LA SEDENA 149

.....

CAPÍTULO 6
GUARDIA NACIONAL: CARÁCTER CIVIL DESDIBUJADO **171**

6.1 | ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA FUERZA 173

6.2 | CONTROLES 181

6.3 | CARRERA Y DOCTRINA POLICIAL 190

.....

CAPÍTULO 7
LOS RIESGOS: VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS, CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA Y DESBALANCES EN LA RELACIÓN CÍVICO MILITAR **195**

7.1 | VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS 197

7.2 | CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA 209

7.3 | DESBALANCES EN LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR 211

.....

CAPÍTULO 8
FUERO MILITAR: UNA TENSION PERMANENTE **221**

8.1 | EL CASO DEL EX SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL: EXPRESIÓN DE LA NUEVA PREPONDERANCIA MILITAR 223

8.2 | LA INTERMINABLE LUCHA PARA ACOTAR EL FUERO CASTRENSE 229

.....

CAPÍTULO 9

EJÉRCITO ESPIADO Y EJÉRCITO ESPÍA: LO QUE “GUACAMAYAS” Y PEGASUS MOSTRARON SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS 253

- 9.1 | EJÉRCITO ESPIADO: LO QUE “GUACAMAYAS” MOSTRÓ 255
- 9.2 | EJÉRCITO ESPÍA: LO QUE PEGASUS MOSTRÓ 261

CAPÍTULO 10

LA REVISIÓN JUDICIAL DEL PROCESO DE MILITARIZACIÓN 271

- 10.1 | EL PAPEL DE LA SCJN 273
 - 10.1.1 | La Ley Nacional del Uso de la Fuerza: acción de inconstitucionalidad 64/2019 resuelta en octubre de 2021 274
 - 10.1.2 | El Acuerdo Presidencial por el que el Titular del Ejecutivo Federal dispuso de la Fuerza Armada Permanente: controversia constitucional 90/2020 resuelta en noviembre de 2022 277
 - 10.1.3 | La Ley Nacional del Registro de Detenciones: acción de inconstitucionalidad 63/2019 resuelta en enero de 2023 284
 - 10.1.4 | Código de Justicia Militar y Código Militar de Procedimientos: acción de inconstitucionalidad 46/2016 resuelta en abril de 2023 286
 - 10.1.5 | Reformas por las que se pretendió adscribir la Guardia Nacional a la Sedena: acción de inconstitucionalidad 137/2022 resuelta en abril de 2023 291
 - 10.1.6 | La Ley de la Guardia Nacional: acción de inconstitucionalidad 62/2019 resuelta en abril de 2023 300
- 10.2 | MÁS ALLÁ DE LA SCJN: OTROS PROCESOS DE RESISTENCIA A LA MILITARIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS 302
 - 10.2.1 | La resistencia de las comunidades tseltales de Chiapas 302
 - 10.2.2 | Las resistencias frente a la construcción de cuarteles de la Guardia Nacional en la CDMX 309
 - 10.2.2.1 | Resistencia de los vecinos de la Unidad Habitacional “El Rosario” en Azcapotzalco 309
 - 10.2.2.2 | Resistencia del pueblo originario de San Luis Tlaxialtamalco en Xochimilco 312

10.2.2.3 Resistencia de la “Asamblea del Agua” contra el cuartel en el Vivero Nezahualcóyotl en Xochimilco	317
--	-----

.....

CONCLUSIÓN	321
-------------------	------------

ANEXO 1 SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA CNDH POR VIOLACIONES GRAVES CONTRA LAS FUERZAS ARMADAS DE 2006 A LA FECHA	328
---	------------

ANEXO 2 PRONUNCIAMIENTOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA MILITARIZACIÓN DE MÉXICO	337
---	------------

.....



INTRODUCCIÓN

LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

ha sido una preocupación constante de organizaciones de derechos humanos, como el Centro Prodh, desde hace décadas.

Después de la fundación del Centro en 1988, documentamos y constatamos cómo permanecían impunes los delitos y graves violaciones a derechos humanos cometidas durante la llamada “Guerra Sucia”. Esta impunidad mostraba la autonomía relativa de la que gozaban las Fuerzas Armadas en el tradicional sistema político mexicano, pese a que discursivamente se afirmaba su subordinación plena a las autoridades civiles.

En los años noventa, tras el levantamiento zapatista en Chiapas y la irrupción de otras organizaciones armadas en Guerrero y Oaxaca, constatamos también que la lógica contrainsurgente de la “Guerra Sucia” no había sido dismantelada, pues impregnaba la reacción castrense ante esas expresiones.

Igualmente, en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), cuando fue modificado el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para dar asiento en éste a las Fuerzas Armadas, advertimos que era un paso hacia la militarización y acompañamos los esfuerzos por impugnar esas reformas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el proceso que derivó en la Acción de Inconstitucionalidad 01/96.

Después, en el primer gobierno de la alternancia, denunciarnos y documentamos la falta de rendición de cuentas del Ejército durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006). En el caso conocido como *Campesinos Ecológicos*, que una década después llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), documentamos la práctica castrense de torturar

detenidos y la colusión de militares con caciques locales vinculados al narco-tráfico. También denunciarnos la militarización de la procuración de justicia por la designación de un mando castrense como titular de la Procuraduría General de la República (PGR) y denunciarnos la complacencia de la fallida Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) frente a las violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército durante la “Guerra Sucia” así como frente a su ulterior encubrimiento por parte del sector castrense.

Posteriormente, cuando en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se decidió desplegar a las Fuerzas Armadas por todo el territorio nacional para intensificar la “Guerra contra el Narcotráfico”, documentamos el aumento de las violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército y la Marina, tanto como su común secuela de impunidad. Publicamos en ese entonces el informe *¿Comandante Supremo? La ausencia de controles civiles sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, que documentó la erosión de la subordinación castrense a las instancias civiles.

De manera similar, en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) documentamos los abusos castrenses en episodios tan emblemáticos como el caso Tlatlaya, en los que constatamos la existencia de ejecuciones extrajudiciales atribuibles a elementos del Ejército. Especialmente, registramos y denunciarnos la emisión de órdenes militares que incentivan la violación de derechos humanos, como mostramos en el informe *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*. Asimismo, documentamos la persistencia de la militarización, pese a las promesas de inicio de sexenio de conformar una gendarmería civil, en el informe *Perpetuar el fallido modelo de seguridad: la aprobación de la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*.

Así llegamos al inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Las promesas de campaña del entonces candidato generaron expectativas sobre una revisión del modelo de seguridad y, específicamente, sobre el posible inicio de una gradual desmilitarización de la seguridad pública.

No obstante, la predominante participación de las Fuerzas Armadas en la creación de la Guardia Nacional comenzó a poner en duda las expectativas levantadas, aun cuando en principio la reforma constitucional por la que fue creada esta nueva corporación preservó su carácter civil y mantuvo abierta la posibilidad de generar controles externos para impedir que fuese un vehículo para profundizar la militarización.

Pero lo que ocurrió después acabó con toda expectativa de que hubiera algún cambio en este ámbito. Las leyes secundarias de la Guardia Nacional se hicieron a la medida de las Fuerzas Armadas. Después, en mayo de 2020, durante la pandemia, se emitió un Acuerdo Presidencial por el que se dispuso de la Fuerza Armada Permanente para realizar labores de seguridad pública en todo el territorio nacional hasta 2024. Esto supuso una inédita entrega de funciones al Ejército que, además, fue rematada con la decisión, tomada en octubre de 2020, de adscribir a los mandos territoriales del Ejército las unidades operativas de la Guardia Nacional. A esto se sumó, además, la reforma por la que en 2022 se pretendió entregar la Guardia Nacional a la Sedena, misma que a la postre estimó inconstitucional la SCJN, y la ampliación del plazo en el que la Fuerza Armada Permanente podrá realizar labores de seguridad pública, que sigue vigente.

De este modo, la expansión de la presencia pública militar durante el actual sexenio alcanzó una profundidad legal no vista antes. Los cambios jurídicos están siendo acompañados por una utilización extensiva de las Fuerzas Armadas para labores distintas a su función constitucional ordinaria: se ha vuelto común en el sexenio la participación del Ejército en la construcción de obra pública y en otras funciones.

En contrapartida, los patrones documentados de violaciones a derechos humanos no se han erradicado plenamente. No se ha llamado a cuentas a las Fuerzas Armadas por la “Guerra Sucia”; se ha prodigado impunidad en la mayoría de los crímenes castrenses de la “Guerra contra las Drogas”; y los casos nuevos de violaciones a derechos humanos no han desembocado en justicia y verdad.

Ante esta realidad, este informe da cuenta del proceso jurídico y político por el que se ha profundizado la militarización en este sexenio, con la convicción de que ésta redundará en riesgos y con la congruencia de haberlo advertido así también ante gobiernos pasados.

Tradicionalmente, la militarización ha despertado tres grandes preocupaciones: primero, la relacionada con que el despliegue del Ejército y de la Marina en tareas de seguridad no ha probado ser una política pública efectiva para la disminución de la violencia; segundo, la vinculada con que este despliegue suele ocasionar un aumento cuantitativo y cualitativo de violaciones a derechos humanos; y, tercero, la asociada con que el fortalecimiento del sector castrense puede trastocar la relación cívico-militar, lo que es riesgoso para una democracia incipiente y frágil como la mexicana. Estas

tres preocupaciones subsisten en la actualidad y se proyectan hacia el futuro, pues la preeminencia castrense se ha plasmado en reformas legales que trascenderán a esta administración.

Por ello, el presente informe quiere contribuir a la discusión de esta realidad apremiante y a recordar, como lo hicimos antes, que en México urge un proceso de gradual desmilitarización de la vida pública para tornar más eficientes las políticas de seguridad, para reducir las violaciones a derechos humanos y para reconducir la relación cívico-militar en la lógica propia de una democracia que apuesta por la vía civil.

La primera edición de este informe fue publicada en 2021 y se agotó rápidamente. En esta segunda edición, hemos actualizado el contenido para incorporar lo ocurrido durante 2022 y 2023, con la esperanza de aportar argumentos y razones de cara a los debates que sobre este tema se generarán en el ya próximo 2024, los cuales seguramente continuarán a inicios del próximo sexenio.

Dedicamos esta segunda edición a las víctimas y sobrevivientes de abusos militares que buscan justicia y verdad en todo el país y, también, a quienes durante estos últimos años intensos y convulsos no mudaron súbitamente de posición; a quienes no se dejaron amedrentar y siguieron señalando los riesgos que genera la militarización, al tiempo que continuaron construyendo propuestas y alternativas encaminadas a reducir efectivamente la violencia que sigue dañando a nuestro país. ✌

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.**
Ciudad de México, a noviembre de 2023





CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

COMO YA SEÑALAMOS, LA MILITARIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD es un proceso que lleva varias décadas en México. La adopción de un marco jurídico que permitiera a las Fuerzas Armadas realizar tareas de seguridad pública era una añeja demanda del sector castrense que, pese a no haberse materializado cabalmente, sí se había impulsado en el pasado mediante la presentación de diversas iniciativas de ley e incluso en piezas legislativas que en su momento fueron aprobadas por el Congreso de la Unión¹.

En la creación de la Guardia Nacional y en el diseño de las leyes que la acompañaron es posible encontrar una nítida línea de continuidad entre lo que las Fuerzas Armadas exigían en el pasado y lo que se les ha otorgado en el presente. También es posible identificar que en no pocos aspectos la legislación aprobada en este sexenio excede lo que en el pasado se había propuesto en iniciativas o incluido en leyes que aprobó el Poder Legislativo.

1. Para un recuento de este proceso, son relevantes los informes elaborados por el Centro Prodh: *¿Comandante Supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas en el Sexenio de Felipe Calderón*, México, 2009, en <https://bit.ly/2SMq8n5>; así como *Perpetuar el fallido modelo de seguridad: la aprobación de la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, México, 2018, en <https://bit.ly/3vErGhw>. Véase también: AAVV, *Siempre cerca, siempre lejos, las Fuerzas Armadas en México*, CIEPAC, México, 2000; y Sánchez Ortega, Lisa, *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*, MUCD-FES, 2020, Ciudad de México, en <https://bit.ly/3vldmEX>.

Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública



Analizar la legislación actual a la luz de esos antecedentes contribuye a entender mejor por qué es acertado sostener que desde 2018 se ha profundizado la militarización de la seguridad pública.

1.1 LOS ORÍGENES: LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96

Desde su redacción inicial, la Constitución establece que, en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas no pueden ejercer funciones más allá de las relacionadas con la disciplina militar.

Así se expresa en el artículo 129, que dice:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Pero durante el siglo xx y muy señaladamente en el período que va desde finales de los años noventa hasta los tiempos actuales, se ha querido eludir este mandato constitucional para ampliar la participación de las Fuerzas Armadas en diversas labores, sobre todo en el campo de la seguridad pública.

Aunque había algunos antecedentes², la primera controversia jurídica relevante que dirimió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre este tema fue precedida de las reformas por las que en 1995 los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina se integraron al Consejo Nacional de

Seguridad Pública tras la aprobación de la Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Frente a esta legislación, un grupo de diputados de oposición, fundamentalmente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), interpusieron una Acción de Inconstitucionalidad que fue registrada con el número 1/96.

Al resolver la acción, la SCJN³ analizó la participación del Ejército y la Marina en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La *litis* en ese proceso de control de constitucionalidad no consistió, por tanto, en analizar el despliegue territorial de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad: versaba en origen sobre un aspecto de coordinación administrativa interinstitucional y no sobre un aspecto de funciones operativas sustantivas.

En la citada acción de inconstitucionalidad, la SCJN consideró que las Fuerzas Armadas podrían auxiliar a las autoridades civiles únicamente en alguna acción puntual, a solicitud expresa, fundada y motivada de dichas autoridades civiles y subordinándose a ellas. Así, el Pleno de la SCJN aprobó por unanimidad diversas tesis jurisprudenciales en esa ocasión⁴, destacando por su contenido la siguiente:

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de

2. En estos antecedentes, por cierto, otros órganos del Poder Judicial de la Federación no se caracterizaron por ser un efectivo contrapeso garantista. Véase, por ejemplo, la tesis de rubro y texto: "SALUD, DELITOS CONTRA LA. SU CONFESIÓN ANTE AUTORIDADES MILITARES TIENE VALOR DE INDICIO. Aun cuando efectivamente al Ejército mexicano no le compete la persecución de los delitos, pues de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución General de la República, le incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial; la confesión del reo ante dichas autoridades militares tiene valor indiciario, por auxiliar al Ministerio Público Federal en la lucha contra las drogas". Tesis: 229102. Semanario Judicial de la Federación. Tesis Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989, página 748.5, 2015, párr. 88.

3. Acción de Inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros. Novena Época, Pleno, Tomo III, marzo de 1996, página 351. <https://bit.ly/2P4tlaw>

4. Específicamente, las tesis jurisprudenciales P./J. 37/2000 y P./J. 38/2000

seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Mediante esta interpretación constitucional, la SCJN abrió la puerta a que, sin necesidad de que se suspendieran derechos mediante el procedimiento establecido en el artículo 29 Constitucional, las Fuerzas Armadas pudiesen actuar en materia de seguridad pública a solicitud fundada y motivada de la autoridad civil competente.

Por años, esta tesis se invocó como fundamento para sostener que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública era constitucional, a pesar de que el contenido de la sentencia no era plenamente acatado. Efectivamente, las condiciones fijadas por la Corte —que se tratara de una acción puntual, a solicitud expresa, fundada y motivada de dichas autoridades civiles y subordinándose a ellas— fueron rebasadas en la realidad. Dichos requisitos fueron incumplidos y desbordados en los años siguientes: a menudo sin solicitud expresa, fundada y motivada por parte de las autoridades civiles comenzaron a efectuarse los llamados “operativos conjuntos” sin que en realidad se asegurara la subordinación castrense al poder civil. Tampoco el despliegue castrense se circunscribió a acciones específicas; por el contrario, dicha intervención implicó a menudo la asunción plena de las labores de seguridad pública por parte del Ejército y de la Marina en determinadas regiones del país.

No obstante, las Fuerzas Armadas continuaron en su empeño de contar con un marco jurídico que regulara las nuevas tareas que se les iban encomendando, reconociendo tácitamente en los hechos que la legalidad de su nuevo encargo era endeble.

Entre tanto, la militarización continuó. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), en cuyo mando fue designado un militar en activo y en cuya conformación concurrieron efectivos de las Fuerzas Armadas por los cuales la PFP debió pagar a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). En ese sexenio también fue designado un General como “zar antidrogas”⁵.

La militarización avanzó también en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006). En este periodo, la titularidad de la PGR fue entregada a un General, iniciando un proceso de presencia castrense en el órgano federal de procuración de justicia que se ha extendido hasta el presente. Hacia finales del sexenio, además, se hicieron comunes los operativos militarizados en el marco del programa “México Seguro”⁶. También en este momento, la mayor presencia castrense se justificaba aludiendo a su presunta eficiencia y supuesta incorruptibilidad⁷.

En este contexto, la ocasión de impulsar cambios legales que satisficieran las exigencias y expectativas de las Fuerzas Armadas llegaría en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) con la propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional.

1.2 LA PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

Al menos desde 2007, mandos militares realizaban cabildeo directo ante el Congreso de la Unión para que se aprobara una ley acorde con sus preocupaciones. Por ejemplo, está documentado que en ese año el General

5. Castillo García, Gustavo. “La participación de militares en la PFP ha costado más de 250 millones de pesos”, en *La Jornada*, 08 de julio de 2007. <http://bit.ly/3oRWEow>

6. Cacelín, Janet. “La guerra contra el narco cumple 10 años en México y las cifras de violencia no dan tregua”, en *Univisión*, 06 de diciembre de 2016. <http://bit.ly/3cUJn7>; y “México Seguro, militarización inútil”, en *La Jornada*, 18 de junio de 2005. <http://bit.ly/3bRE4Du>

7. Ballinas, Víctor. “Visitador de la CNDH justifica empleo de fuerza militar”, en *La Jornada*, 20 de junio de 2005. <http://bit.ly/3rWE5eL>

Secretario de la Defensa Nacional demandó apoyo en el Senado para que se aprobara una legislación en la materia. Estos mismos registros indican que el 25 de octubre de 2008:

[...] el entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván, se reunió con los senadores de la Comisión de la Defensa Nacional de la LX Legislatura; les comentó que la participación militar en tareas de seguridad pública iba a ser de un máximo de dos años, pero que era necesario tener un sustento legislativo para esas tareas⁸.

Posteriormente, el 21 de abril de 2009 el Ejecutivo presentó su iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional. Entre otras cosas, se centra en regular la figura de la “afectación a la seguridad interior” para que, una vez acreditada ésta, la Fuerza Armada Permanente pudiera desplegarse a realizar labores de seguridad pública en todo el territorio nacional.

En su exposición de motivos, la iniciativa calderonista refería que:

[...] la expansión de los fenómenos delincuenciales presenta nuevos retos a las sociedades democráticas. Ello obliga a disponer de todos los elementos con los que cuenta el Estado para hacerles frente, sobre todo en materia de delincuencia organizada. Es crucial reconocer que, para su combate efectivo y eficiente, es indispensable articular a todas las autoridades del Estado mexicano.

Es necesario que el Estado asegure la eficacia de su actuar para atender las afectaciones a la seguridad interior y que garantice la plena vigencia de los derechos y libertades de los ciudadanos, incluso de aquellos que con sus actividades atentan en contra de la convivencia social. En esta tesitura, se establece categóricamente que, en la actuación de los agentes de las instituciones de seguridad pública, éstos serán los responsables de hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos ilícitos de los que tuvieron conocimiento, transmitiéndole todos los datos que tuvieron, poniendo a su disposición a los inculcados, si hubieran sido detenidos.

En este sentido, resulta indispensable establecer que, para garantizar la seguridad interior, es necesario emplear los elementos humanos y ma-

8. Robles, Leticia. “Ejército, 9 años sin respuesta del Congreso”, en *Excelsior*, 20 de octubre de 2016. <http://bit.ly/30PFrvZ>

teriales de todas las instituciones del Estado mexicano, incluida la Fuerza Armada Permanente, a saber el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada nacionales, por lo que su intervención en operaciones para solventar una afectación a la seguridad interior, se realizará en los términos que se señale en la declaratoria respectiva y de conformidad a las instrucciones del Presidente de la República a los Secretarios de la Defensa Nacional o de Marina.

Dentro de la temporalidad y ubicación geográfica señaladas en la declaratoria, también se faculta a las instituciones de seguridad pública o la Fuerza Armada Permanente, para verificar la no circulación de mercancías o efectos ilícitos y de personas requeridas por la autoridad, así como el cumplimiento de las leyes de orden público. Asimismo, se reitera que los servidores públicos que intervengan deberán respetar los derechos humanos de las personas sujetas a revisión.

Al establecer de manera transparente los ámbitos de participación de la Fuerza Armada Permanente, se asegura que los enfoques empleados para garantizar la integridad del Estado mexicano cumplan con las normas aceptables para las sociedades a las que sirven. Su actuación salvaguarda simultáneamente las funciones propias de una democracia, al posibilitar un combate frontal a las amenazas que acechan a una sociedad democrática y, al mismo tiempo, permitir a ésta un control de la actuación de quienes en su actuar cotidiano presentan una sólida defensa a las instituciones de la República⁹.

Como puede apreciarse, aludiendo a la necesidad de contener más eficientemente la expansión de la delincuencia organizada y a la necesidad de regular el despliegue castrense, la iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional de Felipe Calderón pretendía que, a partir de la figura de la afectación a la seguridad interior, se permitiera el despliegue de la Fuerza Armada Permanente para labores de seguridad en un ámbito geográfico definido y por tiempo determinado.

Durante el año 2011, ya después de que fuera intensificado el despliegue militar, se buscó aprobar precipitadamente una legislación de seguridad inspirada en estas premisas que fuera acorde con las exigencias de

9. Exposición de motivos de la “Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional” presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores el 21 de abril de 2009. <http://bit.ly/3bRQhYQ>

las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las críticas de especialistas, partidos de oposición y organizaciones de la sociedad civil lograron detener ese intento. En ese entonces fueron particularmente relevantes las intervenciones que realizaron las víctimas de la violencia y las violaciones a derechos humanos¹⁰.

En ese momento se argumentó con insistencia que extender así la participación castrense en tareas de seguridad pública requeriría una reforma constitucional previa, para la cual el partido en el poder no contaba con la suficiente mayoría parlamentaria¹¹.

Así, en el 2011 pudo ser detenido el intento de aprobar con premura la legislación buscada por el Ejército y por la Marina. Esto, sin embargo, no supuso que las Fuerzas Armadas dejaran de lado sus pretensiones durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, hasta que consiguieron la aprobación de la Ley de Seguridad Interior.

1.3 LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR DEL SEXENIO DE PEÑA NIETO

En 2016, el titular de la Sedena exigió públicamente un marco normativo para regularizar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, expresando en distintos momentos y frente a distintos actores lo siguiente:

[p]ara hacer más eficiente nuestra labor, se requiere contar con el marco jurídico que defina y regule el actuar de las tropas, para dar certeza a la sociedad sobre lo que hacemos, cómo lo hacemos y cuándo debemos hacerlo¹².

Posteriormente, el propio Titular de la Sedena perfiló en la prensa las exigencias centrales del sector castrense sobre los contenidos a satisfacer

10. Gil Olmos, José. “Convoca Sicilia a Fuerzas Armadas a discutir la Ley de Seguridad”, en *Proceso*, 17 de agosto de 2011. <http://bit.ly/3twNsIJ>

11. Garduño, Roberto, y Méndez, Enrique. “Inviabile, la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional: Corral”, en *La Jornada*, 27 de noviembre de 2011. <http://bit.ly/3ImDMHX>

12. Palabras pronunciadas por el C. General Salvador Cienfuegos Zepeda, secretario de la Defensa Nacional, el 7 de noviembre de 2016, durante la comida con senadores del Grupo Parlamentario y representantes del PRI y PVEM, en el Campo Mil. No. 1-A, Cd. de Méx. 7 de noviembre de 2016. <http://bit.ly/3lvAYbp>

por la Ley de Seguridad Interior, cuando en un artículo de opinión publicado en un diario de circulación nacional indicó que ésta debería como mínimo “regular la función del Estado para preservar la seguridad interior”.

El emplazamiento militar fue efectivo. Entre diciembre de 2016 y los primeros meses de 2017, legisladores y legisladoras de prácticamente todos los partidos políticos presentaron diversas iniciativas en la materia, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados. Todas las iniciativas coincidieron en ajustarse a los puntos marcados por el Titular de la Sedena y en proponer, consecuentemente, un esquema en que el Presidente de la República pudiera ordenar el despliegue intensivo de las corporaciones federales –incluyendo desde luego a las Fuerzas Armadas– en algún municipio, región o estado del país cuando ahí se considere que ha ocurrido una afectación a la “seguridad interior”¹³.

El 20 de noviembre de 2017, en el marco del 107 aniversario de la Revolución Mexicana, el General Secretario de la Defensa Nacional instó al Congreso a aprobar la Ley de Seguridad Interior, señalando que era “urgente”:

[un] ordenamiento que obligue y de orden y sentido a las instituciones encargadas de la seguridad y defensa del Estado mexicano [...] un marco jurídico [...] para establecer limitaciones y obligaciones a las autoridades que constitucionalmente son las responsables de brindar seguridad a los mexicanos¹⁴.

La respuesta no demoró y el debate legislativo reinició en la Cámara de Diputados. Aunque tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)¹⁵ como diversas organizaciones internacionales de derechos humanos¹⁶ expresaron preocupaciones, la Ley de Seguridad Interior fue aprobada con 248 votos a favor fundamentalmente de legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Verde Ecologista de México

13. Cienfuegos, Salvador. “No confundir seguridad interior con seguridad pública”, en *El Universal*, 05 de diciembre de 2016. <https://bit.ly/3Qefhoz>

14. Espino Bucio, Manuel. “Urge marco jurídico para fuerzas Armadas: Cienfuegos”, en *El Universal*, 20 de noviembre de 2017. <https://bit.ly/2OHRvWY>

15. Olivares, Emir. “La ley de seguridad interior que se analiza, potencial amenaza a garantías básicas: CNDH”, en *La Jornada*, 30 de noviembre de 2017. <http://bit.ly/3bYsyX4>

16. Olivares, Emir. “ONG piden al Congreso no aprobar legislación”, en *La Jornada*, 30 de noviembre de 2017. <http://bit.ly/3bTzdSf>

(PVEM) y del Partido Encuentro Social (PES), pero también de algunos legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD); con 115 votos en contra, del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano y con 48 abstenciones¹⁷.

Tras ser aprobada en la Cámara de Diputados, la discusión pasó al Senado. En este marco, se hizo público un nuevo Proyecto de Dictamen que proponía algunos cambios mínimos a la minuta aprobada por la Cámara de Diputados. La ONU y la CNDH valoraron críticamente los cambios mínimos realizados, señalando que subsistían aspectos “altamente preocupantes” y que no se habían realizado cambios sustantivos¹⁸.

Pese a ello, el 14 de diciembre, con 71 votos del PRI, del PAN y del PVEM contra 34 votos del PRD, Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y algunos panistas, la Ley fue aprobada en el Pleno del Senado¹⁹. La portavoz de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH) calificó como “lamentable” la aprobación²⁰. De esta forma, la Ley de Seguridad Interior fue turnada al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual ocurrió el 21 de diciembre de 2017²¹.

La Ley de Seguridad Interior era relativamente pequeña en extensión. Estaba conformada por 34 artículos y 5 transitorios. En esencia, sus dispo-

17. *Ídem*.

18. Langner, Ana, y Hernández, Leopoldo. “No hay cambios sustanciales, señalan ONU-DH y CNDH”, en *El Economista*, 14 de diciembre de 2017. <http://bit.ly/2P68AJP>

19. Al haberse realizado algunas modificaciones, la minuta fue devuelta a la Cámara de Diputados, donde el desenlace se precipitó. Las y los legisladores aprobaron con 262 votos a favor y sólo 25 en contra la Ley de Seguridad Interior, tras una discusión que duró poco más de una hora, con la dispensa de todos los trámites ordinarios. A favor votaron las diputadas y los diputados del PRI, PVEM y Nueva Alianza, así como algunos del PAN y del PES: Damián, Fernando. “Diputados aprueban en ‘fast track’ ley de seguridad; va al Ejecutivo”, en *Milenio*, 15 de diciembre de 2017. <http://bit.ly/3rXPhaZ>; y Martínez, César. “Regresan a diputados Ley de Seguridad”, en *Reforma*, 15 de diciembre de 2017. <http://bit.ly/3lplPs6>. Véase también: Arvizu, Juan. “Crónica. 24 horas de debate, gritos, confrontaciones y una ley de Seguridad Interior”, en *El Universal*, 16 de diciembre de 2017. <https://bit.ly/3bWZSoA>

20. EFE. “Lamenta ONU aval a ley de seguridad”, en *Reforma*, 15 de diciembre de 2017. <http://bit.ly/3eR2ZZO>

21. Presidencia de la República. “Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”, en Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2017. <http://bit.ly/3cMB9Lq>

siciones establecían definiciones para delimitar el alcance de la “seguridad interior”; regulaban la figura de la “declaratoria de protección a la seguridad interior”; y, finalmente, o bien asignaban atribuciones novedosas a las Fuerzas Armadas o bien les conferían facultades de carácter permanente, no condicionadas a la existencia de una “Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior”.

Esta “Declaratoria” era la columna vertebral de la Ley. Se trataba de un esquema en el que el Presidente de la República podía ordenar el despliegue intensivo de las fuerzas federales –incluyendo a las Fuerzas Armadas– en algún municipio, región o estado del país cuando se considerase que había ocurrido una afectación a la Seguridad Interior. Este despliegue inicialmente podía durar un año, pero después podía prorrogarse de forma indefinida. La “seguridad interior”, en esta Ley, era definida de manera laxa, amplia y ambigua.

Por deficiencias como ésta, legisladores de oposición, la CNDH, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) e incluso un partido político impugnaron la Ley vía Acción de Inconstitucionalidad.

A finales de 2018, la SCJN resolvió dicha acción de inconstitucionalidad, radicada bajo el número de expediente 6/2018, a la que se acumularon las acciones 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, en noviembre de 2018. En esa sentencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la Ley de Seguridad Interior era, en efecto, inconstitucional.

En particular, el Máximo Tribunal estimó que el Congreso de la Unión había excedido el ámbito de su competencia al no estar previsto este supuesto en el artículo 73 de la Constitución. En el párrafo 118 de su sentencia, el Pleno señaló que: “la ley impugnada excede materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional”²².

Adicionalmente, la SCJN se refirió al contenido del artículo 21 constitucional, según el cual las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil. Por ejemplo, se señala en los párrafos 145 y 146 de la sentencia que:

22. La sentencia de la SCJN fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y puede consultarse en: <https://bit.ly/2P4qhjO>

De esta forma, bajo el argumento de que se legisla en materia de seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior, se modifica la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional.

La violación constitucional es doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a pesar de que el artículo 21 constitucional lo prohíbe y por otra parte su contenido material excede en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional.

La Suprema Corte estimó que el carácter civil de las instituciones de seguridad pública al que se refiere el artículo 21 constitucional era una verdadera “garantía orgánica”. Sobre este particular, resulta especialmente relevante el voto concurrente formulado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien argumentó que:

Cuando el décimo párrafo del artículo 21 constitucional señala que “*las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional*”, reconoce una auténtica garantía orgánica.

Esta protección reforzada –reconocida en favor de la persona– responde a la idea de que los procesos de nombramiento, entrenamiento y rendición de cuentas de las corporaciones civiles encargadas de la seguridad pública, deben quedar sujetos a aquellos principios que son connaturales a un estado democrático de derecho. Me refiero a la proporcionalidad y la racionalidad en el uso de la fuerza, así como al respeto a los derechos humanos; concretamente, a los más susceptibles de vulneración en escenarios que admiten participación de las fuerzas armadas: la libertad de movimiento, el uso pacífico de los bienes, la privacidad y la integridad física.

La garantía orgánica del artículo 21 constitucional no es aspiracional ni programática. Es vinculante y oponible en sede jurisdiccional. Es parámetro de control de regularidad constitucional de los actos de todas las autoridades.

A ésta se suma el principio protegido por el artículo 129 constitucional: en condiciones de paz y normalidad, las fuerzas armadas deben permanecer en sus cuarteles y realizar solo aquello que atañe a la estricta disciplina militar.

En cuanto a las facultades previstas en los artículos 89, fracción VI, y 119 constitucionales, concluí lo siguiente: solo cuando la seguridad interior se vea seriamente comprometida, con causales correctamente definidas, es posible activar el mecanismo de auxilio entre autoridades militares y civiles, pero estas últimas deben siempre conservar el mando.

En mi opinión, esa garantía orgánica es un mandato constitucional, pero también convencional. Aunque la Corte Interamericana no ha prohibido de manera tajante el uso de las fuerzas militares para atender problemas de seguridad ciudadana, tal permisión tácita no debe ser leída como una habilitación. Por el contrario, su característica más distintiva es que resulta de *ultima ratio*.

Véase, por ejemplo, lo fallado en el *Caso Montero Aranguren vs. Venezuela*, en el cual la Corte Interamericana señaló que “*el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatal debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades*”, y que “*su uso excepcional debe estar formulado por la ley y ser interpretado restrictivamente*”.

En esa lógica –y a la luz del texto constitucional vigente al momento en que analizamos esta acción de inconstitucionalidad– entendí que la única vía que permite a las fuerzas armadas disponer del mando en cuestiones de seguridad interior es el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 constitucional, pues la garantía orgánica del artículo 21 no puede suspenderse por vía ordinarias.

En consecuencia, a mi juicio, existe una prohibición de normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana.

Ahora, cuando una legislación limita un derecho humano –en este caso, la garantía orgánica contenida el décimo párrafo del artículo 21, acompañada por el contenido del artículo 129– la exigencia para el creador de la norma es que defina los conceptos de un modo estrictamente acotado al fin que persigue, y éste, además, debe tener una importancia superlativa.

Tal nivel de escrutinio coincide con los estándares internacionales aplicables en la materia. De acuerdo con ellos, los derechos humanos que están en juego demandan la más rigurosa de las técnicas legislativas. Por mayoría de razón, las facultades de las fuerzas armadas tendrían que estar delimitadas con una nitidez proporcional a la excepcionalidad que, en todo caso, justificaría su actuar.

Como se puede concluir tanto de la sentencia como del voto concurrente del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, al analizar la Ley de Seguridad Interior la SCJN estimó que la referencia que incluía el artículo 21 al carácter civil de las instituciones de seguridad pública constituye una verdadera garantía orgánica a favor de las personas, en consonancia con la centralidad de los derechos humanos que desde 2011 mandata nuestro artículo 1 Constitucional. Es decir, no se trata meramente de una porción constitucional que distribuya competencias y funciones, sino de una garantía protectora de los derechos humanos, lo que explica su inclusión en la llamada parte dogmática de la Constitución. Para la Corte, cuando la Constitución afirma que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, lo hace primordialmente para salvaguardar nuestros derechos.

La decisión de la SCJN respecto de la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior fue un hito. Por primera vez en el contexto normativo posterior a las reformas de derechos humanos, en el fallo se dio contenido a las disposiciones constitucionales sobre seguridad pública.

No obstante, como se verá en el capítulo siguiente, esta decisión no detuvo la pretensión de las Fuerzas Armadas de contar con el marco jurídico que habían demandado por lustros. Al establecerse con precisión que la Constitución impone límites claros frente al desbordamiento de las actividades castrenses, la respuesta fue llevar a la Constitución lo que ésta prohibía, como antes había ocurrido con otras figuras declaradas inconstitucionales (por ejemplo, el arraigo).

Así, en el actual sexenio terminó por concretarse la añeja pretensión de las Fuerzas Armadas de contar con un marco jurídico que brindara protección legal a su creciente intervención en labores de seguridad pública. Por eso, es innegable que durante la administración de Andrés Manuel López Obrador se ha profundizado la militarización.

La continuidad entre las añejas pretensiones de las Fuerzas Armadas y lo que se les ha prodigado en este sexenio puede constatarse revisando los contenidos de los proyectos legales que se presentaron en el pasado y analizando el discurso político que acompañó estos intentos. En ambos niveles pueden constatarse continuidades. Pero más allá de este análisis, la propia perspectiva de las Fuerzas Armadas no deja dudas al respecto.

Por ejemplo, para el actual General Secretario de la Defensa Nacional, esta continuidad es nítida y evidente. En entrevista a un diario de circulación nacional, el Comandante del Ejército Mexicano hizo un recuento elocuente:

[En el sexenio de Felipe Calderón] la Cámara de Diputados detuvo el proceso y al final no nos dieron el fundamento jurídico en la Ley de Seguridad Nacional. Viene la siguiente administración, seguimos operando así, sin protección legal y se hace otro esfuerzo por generar una Ley de Seguridad Interior en donde pudiéramos fundamentar la actuación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública; si bien avanzó, el Poder Judicial al final decretó que era inconstitucional. [...] Así estuvimos años, nos parecía inconcebible cómo, siendo el Ejército la fuerza que más estaba trabajando, que no se nos apoyara [...] todo eso pasó, nunca nos dieron lo que siempre, tanto mi general Galván como mi general Cienfuegos, pidieron. En esta administración se dio de una manera fácil porque el señor Presidente entendió perfectamente cuál era la necesidad que teníamos para no exponernos y para obviamente tener la facultad legal de actuar²³.

Como el propio General Secretario de la Defensa ha reconocido, en el presente sexenio las Fuerzas Armadas obtuvieron el marco jurídico por el que habían pugnado y que no habían conseguido. Prácticamente todos los temas identificados por el anterior Secretario de la Defensa Nacional como indispensables para el marco jurídico demandado por el Ejército quedarían cubiertos con la nueva legislación. Enseguida, con un recuento del proceso que condujo a la creación de la Guardia Nacional, mostraremos cómo se materializó este inesperado giro. 🦋

23. Fernández Menéndez, Jorge. “Al sistema judicial le falta cumplir: Luis Cresencio Sandoval”, en *Excélsior*, 06 de julio de 2020. <https://bit.ly/3jnLkKH>





CAPÍTULO 2

LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

COMO SE ARGUMENTA EN ESTE REPORTE, DESDE EL PROCESO DE CREACIÓN de la Guardia Nacional pudo advertirse un giro en la posición que públicamente habían sostenido el Presidente de la República y su partido en torno al papel de las Fuerzas Armadas en la política de seguridad. Este giro fue el inicio de un proceso que desembocó en un inédito incremento del protagonismo público del Ejército.

Enseguida, nos referiremos a los antecedentes que llevaron a las reformas por las que se creó la Guardia Nacional, así como al propio contenido de la reforma constitucional

2.1 ANTECEDENTES

En sus campañas como candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador prometió revisar a fondo el fallido modelo de seguridad. En la campaña presidencial de 2012 mencionó la necesidad de regresar paulatinamente a los elementos castrenses a los cuarteles²⁴ –incluso dando un plazo de seis meses– y de fortalecer a la policía.

Para la campaña de 2018, enunció:

La paz [...] es un fruto de la justicia, no se puede enfrentar la violencia con la violencia, ha sido absurdo lo que han hecho de querer apagar el fuego con el fuego, en utilizar sólo la fuerza bruta, medidas coercitivas, policías, marinos,

24. Ramírez, León. “De la crítica al aval: los cambios en los dichos de AMLO sobre el Ejército en seguridad pública”, en *Animal Político*, 27 de enero de 2021. <http://bit.ly/3eV2WMr>

soldados, cárceles, amenazas de mano dura y leyes más severas, no, ¡eso no funcional!, está demostrado²⁵.

Sin embargo, el mismo día en que la SCJN declaraba la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, durante la presentación de su “Plan Nacional de Paz y Seguridad”²⁶ —que teóricamente reformularía la estrategia de combate al narcotráfico—, el Presidente electo Andrés Manuel López Obrador anunció su intención de crear la Guardia Nacional, un cuerpo policial de disciplina y mando militar adscrito a la Sedena²⁷.

López Obrador esgrimió como motivos para este viraje, que habría comenzado a perfilarse tras su primera reunión con los mandos militares²⁸, la falta de elementos policiales a disposición del Ejecutivo para hacer frente al crimen organizado y la descomposición de las corporaciones civiles²⁹.

25. Almazán, Jorge. “No se puede combatir la violencia con más violencia: AMLO”, en *Milenio*, 04 de diciembre de 2017. <http://bit.ly/3bXWSkt>

26. El Plan se presentaba como “un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que ha sido aplicado en los sexenios anteriores” y planteaba, además de la creación de la Guardia Nacional, de reorientar el combate a la delincuencia en el combate a la corrupción, aplicación de políticas sociales, utilización de la justicia transicional y regeneración ética de la sociedad. No habló, en cambio, de fortalecimiento de los cuerpos policiales o del aparato de justicia. Véase: Arteta, Itxaro. “¿En qué consiste el Plan de Paz y Seguridad que anunció López Obrador?”, en *Animal Político*, 15 de noviembre de 2018. <http://bit.ly/3qSXqfz>

27. Unos días antes, el 9 de noviembre, quien posteriormente sería el Secretario de Seguridad Pública, Alfonso Durazo, había adelantado que se daría vida a la Guardia Nacional, una figura de coordinación entre autoridades civiles y militares ya contemplada en la Constitución. Sin embargo, lo anunciado el 14 de noviembre sería distinto. Ver: Ramírez, Julio. “López Obrador y su equipo reviven (otra vez) a la Guardia Nacional”, en *Expansión*, 09 de noviembre de 2018. <http://bit.ly/355roys>

28. La reunión con el Titular de la Sedena se realizó el 22 de agosto de 2018. Dos días después, se reunió con el Titular de la Marina. Véase: “AMLO habla con el titular de la SEDENA sobre inseguridad y el próximo secretario”, en *Expansión*, 22 de agosto de 2018. <http://bit.ly/3qRylwc>; y Dorantes, Elizabeth, y Hernández, Enrique. “Necesarios el Ejército y Marina para garantizar la seguridad: AMLO tras reunirse con Vidal Soberón”, en *El Sol de México*, 24 de agosto de 2018. <http://bit.ly/3eRlvkw>

29. En su discurso de toma de protesta, López Obrador refirió: “Es indispensable aceptar que la Policía Federal creada hace 20 años para suplir la labor de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, es en la actualidad un agrupamiento de apenas 20 mil efectivos, que carecen de disciplina, capacitación y profesionalismo. En cuanto a los agentes ministeriales y los cuerpos policiales estatales y municipales, se debe reconocer, sin generalizar, que muchos están movidos por la corrupción y no por el deber del servicio público, y que su descomposición los

Por su parte, tanto el futuro Secretario de Seguridad Pública como el líder del Partido Morena en la Cámara de Diputados argumentaron que la propuesta remediaría el vacío legal en el que habían estado actuando las fuerzas castrenses al desempeñar labores policiales y que no dejaría al país en la indefensión³⁰. Por tanto, se anunció, junto con la creación de la Guardia Nacional sería necesario reformar la Constitución.

Actores civiles advirtieron que la propuesta del Presidente electo era una continuación de la estrategia de los sexenios anteriores. Insistieron en que los datos no demostraban que el uso de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública redujera los niveles de violencia y llamaron a López Obrador a reformular la propuesta, poniendo el acento en la reforma policial y de justicia³¹. Se señaló que aun cuando el plan presentado por la administración entrante buscaba tener una perspectiva integral, dejaba fuera a las policías locales, no dejaba claros los alcances del nuevo cuerpo de seguridad y fortalecía a las Fuerzas Armadas³².

Los partidos representados en las Cámaras también se opusieron inicialmente a la propuesta³³. En un encuentro con el Ejército y la Marina, López Obrador argumentó a favor de la Guardia Nacional:

Primero, porque como ya lo dije, la situación es muy grave, de inseguridad y de violencia. Segundo, porque no hay cómo enfrentarlo si no se reforma la Constitución. Y tercero, estoy proponiendo esto porque le tengo confianza al Ejército y a la Marina. Porque –lo he dicho en las plazas y lo repito aquí– el soldado es pueblo uniformado³⁴.

pone bajo el dominio de la delincuencia. El ciudadano mexicano en la actualidad está en estado de indefensión. No tenemos policías para cuidar a los ciudadanos”.

30. Arteta, Itxaro, y Ángel, Arturo. “Decidimos apoyarnos en las fuerzas armadas, dice AMLO; mantendrá al Ejército en la labor de seguridad”, en *Animal Político*, 14 de noviembre de 2018. <http://bit.ly/3bYo6EB>

31. Por ejemplo: “México: Plan Nacional de Seguridad amenaza los derechos humanos”, Human Rights Watch, 16 de noviembre de 2018. <http://bit.ly/3tEucDb>

32. “ONG critican Guardia Nacional de AMLO: En 12 años, la militarización no redujo la violencia, dicen”, en *Animal Político*, 30 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/3uRaSTv>

33. Ortega, Eduardo, y Guzmán, Susana. “Al militarizar el país, AMLO incumple con promesas de campaña: PRI y PAN”, en *El Financiero*, 15 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/3wSfEXH>

34. “Convoco a que juntos enfrentemos inseguridad y violencia, exhorta AMLO a Fuerzas Armadas”, Plan Nacional de Paz y Seguridad, 25 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/3ySsZv>

La Cámara de Diputados recibió formalmente la iniciativa el 20 de noviembre y la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dicaminación. Ésta incluía la reforma de más de diez artículos constitucionales.

Inmediatamente, el Secretario General de Amnistía Internacional pidió al Presidente electo reconsiderar su propuesta de una Guardia Nacional por representar militarización para el país. Sostuvo que el nuevo mandatario debía decidir entre continuar con la estrategia de combate al crimen organizado de las administraciones anteriores u optar por una estrategia que devolviera a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles³⁵.

Ante las críticas, López Obrador defendió su proyecto argumentando que las advertencias sobre la militarización eran “una exageración”³⁶. Así, reiteró que era necesario modificar la Constitución porque, legalmente, el Ejecutivo solamente podría disponer de la Policía Federal (PF), corporación que consideró perdida a causa de la corrupción³⁷, y por la descomposición y falta de coordinación de las policías locales.

El 26 de noviembre, el coordinador de la bancada de Morena en el Senado sugirió a los gobernadores que, de no respaldar la propuesta presidencial, el apoyo de las Fuerzas Armadas en las entidades con mayor violencia podría disminuir:

Hay una cosa que sí deben reflexionar. El Presidente de la República puede, en razón de sus facultades constitucionales, una vez que asuma la Presidencia, y de no aprobarse la Guardia Nacional, sí puede regresar a los cuarteles a militares y marinos³⁸.

35. “Amnistía Internacional pide a AMLO reconsiderar Guardia Nacional”, en *Milenio*, 22 de noviembre de 2018. <http://bit.ly/3vBoJia>

36. “Por si te la perdiste: entrevista de Carmen Aristegui a AMLO (Transcripción)”, en *Aristegui Noticias*, 23 de noviembre de 2018. <http://bit.ly/2P7bNQC>

37. A lo largo de sus 19 años de existencia, la Policía Federal (nacida como Policía Federal Preventiva) enfrentó diversos señalamientos, tanto de desvíos millonarios de su presupuesto como de participación en graves violaciones a derechos humanos en hechos como las masacres de Tanhuato y Apatzingán o la desaparición forzada de los estudiantes de Ayotzinapa. Véase: Castellanos, Laura. “Policía Federal habría ejecutado al menos a 50 civiles: HRW”, en *Aristegui Noticias*, 28 de octubre de 2015. <http://bit.ly/3cPENek>; Ángel, Arturo. “Seis años de desvíos quebraron a Policía Federal; fraude supera los 2 mil 650 millones de pesos”, en *Animal Político*, 25 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3cON1fY>

38. “Guardia Nacional o estados sin militares, advierte Monreal”, en *PolíticoMx*, 27 de noviembre de 2018. <http://bit.ly/3bXfPUF>

También hizo referencia a que los estados dependen de la Federación en materia de inversiones, seguridad y programas, por lo que sería “muy lamentable que se aislaran y que se confrontaran”³⁹.

El 1 de diciembre, en su discurso de toma de protesta, el Presidente de la República pidió al Congreso de la Unión su apoyo para la creación de una Guardia Nacional⁴⁰.

El 3 de diciembre, en una visita al Campo Marte, ya en calidad de Comandante Supremo, el Presidente López Obrador dijo que en su gobierno se fortalecería la “grandeza” de las Fuerzas Armadas puesto que “van a ayudar en tareas de seguridad pública”, ratificó su confianza en ellas y las convocó a unirse a la Guardia Nacional⁴¹.

El proceso legislativo se retomó el 11 de diciembre de 2018, cuando la Comisión de Puntos Constitucionales inició el análisis del dictamen. Al día siguiente, al término de una reunión de los titulares de los poderes ejecutivos estatales con el Secretario de Seguridad Pública, se dio a conocer que la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), en la que concurren gobernadores y governoras de todos los partidos, respaldaba la creación de la Guardia Nacional y los ejes de la estrategia anticrimen del nuevo gobierno “sin regateos”⁴².

Ese mismo 12 de diciembre, el representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos intervino frente a la Cámara de Diputados. Manifestó las preocupaciones de dicho organismo de derechos humanos frente a la propuesta y afirmó que, en caso de que fuera aprobada, debería acotarse a un máximo de cinco años y garantizar que la línea de mando fuese civil⁴³.

El 13 de diciembre de 2018, el Presidente de la CNDH advirtió ante la Comisión de Puntos Constitucionales que la propuesta enviada por el Ejecutivo

39. *Ídem*.

40. “Discurso íntegro de Andrés Manuel López Obrador al rendir protesta como Presidente”, en *Animal Político*, 1 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/3137M1T>

41. Morales, Alberto. “AMLO pide a militares unirse a Guardia Nacional”, en *El Universal*, 03 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3ltAG4G>

42. “Respaldan gobernadores Guardia Nacional y estrategia anticrimen”, en *Aristegui Noticias*, 12 de diciembre de 2018, <http://bit.ly/3cNVTm2>

43. Canchola, Alejandra, y Jiménez, Horacio. “La Guardia Nacional debe durar sólo 5 años: ONU-DH”, en *El Universal*, 12 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/38Tp7Pg>

vulneraba los derechos humanos, contravenía principios, recomendaciones y criterios formulados por instancias internacionales en materia de derechos humanos y debilitaba la institucionalidad civil, al mismo tiempo en que no reduce los niveles de violencia en el país⁴⁴.

Por su parte el Presidente de la República, durante el “Encuentro Nacional para la Construcción de Paz y Seguridad” realizado el 17 de diciembre de 2018, afirmó que serían los mandos del Ejército y la Marina, y no fuerzas civiles, las que asumirían todas las responsabilidades y facultades de la Guardia Nacional en cada una de las coordinaciones regionales del país para garantizar la cohesión del nuevo cuerpo⁴⁵.

El 18 de diciembre, durante su participación en el Foro sobre la creación de la Guardia Nacional, organizado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el Secretario de Seguridad Pública calificó de “irresponsable” la posibilidad de que el dictamen no fuese aprobado y advirtió que “nos llevaría por lo menos otros 18 años poder contar con un cuerpo policial de orden civil confiable”⁴⁶. El funcionario aseguró también que, aunque el mando fuera militar, las responsabilidades de las estrategias y políticas públicas en materia de seguridad pública recaerían en el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, con un mando civil.

Las expresiones de preocupación continuaron⁴⁷. El 19 de diciembre de 2018, el coordinador de Morena en la Cámara de Diputados anunció que la Comisión de Puntos Constitucionales mantenía un debate abierto, por lo que se preveían ajustes para escuchar a todas las voces y todos los colectivos⁴⁸.

En una misiva a las y los legisladores, la OACNUDH llamó a no emplear a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y a adoptar una

44. Xantomila, Gabriel, y Hernández, Enrique. “Guardia Civil de AMLO vulnera los derechos humanos: CNDH”, en *El Sol de México*, 13 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3ltHL5r>

45. “El mando de la Guardia Nacional estará a cargo de Ejército y Marina, no de civiles, dice AMLO”, en *Animal Político*, 18 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/3eVVEY3>

46. Xantomila, Gabriel, y Hernández, Jacob. “Ejército irá a cuarteles si no se aprueba Guardia Nacional: Durazo”, en *El Sol de México*, 18 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3s3im4X>

47. Redacción. “ONU-DH reitera preocupación y rechazo a la Guardia Nacional que quiere AMLO”, en *Aristegui Noticias*, 20 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/3r1F5oM>; “Guardia Nacional continuará estrategia que violó derechos humanos, alertan ONU y ONG”, en *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/35oRx1f>

48. Xantomila, Gabriel. “Iniciativa original de Guardia Nacional tendrá cambios, anuncia Mario Delgado”, en *El Sol de México*, 19 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/2P2Hnia>.

fórmula que permitiera su retiro gradual de ellas⁴⁹. También pidió reconsiderar los contenidos del proyecto de dictamen y llamó a establecer un espacio real de deliberación.

La CNDH también se pronunció, diciendo que el proyecto:

[G]eneraría el riesgo de que se vulneraran derechos humanos, no garantizaría en modo alguno o contribuiría por sí misma de manera sustantiva a que se acabara con la impunidad, debilitaría nuestra institucionalidad civil y democrática, además de contravenir principios, recomendaciones y criterios en materia de derechos humanos⁵⁰.

Además, destacó que la propuesta de reforma constitucional tenía múltiples ambigüedades e imprecisiones que podrían derivar en violaciones a los derechos humanos. Recalcó la omisión sobre el desarrollo de policías civiles y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y supervisión externa que deberían ser de carácter civil.

Human Rights Watch consideró la propuesta como un “error colosal” que podría frustrar cualquier esperanza de poner fin a las atrocidades que tanto sufrimiento han causado en México los últimos años. Amnistía Internacional también se sumó al rechazo⁵¹.

No obstante, el 20 de diciembre, los diputados de Morena y Encuentro Social aprobaron en lo general el dictamen de la Guardia Nacional en comisiones con 18 votos a favor, 6 en contra y cero abstenciones, sin hacer caso al reclamo de activistas y de la oposición de escuchar a los expertos. Las y los legisladores que votaron a favor, insistieron en la urgencia de aprobar la propuesta y en que se habían incorporado cambios a la propuesta inicial; también argumentaron que las leyes secundarias impedirían la militarización⁵².

49. “ONU-DH reitera preocupación y rechazo a la Guardia Nacional que quiere AMLO”, en *Aristegui Noticias*, 20 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3r1F5oM>

50. CNDH. “Posicionamiento”, 19 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3fZCOyW>

51. “Guardia Nacional continuará estrategia que violó derechos humanos, alertan ONU y ONG”, en *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/35oRx1f>

52. Redacción. “Amnistía Internacional lanza acción urgente mundial por la Guardia Nacional de México”, en *Sin Embargo*, 19 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/38Z4y3V>

Uno de los cambios contenidos en el dictamen que se presentó al pleno era la inclusión del artículo Transitorio Quinto conforme al cual sólo por un plazo máximo de cinco años la Guardia Nacional estaría adscrita a la Sedena⁵³.

El 30 de diciembre de 2018 se anunció que el 8 de enero de 2019 iniciarían las audiencias públicas del Parlamento Abierto para analizar el proyecto de reforma constitucional. Sin embargo, desde el 2 de enero de 2019 el Presidente lanzó la convocatoria a jóvenes de 18 a 30 años para la Guardia Nacional, con el objetivo de que se integrasen 21 mil elementos. Pronto se informó que jóvenes habían empezado a enlistarse en distintas partes del país⁵⁴.

El 5 de enero de 2019, el Presidente insistió en que el Ejército era necesario para la seguridad pública y pidió a los ciudadanos su apoyo para la creación de la Guardia Nacional⁵⁵.

El proceso legislativo se retomó. El 7 de enero, el Congreso de la Unión publicó el decreto por el que se convocó a las Cámaras de Diputados y de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones para atender reformas y adiciones en materia de Guardia Nacional y para el proceso de selección para el nombramiento del Fiscal General de la República, a partir del 16 de enero.

El 8 de enero, 6 gobernadores de diversos partidos coincidieron en la necesidad de crear la Guardia Nacional.

El 10 de enero de 2019, durante el tercer día de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, el Presidente de la CNDH advirtió que con la reforma se incumplirían obligaciones internacionales de derechos humanos y se debilitaría la institucionalidad civil. También llamó la atención sobre el hecho de que ya hubiera iniciado el reclutamiento y ya estuviera destinada una partida presupuestal.

53. Redacción. “La Guardia Nacional da el primer paso: Morena y PES la aprueban en comisiones”, en *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/3cN7DW5>

54. Radilla, Pedro. “Acuden jóvenes guerrerenses a enlistarse a la Guardia Nacional”, en *El Sol de México*, 09 de enero de 2019. <http://bit.ly/3c2HQtf>; Aguilar, José Gregorio. “Reclutan en Ciudad Victoria elementos para integrar la Guardia Nacional”, en *La Gaceta*, 07 de enero de 2019. <http://bit.ly/311kSg9>; Garza, Araceli. “Empieza reclutamiento para la Guardia Nacional en Nuevo León”, en *Regio*, 04 de enero de 2019. <http://bit.ly/3v5ScEy>

55. Notimex. “AMLO pide apoyo a los ciudadanos para crear la Guardia Nacional”, en *Forbes*, 05 de enero de 2019. <http://bit.ly/3eVzHcv>

En la discusión pública, uno de los temas que empezó a cobrar visibilidad y relevancia fue el relativo a asegurar que la Guardia Nacional tuviese mando civil. En respuesta a esta creciente demanda, el 11 de enero, durante las audiencias públicas en la Cámara de Diputados, el Secretario de Seguridad afirmó que el Presidente había aceptado que la Guardia Nacional tuviera un mando civil, quedando adscrita directamente a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana⁵⁶.

Pero el riesgo de que el resto de la nueva corporación tuviese una fuerte impronta castrense subsistía pues, por su parte, los titulares de la Sedena y Semar insistieron en la importancia de que la formación de los elementos de la Guardia tuviera, entre otros, los valores y la disciplina castrenses⁵⁷.

El 14 de enero trascendieron algunos cambios que se plantearían a la minuta, con el objetivo de conseguir el consenso para su aprobación: el mando civil, modificar mecanismos de intervención que originalmente se habían propuesto en los municipios y la posibilidad de fortalecer el mecanismo de control legislativo sobre la nueva fuerza⁵⁸.

Este mismo día, Human Rights Watch rechazó la creación de la Guardia Nacional como el camino para mejorar la seguridad pública y recordó que las Fuerzas Armadas han cometido gravísimos abusos contra civiles en una generalizada impunidad⁵⁹.

El 15 de enero, el Presidente dijo que aceptaría que el mando administrativo de la Guardia Nacional estuviera a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, mientras que la Secretaría de la Defensa Nacional estaría adscrita a la parte operativa⁶⁰.

56. Redacción. “AMLO replantea su propuesta original: pide a diputados mando civil para la Guardia Nacional”, en *Sin Embargo*, 11 de enero de 2019. <http://bit.ly/2PaoDo2>

57. “Valores militares, claves en resultados de la Guardia Nacional”, en *Capital México*, 11 de enero de 2019. <http://bit.ly/3r36Ncl>

58. Ángel, Arturo. “Dictamen de Guardia Nacional: tras audiencias, estos son los cambios que vienen y lo que quedaría igual”, en *Animal Político*, 14 de enero de 2019. <http://bit.ly/2Pb2dfq>

59. Human Rights Watch. “México debe rechazar reforma que militariza la seguridad pública”, 14 de enero de 2019. <http://bit.ly/3s42v6r>

60. Caso, Diego. “Iniciativa de Guardia Nacional contempla mando operativo para el Ejército: AMLO”, en *El Financiero*, 15 de enero de 2019. <https://bit.ly/3uKkfEj>

El 16 de enero arrancó el periodo extraordinario para la aprobación de la reforma. Simultáneamente, el Presidente declaró que no estaba satisfecho con las modificaciones hechas a la minuta y pidió a los senadores de su partido que las revirtieran, de manera que el Ejército quedara a cargo de la formación de los reclutas de la Guardia Nacional. También pidió que volvieran a incluirse los tres artículos que definían el mando del nuevo cuerpo como militar los primeros cinco años⁶¹.

El 17 de enero, el Senado recibió la minuta aprobada por la Cámara de Diputados y fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos para su análisis. Senadores de Morena adelantaron que reincorporarían el transitorio que permitía el despliegue de las Fuerzas Armadas en tanto se consolidaba la Guardia Nacional⁶².

El 30 de enero, algunos grupos parlamentarios amagaron con no apoyar el dictamen señalando que éste seguía confiriendo excesivo poder a las Fuerzas Armadas⁶³.

El 1 de febrero, los titulares de las secretarías de Marina de Defensa y de Seguridad rechazaron ante los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales que la Guardia Nacional significara la militarización de la estructura del Estado, insistiendo en que sería un cuerpo regido por una doctrina policial fundada en el pleno respeto de los derechos humanos⁶⁴.

El 4 de febrero, diversos procedimientos especiales de la ONU expresaron su grave preocupación ante un proyecto de reforma constitucional que “daría carácter permanente a un esquema de seguridad pública militarizado” y exhortaron al Congreso a “atender debidamente nuestras preocupaciones y recomendaciones en sus discusiones y deliberaciones”⁶⁵.

61. Ferri, Pablo. “López Obrador pide al Senado dar más peso al ejército en la Guardia Nacional”, en *El País*, 17 de enero de 2019. <https://bit.ly/3wQ179k>

62. Alcántara, Suzzete, y Arvizu, Juan. “Recibe Senado minuta sobre Guardia Nacional”, en *El Universal*, 17 de enero de 2019. <http://bit.ly/3sgJltO>

63. Ramos, Rolando. “PAN va contra Guardia Nacional”, en *El Economista*, 31 de enero de 2019. <https://bit.ly/34EctYi>

64. “Rechazan titulares de Semar, Seguridad y Sedena que la Guardia Nacional militarice al país”, Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, 01 de febrero de 2019 <http://bit.ly/38Y7Api>

65. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria”, 4 de febrero de 2019. <https://bit.ly/3iwUS6o>

El 7 de febrero, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda en el Senado acordaron realizar un ejercicio de “parlamento abierto” para el debate sobre la Guardia Nacional. Durante una reunión extraordinaria, los legisladores de Morena insistieron en que resultaba necesario aprobar el dictamen cuanto antes⁶⁶.

El 10 de febrero, el coordinador de los senadores de Morena insistió en restituir el artículo transitorio que establecía que en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, las Fuerzas Armadas seguirían prestando su colaboración en seguridad pública⁶⁷.

Las audiencias, en un intento de "Parlamento Abierto", se realizaron del 11 al 15 de febrero⁶⁸, divididas en los siguientes temas: Constitucionalidad y Convencionalidad; Derechos Humanos; Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Federalismo y Seguridad Pública y Profesionalización, Capacitación y Uso de la Fuerza en temas de seguridad.

Al inaugurar las mesas, el Presidente del Senado insistió en que la creación de la Guardia Nacional “desmilitarizaría” la seguridad pública y apeló a que al país le urgía tener seguridad y tranquilidad. Insistió en que era necesario y pertinente el artículo transitorio que propuso el Presidente de la República y que no se incorporó en la minuta de la Cámara de Diputados, que plantea que la Fuerza Armada Permanente seguirá prestando su colaboración para la seguridad pública de manera excepcional, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial⁶⁹.

Los especialistas invitados alertaron sobre las contradicciones presentes en la propuesta –pues aunque de manera expresa se refería que la Guardia Nacional sería de carácter civil, su operación recaía en el ámbito

66. “Senadores acuerdan parlamento abierto para debatir la Guardia Nacional”, en *Aristegui Noticias*, 07 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3cz2z5j>

67. Xantomila, Gabriel. “Morena insiste en restituir artículo que crea la Guardia Nacional”, en *El Sol de México*, 10 de febrero de 2019 <http://bit.ly/3t1127>

68. Senado de la República. “Documentación. Parlamento Abierto. Guardia Nacional”, en <http://bit.ly/3cz2HKII>

69. Este contratiempo para la propuesta original del Ejecutivo sería resuelto vía un Acuerdo Presidencial publicado el 11 de mayo de 2020, que establece que, por un plazo de cinco años, las Fuerzas Armadas realizarán tareas de seguridad pública con la Guardia Nacional mientras dicho órgano policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. El Acuerdo también determina que las Fuerzas Armadas estarán bajo la supervisión del órgano interno de control de la dependencia a la que corresponda. <http://bit.ly/2NxZoV8>

militar— y manifestaron que era necesario establecer que el cuerpo policiaco fuera inequívocamente civil; también se señaló que el mando estaba compuesto mayormente por militares y que el transitorio que permitía la participación de las Fuerzas Armadas en tanto se consolidaba el nuevo cuerpo no estaba suficientemente acotado⁷⁰.

Particularmente, el representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos aseveró que:

preocupa que en vez de [...] un retiro programado y paulatino de las mismas de tareas que les desnaturalizan y para las que no han sido entrenadas propone crear una fuerte corporación con fuertes características militares y además hacer constitucionalizar y hacer permanente la participación castrense en estas tareas⁷¹.

El 12 de febrero, el Presidente de la CNDH consideró que la propuesta para crear la Guardia Nacional no era “pertinente ni viable. Genera el riesgo de que se vulneren derechos humanos, no garantiza en modo alguno, ni contribuye sustantivamente a terminar con la impunidad”⁷². En la misma audiencia participaron activistas y víctimas, que expresaron preocupaciones de similar calado⁷³.

El 13 de febrero, víctimas de graves violaciones a derechos humanos pidieron al Senado rechazar la aprobación de la Guardia Nacional con formación militar, pues consideraron que abría la puerta a abusos que históricamente han quedado impunes⁷⁴.

70. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. “Debatén especialistas constitucionalidad y convencionalidad de la Guardia Nacional”, 11 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3s3FpfX>

71. Ortega, Eduardo. “Minuta de Guardia Nacional viola la Constitución: expertos”, en *El Financiero*, 11 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3cTACr6>

72. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). “Afirma Ombudsperson Nacional que la Guardia Civil no es pertinente ni viable, desde la perspectiva de los derechos humanos, y abre espacios para potenciales violaciones a los mismos”, Comunicado de Prensa DGC/048/19, 12 de febrero de 2019. <https://bit.ly/3r4zyFO>

73. Comunicación Social del Senado de la República. “Analizan impactos de la Guardia Nacional en los derechos humanos”, 12 de febrero de 2019. <http://bit.ly/2PaGRyu>

74. Ángel, Arturo. “En audiencia víctimas piden no aprobar Guardia Nacional; narran abusos y desapariciones de militares”, en *Animal Político*, 13 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3eWZUr3>

Durante las audiencias públicas, especialistas, analistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil llamaron al Senado a modificar la minuta para integrar un dictamen que priorizara el mando civil, el fortalecimiento de las instituciones y las capacidades locales. Advirtieron que se estaba construyendo una Guardia Nacional sin mecanismos de rendición de cuentas, sin transparencia y sin controles⁷⁵.

El 18 de febrero, senadores de los partidos PRI, PAN, PRD y MC pidieron a las comisiones dictaminadoras declararse en sesión permanente y decretar un receso para seguir construyendo acuerdos, pero la mayoría de Morena lo rechazó argumentando la urgente demanda de seguridad, el apoyo mayoritario de la sociedad a la Guardia Nacional y la necesidad de avanzar en el proceso parlamentario⁷⁶.

Ante la negativa, los senadores de oposición se retiraron y la minuta fue aprobada con diversos cambios⁷⁷. Ese mismo día, el Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador de la fracción morenista mencionó que ese grupo mayoritario tenía la disposición de continuar las negociaciones e incorporar en el dictamen a discutirse en el Pleno las aportaciones de los grupos parlamentarios de oposición y las propuestas derivadas del parlamento abierto⁷⁸.

También el 18 de febrero, 10 de 12 gobernadores priistas manifestaron su respaldo a la creación de la Guardia Nacional, luego de una reunión privada con la Secretaria de Gobernación, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, el Secretario de la Defensa y el Secretario de Marina⁷⁹.

Las negociaciones entre los partidos continuaron hasta que dieron resultado: el 21 de febrero, el Senado aprobó por unanimidad la reforma constitucional para la creación de la Guardia Nacional de carácter civil y adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

75. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. "Piden especialistas y ONG's no aprobar minuta sobre Guardia Nacional", 14 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3s5BMq2>

76. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. "Aprueban comisiones, minuta que crea la Guardia Nacional", 18 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3s4gb1h>

77. *Ibidem*.

78. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. "Expresa Morena disposición y apertura para fortalecer el dictamen de Guardia Nacional", 18 de febrero de 2019. <http://bit.ly/2OORMyD>

79. Guzmán, Susana. "Gobernadores del PRI se 'alinean' con AMLO y apoyan la Guardia Nacional", en *El Financiero*, 18 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3eWAbim>

En este marco, las y los senadores ofrecieron una conferencia de prensa, con presencia de todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara, en la que celebraron haber llegado a acuerdos sobre la Guardia Nacional⁸⁰. Conjuntamente, elogiaron la disposición de sus grupos para negociar y dijeron que las modificaciones se lograron gracias a los partidos de oposición, realizando especialmente el acuerdo sobre el carácter civil que tendría el mando de la Guardia Nacional.

Así, el Dictamen fue regresado a la Cámara de Diputados para su aprobación. El 28 de febrero, la Cámara de Diputados aprobó —con 463 votos a favor y 1 en contra—, en lo general y lo particular, el dictamen de la Guardia Nacional. Éste fue enviado a los congresos estatales para su aprobación y fue refrendado en sus términos por todas las entidades.

Después de este largo proceso, la Guardia Nacional quedó regulada, en el papel, como una corporación que tendría mando civil, quedando abierta la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyaran en tareas de seguridad en tanto se consolidaba.

Vale la pena destacar este aspecto. Para diversos actores políticos y para los propios partidos, el acuerdo alcanzado para la creación de la Guardia Nacional sentaba las bases para iniciar una verdadera reconstrucción de las instituciones de seguridad mexicana; se trataba, según se decía entonces, de un “gran acuerdo”⁸¹.

Pronto, sin embargo, se materializó la evidencia de que la intención del Poder Ejecutivo era otra: dos meses después, el 19 de abril de 2019, se anunció que un militar en activo, el General Luis Rodríguez Bucio, sería la cabeza de la Guardia Nacional, pasando por alto los acuerdos alcanzados y comenzando así una serie de decisiones que dejarían en mera letra muerta el carácter civil de la corporación naciente y que redundarían, como se verá más adelante, en una mayor militarización de la seguridad.

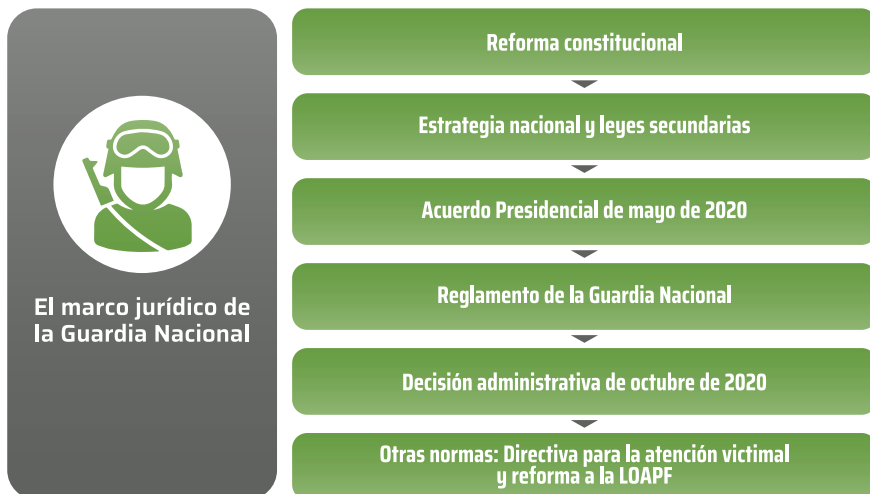
Para entenderlo así, es fundamental analizar los cambios jurídicos que han acompañado a la creación de la Guardia Nacional. A ello dedicaremos los siguientes apartados.

80. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República “Las modificaciones al proyecto de la Guardia Nacional, resultado de las voces expresadas en el Parlamento Abierto”, 24 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3r4tCwO>

81. Hiriart, Pablo. “Así sí: gran acuerdo en el Senado”, *El Financiero*, 22 de febrero de 2019. <https://bit.ly/3vPZG1z>

2.2 EL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Considerando el desarrollo que el marco legal de la Guardia Nacional ha presentado en los últimos dos años, es claro hoy que en lo fundamental está delineada por varios instrumentos normativos.



Para analizar adecuadamente y de forma pormenorizada cada uno de estos componentes, revisaremos ahora la reforma constitucional.

Como ya se dijo, la Constitución fue reformada para crear la Guardia Nacional. Conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, fueron modificados 10 artículos de la Constitución, específicamente los 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89. El Decreto incluía, también, 7 artículos transitorios.

La modificación más importante se realizó en el artículo 21. Esta norma señala a partir de la reforma lo siguiente:

Artículo 21. [...]

[...]

[...]

[...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así

como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) [...]

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) a e) [...]

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos

humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

Como puede verse, el artículo 21 constitucional fue modificado para prever la existencia de una Guardia Nacional “de carácter civil, disciplinado y profesional”. También precisa que esta “institución policial de carácter civil” de la Federación tendrá la estructura que determine la ley y se regirá por una “doctrina policial”.

Así, el artículo 21 constitucional fue modificado para la creación de la Guardia Nacional, pero esto no implicó que se perdiera la garantía según la cual las instituciones de seguridad pública, incluyendo a la Guardia Nacional, deben ser de carácter civil.

Es importante notar que, al mismo tiempo en que esta garantía se mantuvo sin modificación, la reforma incorporó varios transitorios que entran en abierta tensión con el mandato de preservar el carácter civil de la Guardia Nacional.

Específicamente los transitorios Segundo, Quinto y Sexto, que señalan:

[...]

Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

[...]

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer

de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

La tensión se genera dado que, mientras que se preserva la garantía constitucional que indica que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil y se enfatiza que la Guardia Nacional es civil, los transitorios brindan una amplia intervención al Ejército y a la Marina en labores de seguridad pública mediante el despliegue de la Fuerza Armada Permanente y, más aún, en la conformación de la propia Guardia Nacional.

De este modo, aunque el artículo 21 de la Constitución alude al carácter civil de la Guardia Nacional, el artículo Segundo Transitorio ordena que dicha Guardia se constituya por elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval.

Además, el Quinto Transitorio dispuso que durante los cinco años en los que debe desarrollarse la Guardia Nacional, el Presidente de la República podía disponer de la Fuerza Armada Permanente para tareas de seguridad pública, lo que –como se verá– abrió la puerta para profundizar la militarización.

De forma similar, el Sexto Transitorio abrió la posibilidad de que prevaleciera la disciplina y la perspectiva castrenses en la Guardia Nacional durante al menos los cinco años siguientes a la reforma.

Como ya se dijo, en sus orígenes la reforma por la que se creó la Guardia Nacional fue interpretada como un “gran acuerdo” para reformar las instituciones de seguridad, aun cuando estas tensiones entre lo civil y lo castrense estaban presentes en el diseño inicial. En el desarrollo del marco

jurídico de la Guardia Nacional esas tensiones se decantaron claramente a favor del componente castrense, hasta el punto de que hoy el carácter civil de la Guardia Nacional se ha vuelto letra muerta.

La perspectiva de las Fuerzas Armadas sobre este proceso sugiere que, desde el comienzo, el sector castrense tenía claridad sobre lo que el Quinto Transitorio implicaba. Así, por ejemplo, el General Secretario de la Defensa Nacional refirió:


[...] con la modificación a la Constitución, en el artículo quinto transitorio de las reformas constitucionales para la creación de la Guardia Nacional, ahí es donde nos dan la oportunidad, ya, de trabajar en el ámbito de la seguridad pública. Un transitorio por el que luchamos en la época del Presidente Calderón, porque siempre se buscó tener una certeza jurídica para nuestra actuación. Mi general Galván, en ese entonces secretario de la Defensa, buscó esa certeza; en la siguiente administración; mi general Cienfuegos también la buscó [...] se logró con algo muy sencillo, no con una ley sino con un artículo transitorio que nos da respaldo legal. Con uno, dos o tres renglones, que es lo que abarca ese transitorio, se logró lo que en tantos años no pudimos⁸².

La perspectiva del Comandante del Ejército Mexicano no deja dudas sobre los alcances de este transitorio. Y si bien frente a las expresiones de preocupación sobre el mismo se suele responder que se trata de un régimen que precisamente por estar fundamentado en los artículos transitorios es temporal y durará sólo en tanto se consolida la Guardia Nacional como nueva corporación, la profundidad jurídica y operativa de la militarización en curso dejaba serias dudas sobre si en efecto estamos ante una etapa transitoria, mismas que se confirmaron con las reformas que después fueron impulsadas⁸³.

En todo caso, conviene apuntar que el texto mismo de reforma constitucional generaba una serie de tensiones que ponían en entredicho el pregonado carácter civil de la Guardia Nacional. Por otro lado, dado que

82. Fernández Menéndez, Jorge. “Al sistema judicial le falta cumplir: Luis Cresencio Sandoval”, *Excélsior*, 06 de julio de 2020. <https://bit.ly/3inLkKH>

83. Redacción. “Decreto sobre militares en tareas de seguridad no es un cambio de estrategia: Durazo”, en *El Universal*, 19 de mayo de 2020. <http://bit.ly/2P7ZgMv>



conforme al diseño de esta reforma y en virtud de los acuerdos alcanzados por los partidos, a las modificaciones constitucionales le seguirían las leyes secundarias, resulta fundamental analizar también estas normas. A ellas nos referiremos enseguida. 🌿





CAPÍTULO 3

**EL NUEVO MARCO JURÍDICO (I):
LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD
PÚBLICA Y LAS LEYES SECUNDARIAS**

DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL por la que se creó la Guardia Nacional, comenzaron la elaboración de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el proceso de discusión de las leyes secundarias.

3.1 LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

El 16 de mayo de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto mediante el cual la Cámara de Senadores aprobó la “Estrategia Nacional de Seguridad Pública” presentada por el Ejecutivo, el primero de febrero de 2019 y modificada con el adendum enviado el 15 de abril de 2019⁸⁴.

Se trata de un documento programático que explicita un “diagnóstico”, ocho “objetivos” y nueve “estrategias específicas”.

Respecto del “diagnóstico”, este afirma que México se encuentra en un estado de “emergencia”. Entre otras cosas, se reconoce que: “la necesidad de esclarecer definiciones y términos y dejar de lado la fantasía de que es posible superar la circunstancia de inseguridad y violencia mediante soluciones únicas y unidimensionales, como la estrategia represiva policial-militar, práctica básica y casi única en los últimos dos sexenios”.

En cuanto a los “objetivos”, los identificados son: 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos; 4. Regeneración ética de la sociedad; 5. Reformular el combate a las drogas;

84. “DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República”, en Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2019. <https://bit.ly/34HdGYx>

6. Empezar la construcción de la paz; 7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios; y 8. Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz.

Y sobre las estrategias específicas, se identifican: a) el Nuevo Modelo Policial; b) la prevención del delito; c) las estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana; d) los nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad; e) la estrategia de combate al mercado ilícito de hidrocarburos; f) la estrategia de combate al uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita; g) la estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia; h) la estrategia para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras; y, finalmente, i) la estrategia para abatir el tráfico de armas.

La ambivalencia sobre el papel de las Fuerzas Armadas estaba ya presente en el documento, de manera análoga a la que impregnó los transitorios de la reforma constitucional.

El “Diagnóstico” de la Estrategia Nacional refiere expresamente la insuficiencia de lo que identifica como la “estrategia policial-militar”. Inclusive, señala que ante “la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares, frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos y habida cuenta de lo contraproducente y trágico de tales políticas, resulta imperativo hacer un alto para considerar adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas”.

No obstante, el propio documento pone al centro de la estrategia a las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, en el apartado titulado “Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas”, la Estrategia sostiene:

No cabe duda de que, por su lealtad histórica al poder civil, su origen eminentemente popular, su disciplina y su vocación de servicio a la población en casos de desastre, las Fuerzas Armadas mexicanas constituyen una singularidad en América Latina. Es destacable, asimismo, la ausencia de tendencias oligárquicas en las cúpulas de las instituciones castrenses: aunque no todos los uniformados han ostentado un comportamiento intachable, en las Fuerzas Armadas nacionales no se han conformado minorías corrompidas, como sucede en otros ámbitos del poder, ni han surgido grupos

de intereses económicos ilegítimos, como ocurre en instancias civiles del gobierno federal. En lo sustancial, los soldados y marinos mexicanos fueron y siguen siendo pueblo uniformado.

Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas. Ha fallado la estrategia, no la actuación de nuestras fuerzas armadas, por ello, con la instauración de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, se da una participación, concreta, regulada y ordenada a estos cuerpos siempre bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Ahora tenemos la gran oportunidad de retomar las fortalezas de las instituciones militares como su disciplina, formación, servicio de carrera, espíritu de cuerpo, para fortalecer la Guardia Nacional. Así mismo podremos aprovechar los recursos humanos, materiales e infraestructura que pueden aportar las fuerzas armadas en favor de la seguridad del país, siempre conforme las condiciones, requisitos y restricciones que el constituyente permanente ha señalado en el contexto de la reforma constitucional. Este esfuerzo debe ir encaminado bajo una doctrina policial de carácter civil, y es el camino que debemos seguir con la finalidad de que la Guardia Nacional sea un símbolo de confianza entre los ciudadanos de nuestra gran Nación.

[...]

Cuando se involucró a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, hace ya 12 años, se argumentó que era una medida temporal en tanto se lograba el saneamiento, la capacitación y la profesionalización de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Pero en este lapso los gobernantes no avanzaron ni mucho ni poco en tales objetivos y hoy las fuerzas públicas civiles se encuentran tan incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito como en 2006.

Resulta ilustrativo a este respecto el caso de la Policía Federal, creada hace 20 años para suplir la labor de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia y que es en la actualidad un agrupamiento con déficit de disciplina y profesionalización; sus integrantes alrededor de 40 mil elementos, incluidos muchos dedicados a funciones administrativas reciben bajos salarios, carecen de seguridad y protección social para ellos y sus familias. Desde su fundación esta corporación no ha sido dotada de equipo suficiente ni de instalaciones y cuarteles. Los efectivos de la corporación suelen ser enviados a actuar como "volanta", alojados en

hoteles y campamentos cuando son enviados a una misión en diversos estados y casi siempre en condiciones precarias e indecorosas.

Lo mismo sucede con los agentes ministeriales y las policías estatales y municipales: en general carecen de profesionalismo, protección o apoyo y son, en muchos casos, dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción y no por el deber del servicio público. A esto debe agregarse que la mayor parte de los cuerpos de seguridad actúan por su cuenta y que no existe, en los hechos, una mínima coordinación entre ellos; en algunos casos llegan incluso a enfrentamientos para mantener plazas y defender sobornos o prebendas.

Debe admitirse con toda franqueza que, dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, es necesario trabajar a través de las leyes secundarias en la arquitectura de la Guardia Nacional, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros de los miembros del ejército, de marina y de la Policía Federal, tal y como lo expresa nuestra carta magna en la reforma del pasado 26 de marzo.

Con la entrada en funcionamiento de la Guardia Nacional, estamos convencidos que avanzaremos en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia con especial atención a la observancia de los derechos humanos, la integridad y el patrimonio de las personas.

Estas circunstancias llevan a proponer que, sin abandonar sus misiones constitucionales de velar por la seguridad nacional y la integridad territorial del país incluidos su espacio aéreo y el mar patrimonial, la preservación de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre, nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.

Tal reorientación estrechará los lazos entre los militares y la población, y permitirá emplear todo el potencial de los institutos castrenses desde la Informática y la Ingeniería hasta la cartografía, pasando por la industria militar y naval en el desarrollo económico nacional y sentará un precedente de gran trascendencia mundial.

Y con una adición heterodoxa, la argumentación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se redondea con una referencia a uno de los libros publicados por el actual Presidente de la República. Concretamente, su libro *2018 La Salida: Decadencia y Renacimiento de México*⁸⁵, por

cuanto hace a la afirmación del entonces candidato en el sentido de que durante su administración se sumarían

[...] el Ejército y la Marina al esfuerzo de garantizar la seguridad pública. Actualmente, el objetivo fundamental de las fuerzas armadas es salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de México. Sin embargo, en las circunstancias actuales es indispensable que a este propósito de la defensa nacional se agregue el de la seguridad pública interior. No debe desaprovecharse personal, experiencia e instalaciones para garantizar a los mexicanos el derecho a vivir sin miedo y sin temores. Los tiempos han cambiado y es otra nuestra realidad. El gobierno democrático de México defenderá la soberanía con autoridad moral y política. El distintivo será la paz, no la guerra [...] El Ejército y la Armada se convertirán en instituciones de Protección a los Mexicanos⁸⁶.

Como puede observarse, si bien por un lado se señala en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que el enfoque militar no ha sido eficaz, el propio documento asigna un valor central a la participación de las Fuerzas Armadas en la concreción de dicha Estrategia, incluso acudiendo al criticado concepto de seguridad interior en términos similares a los que se habían intentado durante el anterior sexenio.

Por otro lado, el diagnóstico sobre el origen de la participación de las Fuerzas Armadas en lo que el documento identifica como “acciones represivas” es también problemático. Por un lado, se reconoce la existencia de tales acciones sólo para atribuir la responsabilidad a las autoridades civiles que las ordenaron, sin que ese señalamiento político se acompañe en el presente de un esfuerzo serio para indagar las posibles responsabilidades penales que pudieran derivar de tal actuación. Por otro, esta caracterización es excesivamente indulgente con las Fuerzas Armadas, ya que soslaya que en múltiples casos hay elementos indicativos sobre la forma en que los propios mandos castrenses han ordenado e incentivado graves violaciones a derechos humanos⁸⁷. Más aún: pasa por alto que en los

85. López Obrador, Andrés Manuel. 2018 *La Salida: Decadencia y Renacimiento de México*, México, Planeta, 2018.

86. *Idem*, p. 257 y 258

87. *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, Centro Prodh, México, 2015. <https://bit.ly/2SPF4RA>

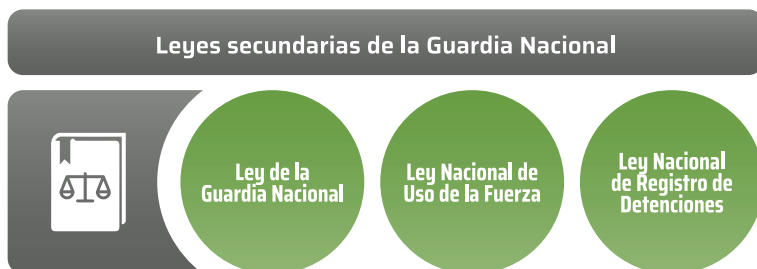
lustros que ha durado la “Guerra contra el Narcotráfico” se han arraigado inercias institucionales de uso desproporcionado de la fuerza –y especialmente de la fuerza letal– con patrones tan consolidados y protegidos por la impunidad como para que se activen y continúen con relativa independencia de las órdenes que se emitan desde el ámbito civil.

En todo caso, la “Estrategia Nacional de Seguridad Pública” anunciaba ya un esquema abiertamente favorable a la profundización de la militarización que se terminaría de confirmar con las normas y los actos jurídicos que serían aprobadas en los meses y años siguientes.

3.2 LAS LEYES SECUNDARIAS

La emisión de leyes secundarias que redondearan el marco legal de la naciente Guardia Nacional fue ordenada por la propia reforma constitucional que creó esta corporación, en sus transitorios, donde quedaron plasmados también los mínimos que estas normas debían satisfacer. De esto modo, en los transitorios se concretaron los acuerdos políticos alcanzados en el Congreso de la Unión entre las fuerzas ahí representadas.

Así, se aprobaron la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional de Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.



Cuando las leyes secundarias fueron aprobadas, se destacó que se trataba de un avance. En efecto, contar con una regulación nacional sobre el uso de la fuerza había sido una insistente recomendación de los organismos internacionales de derechos humano⁸⁸. Sin embargo, incluso desde estas perspectivas no dejaron de señalarse algunas deficiencias de las

⁸⁸. Rojas, Ana Gabriela. “Caso Atenco: Corte IDH sentencia a México por violencia sexual, violación y tortura a 11 mujeres”, en *BBC*, 21 de diciembre de 2018. <http://bbc.in/3vQrDjm>

leyes aprobadas. Además, es necesario analizarlas a la luz del desdibujamiento de la naturaleza civil de la Guardia Nacional, de manera tal que, si antes generaban preocupación determinadas normas que serían instrumentadas en la práctica por una policía que iba a ser civil, hoy esa preocupación se incrementa dado que dicho cuerpo está resultando en los hechos netamente castrense.

A continuación, revisaremos cada una de estas leyes, recordando cuál era su contenido mínimo de acuerdo con los transitorios de la reforma, pero también señalando cuáles son las principales preocupaciones que generan tanto a la luz de su contenido como en la perspectiva de la naturaleza castrense que hoy, más allá de lo que señalan las normas, a todas luces ha adquirido la Guardia Nacional.

Como se verá, en las leyes secundarias es tangible la huella del proceso de militarización, pues en algunos aspectos tienden a situar en una posición privilegiada a las Fuerzas Armadas.

3.2.1 LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

Mediante la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional, fue modificada también la fracción xxiiii del artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley de la Guardia Nacional.

Conforme al Cuarto Transitorio del Decreto –publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019–, la Ley de la Guardia Nacional debía incluir:

- 1) Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios.
- 2) Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local.
- 3) Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y

tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

- 4) Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes.
- 5) La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales.
- 6) Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes.
- 7) Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables.
- 8) Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.

Luego del debate legislativo, la Ley de la Guardia Nacional fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019. Se compone de 106 artículos y 14 transitorios.

Nos centraremos aquí en los aspectos que consideramos más preocupantes de esta ley, a saber: la confusión de los ámbitos de la prevención y la investigación, así como la atribución de facultades para investigar delitos a un cuerpo militarizado como es la Guardia Nacional; lo relacionado con las facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria; y lo relacionado con la consideración de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada como faltas no graves.

PRINCIPALES PREOCUPACIONES QUE GENERA LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

Confusión de los ámbitos de la prevención y la investigación, aunado a la atribución de facultades para investigar delitos a un cuerpo militarizado como es la Guardia Nacional

Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria

Consideración de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada como faltas no graves

3.2.1.1 Confusión de los ámbitos de la prevención y la investigación y atribución de facultades para investigar delitos a un cuerpo militarizado

Los artículos 9, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXVIII y XXXII; y 100, 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley de la Guardia Nacional establecen facultades relevantes de esta corporación.

El artículo 9 autoriza a la Guardia Nacional a realizar investigación para la “prevención de los delitos” (fr. III); tareas de verificación administrativa (fr. IV); recabar información para generar “inteligencia preventiva” (fr. V); requerir a autoridades y particulares documentos (fr. XVIII); solicitar información, previa autorización de juez de control, a concesionarios y demás proveedores de servicios de telecomunicaciones, incluyendo georreferenciación de equipos en tiempo real (fr. XXVI); obtener, analizar y procesar información para prevenir los delitos (fr. XXIX); y vigilar Internet para prevenir el delito (XXXVIII).

De la misma manera, el artículo 100 habilita a la Guardia Nacional para solicitar, previo control judicial, intervenciones de comunicaciones respecto de conductas que pudieran estar relacionados con la comisión de una serie de delitos, enumerados en el artículo 103 de la propia Ley, en las condiciones que señalan los artículos 102, 104, 105 y 106.

Dotar de estas facultades notoriamente amplias a un cuerpo militarizado es problemático tanto desde una óptica constitucional como desde una óptica convencional.

En la perspectiva constitucional, no puede soslayarse que, aunque el artículo 21 disponga que “la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”, también dispone que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

Así, incluso aceptando que constitucionalmente sea válido que la investigación de los delitos sea una de las funciones de seguridad pública y, por tanto, una función que pueda desempeñar la Guardia Nacional, habría que dilucidar si la manera en que se materializa esta posibilidad en la Ley de la Guardia Nacional es compatible con el precepto constitucional que indica que las policías actuarán “bajo la conducción y mando” del Ministerio Público.

Señalamos esto ya que los artículos en cuestión más bien habilitan a la Guardia Nacional para actuar por sí y ante sí en la investigación de los delitos, y no bajo la conducción del Ministerio Público.

Efectivamente, en los términos del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, ésta no requeriría ningún tipo de conducción del Ministerio Público para realizar investigación para la “prevención de los delitos” (fr. III); tampoco para efectuar tareas de verificación administrativa (fr. IV); y menos para recabar información para generar “inteligencia preventiva” (fr. V). Tampoco tendría la Guardia Nacional que acudir al Ministerio Público antes de requerir directamente a autoridades y particulares todo tipo de documentos (fr. XVIII).

Por otro lado, para solicitar información, previa autorización de juez de control, a concesionarios y demás proveedores de servicios de telecomunicaciones, incluyendo georreferenciación de equipos en tiempo real (fr. XXVI), la Guardia Nacional no requeriría tampoco la conducción del Ministerio Público, pues en la redacción actual ni siquiera sería indispensable que existiese una carpeta de investigación abierta para que esto ocurriera. Lo mismo sucedería respecto de la posibilidad de obtener, analizar y procesar información para prevenir los delitos (fr. XXIX); o vigilar internet para prevenir el delito (XXXVIII).

La nula conducción del Ministerio Público sobre la Guardia Nacional se expresó también en otras disposiciones. Así, el artículo 100 habilitó a la Guardia Nacional para solicitar, previa intervención judicial, intervenciones de comunicaciones respecto de conductas que pudieran estar relacionadas con la comisión de una serie de delitos, enumerados en el artículo 103 de la propia Ley, sin que medie la conducción del Ministerio Público y sin que ello deba estar vinculado a una carpeta de investigación. Los artículos 102, 104, 105 y 106 fijaban las condiciones en que esto podía acontecer.

Es llamativo que el propio artículo 105 de la Ley de la Guardia Nacional se refirió a esta actividad como una verdadera “investigación preventiva”, un tipo de investigación que no está previsto en la Constitución ni en ninguna otra norma secundaria, retomando una denominación ambigua que en su momento empleó la Ley de la Policía Federal⁸⁹.

Por otro lado, si bien estos artículos hacen referencia al control judicial respecto de las intervenciones de comunicaciones que realice la

⁸⁹. Ley de la Policía Federal, artículo 10, fracción XVIII, 48 párrafo segundo y 53, tercer párrafo.

Guardia Nacional, difícilmente podían entenderse como expresión de la conducción por parte del Ministerio Público. A lo más que llegaba el artículo 104 de la Ley de la Guardia Nacional es a establecer que “la Guardia Nacional deberá rendir un informe sobre la intervención que la autoridad judicial competente pondrá a disposición del Ministerio Público”, confirmando que la conducción de esta suerte de “investigación preventiva” es judicial, no ministerial; y a señalar, en el artículo 105, que “en caso de que durante la investigación preventiva se advierta la comisión de un delito, se dará vista de inmediato al Ministerio Público”, corroborando que en este diseño el ministerio público no necesariamente conduciría la actividad investigativa.

Es preciso recordar que la previsión constitucional de someter al mando y conducción del Ministerio Público tiene varios objetivos, de los cuales vale la pena destacar dos: primero, el fiscal debe organizar la estrategia de investigación pensando en su teoría de caso y en un plan de investigación que deberá sostener de forma exitosa en el debate oral de una eventual judicialización de la carpeta de investigación; y, segundo, el mando y conducción ejercido por el Ministerio Público es un mecanismo de control de la actuación de las policías, y en mayor medida de la policía ministerial, para prevenir la violación a derechos humanos que podría ser cometida por los cuerpos policiacos en su labor de investigación.

Sin soslayar que existe un debate abierto sobre la necesidad de revisar la concepción imperante en México respecto del mando y la conducción del Ministerio Público sobre las policías⁹⁰, es relevante subrayar que eliminar dicha dirección frente a un cuerpo como el que hoy es la Guardia Nacional, que tiene una conformación y formación eminentemente castrense, puede poner en riesgo las investigaciones y –peor aún– se constituirá en un riesgo para los derechos humanos justamente por el carácter militar de esa corporación. Es decir, tal y como se viene conformando la Guardia Nacional, la cuestión ya no sólo estriba en discutir si lo pertinente es la conducción del Ministerio Público o la ausencia de dicha conducción en la investigación policial de los delitos, sino más bien si es pertinente que un ente militarizado y sin controles –como veremos más

90. Rivera, Marien, Camacho, Susana y Peralta, Ernesto. “Decálogo para la pacificación de México”, en *Nexos*, 21 de septiembre de 2020. <http://bit.ly/3lHX2Q1>

adelante— realice investigaciones criminales por sí o, en su defecto, si ese ente militarizado que realiza investigaciones las debe llevar cabo bajo algún tipo de supervisión netamente civil.

Adicionalmente, estas atribuciones de la Guardia Nacional tienen que ser confrontadas también con las obligaciones convencionales del Estado mexicano.

En este sentido, es fundamental tener presente lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Campesinos Ecológicos vs. México* y *Alvarado vs. México* que, en lo concerniente a la participación de las Fuerzas Armadas en la investigación de los delitos, da contenido a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La sentencia del *Caso Alvarado* señala en sus párrafos 180 y 181:

180. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”. Lo anterior fue reiterado también en el caso *Osorio Rivera Vs. Perú*, en el supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.

181. Adicionalmente sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en

que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

En esta sentencia condenatoria contra México, la Corte regional señaló que la participación de las fuerzas militares en labores de investigación de los delitos no concuerda con el marco de derechos humanos que regula la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo mismo, conferir facultades a un cuerpo militarizado –como en los hechos lo es la Guardia Nacional– respecto de la investigación de los delitos podría llegar a contravenir también las obligaciones internacionales de México.

Como se verá enseguida, algo parecido ocurre respecto de las facultades que se confieren a la Guardia Nacional en materia migratoria.

3.2.1.2 Dotación de facultades en materia migratoria a un cuerpo militarizado

Las fracciones xxxiii, xxxv y xxxvi del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional disponen lo siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

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

[...]

xxxv. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de

verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

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

Estos artículos, que retoman en parte atribuciones contenidas en la Ley de la Policía Federal, permiten a la Guardia Nacional realizar labores en materia migratoria, lo que inevitablemente supone —al menos en los cinco años iniciales— la participación castrense en la contención de los flujos humanos que recorren nuestro país en su afán de llegar a la frontera norte, lo que ya se ha venido documentando en los hechos⁹¹.

Al respecto, en los estándares internacionales de derechos humanos hay un consenso emergente respecto de la necesidad de acotar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de contención migratoria atendiendo a la especial vulnerabilidad de la población migrante.

Esa especial vulnerabilidad fue constatada por la CIDH al establecer que:

[...] el contexto actual de violencia que afecta a México, generada por la violencia desmedida de los carteles del narcotráfico, la guerra contra el narcotráfico y la militarización de ciertas zonas del país, ha colocado a los migrantes ante la encrucijada de incrementar de manera exponencial los peligros de su viaje⁹².

Por esto, en un comunicado reciente sobre la situación de México y Centroamérica, la CIDH señaló:

La Comisión ve con extrema preocupación la militarización de las fronteras y llama a los Estados para que las medidas que implementen, incluidas

91. Arista, Lidia. “Guardia Nacional ha desplegado 21,000 elementos para contener la migración a Estados Unidos”, en *El Economista*, 20 de julio de 2019. <http://bit.ly/3lO2LUM>; “México despliega a la Guardia Nacional en la frontera sur en operativo contra tráfico de migrantes”, en *El Financiero*, 19 de marzo de 2021. <http://bit.ly/3tMIXVu>

92. CIDH, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, 2013, párr. 85 <https://bit.ly/2NGogqM>

las relacionadas con aspectos económicos, estén orientadas a respetar y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas⁹³.

Además, en el reciente informe de su Visita de trabajo virtual a México sobre Personas en situación de Movilidad Humana, la CIDH reiteró que la seguridad ciudadana y las funciones de control migratorio deben corresponder a fuerzas policiales civiles, y consideró que personal con perfil militar no estaría capacitado para responder adecuadamente a las personas con necesidades de protección internacional. Llamó a realizar una distinción entre funciones de seguridad y de asistencia humanitaria directa⁹⁴.

En igual sentido, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la Organización de las Naciones Unidas, refiriéndose al contexto mexicano, expresó recientemente que involucrar a las Fuerzas Armadas en la contención migratoria puede llevar “inevitablemente” a que no se respeten los derechos de los centroamericanos⁹⁵. Además, la CIDH ha hecho referencia a que las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados⁹⁶.

Como muestran estos ejemplos, en el ámbito internacional empieza a entenderse que la participación de las Fuerzas Armadas en la contención de la migración implica, *per se*, riesgos en la vigencia de los derechos de las personas migrantes. Esta preocupación ha cobrado vigencia, pues ya se ha documentado que la presencia y actuar de las Fuerzas Armadas y elementos de la Guardia Nacional frente a la población migrante se ha traducido en la vulneración de múltiples derechos de dichas personas⁹⁷.

93. CIDH, “CIDH expresa profunda preocupación por la situación de personas migrantes y refugiadas en Estados Unidos, México y Centroamérica”, 23 de julio de 2019. <https://bit.ly/3flTko0>

94. CIDH, “Observaciones Preliminares. Visita de trabajo virtual a México sobre Personas en situación de Movilidad Humana. Visita de diciembre 2020 y enero 2021”. Pág. 5. Disponible en: <https://bit.ly/3gr71Hf>

95. “Es muy peligroso recurrir al Ejército para frenar la caravana de migrantes”, Noticias ONU, 19 de octubre de 2018. <https://bit.ly/2Rf7pA6>

96. CIDH, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humano”s, Doc. 46/15, 31 diciembre 2015, párr. 313. <https://bit.ly/46M8Nvq>

97. CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

Al respecto, la CIDH ha reiterado su preocupación por las políticas y medidas adoptadas en materia de migración y asilo consistentes en la externalización de las fronteras, así como su mayor militarización⁹⁸.

Así, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, en su revisión al Estado mexicano en 2019, señaló que le preocupa “el efecto negativo que puede tener la labor de la Guardia Nacional en el control migratorio”, en un contexto en el que al Comité “le preocupan seriamente los actos de discriminación y el uso excesivo de la fuerza en contra de personas migrantes”⁹⁹. Por lo tanto, recomendó “evaluar los efectos que tiene el despliegue de la Guardia Nacional para el control migratorio con miras a su retiro del control migratorio [...]”¹⁰⁰.

De la misma manera en la que las normas que otorgan facultades a la Guardia Nacional son riesgosas para los derechos humanos, el artículo que establece el catálogo de faltas graves en que puede incurrir un elemento de la Guardia Nacional es también un factor de riesgo.

3.2.1.3 Consideración de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada como faltas no graves

El artículo 6o de la Ley de la Guardia Nacional establece dos diferentes niveles de deberes para los integrantes de esta fuerza: aquellos cuyo incumplimiento no se considerará falta grave y aquellos cuyo incumplimiento sí se considerará falta grave. Sobre estos últimos, la propia Ley de la Guardia Nacional prevé que dicho incumplimiento pueda sancionarse con suspensión o remoción. En síntesis, el incumplimiento de los deberes previstos en las fracciones I a xxxii no es grave, mientras que el incumplimiento de los deberes previstos en las fracciones xxxiii a xxxviii es grave.

Por ello, es problemática la fracción V de este artículo dispone:

98. CIDH, *Informe Anual 2019*, Capítulo v sobre México, párr. 291. 4 febrero 2020. <https://bit.ly/3Qe8Uug>

99. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México, (CERD/C/MEX/18-21)*, 29 de agosto de 2019, párr. 34. <https://bit.ly/2NLOTYa>

100. *Ibidem*, párr. 35.

- v. Abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública o urgencia de las investigaciones. Cuando tenga conocimiento de ello, deberá denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente;

Los riesgos de esta fracción surgen no propiamente de su contenido sino más bien de su ubicación, pues al situarse en la fracción V, su incumplimiento no se considerará grave y –por tanto– no podrá derivar en suspensión o remoción.

Esto genera hipótesis absurdas como que, por ejemplo, no “mantener respeto” a un superior jerárquico (fr. xxxv) sea más severamente sancionado, incluso con suspensión o remoción, que participar activamente en la desaparición de una persona o no denunciar un acto de tortura del que se tenga conocimiento.

Este diseño de la ley contraviene obligaciones internacionales que México ha suscrito, como el artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los cuales coinciden en señalar que los Estados deben asegurar que los actos de tortura y desaparición forzada se castiguen con penas acordes a la gravedad de las conductas cometidas. Si bien las sanciones a las que se refiere la Ley de la Guardia Nacional son administrativas y complementarias del eventual proceso penal que debería iniciarse si se denunciara la comisión de tortura y/o desaparición en contra de elemento de la Guardia Nacional, consideramos que también deben ser acordes a la gravedad de las conductas cometidas.

Por las razones expuestas, estos aspectos de la Ley de la Guardia Nacional generan preocupaciones desde la perspectiva de derechos humanos. También la Ley Nacional del Registro de Detenciones genera preocupaciones similares.

3.2.2 LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES

Mediante la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional, fue modificada también la fracción xxiii del artículo 73 para facultar

al Congreso de la Unión respecto de la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Conforme al Cuarto Transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, la Ley Nacional del Registro de Detenciones debía incluir:

- 1) Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación.
- 2) El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención.
- 3) El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia.
- 4) Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial.
- 5) Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso.
- 6) Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información.
- 7) La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

Luego del debate legislativo, la Ley Nacional del Registro de Detenciones fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019. Se compone de 36 artículos y 8 transitorios.

Desde la perspectiva del Centro Prodh, lo más preocupante de esta pieza legislativa es la incertidumbre jurídica sobre la obligación de los elementos de las Fuerzas Armadas de realizar el Registro de Detenciones.

PREOCUPACIÓN SOBRE LA LEY DEL REGISTRO DE DETENCIONES

Incertidumbre jurídica sobre la obligación de los elementos de las Fuerzas Armadas de realizar el Registro de Detenciones

3.2.2.1 Incertidumbre jurídica sobre la obligación de los elementos de las Fuerzas Armadas de realizar el Registro de Detenciones

Los artículos 19 y Quinto Transitorio de la Ley del Registro de Detenciones refieren:

Artículo 19. Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.

[...]

Quinto. De conformidad con el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley; en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19.

Leídos de conjunto los artículos 19 y Quinto generan incertidumbre. Por un lado, el artículo 19, al exceptuar a “las autoridades que realicen funciones de apoyo de seguridad pública” de asentar las detenciones que practiquen en el registro, abre la puerta para que tanto el Ejército como la Marina omitan registrar las detenciones que lleven a cabo. Por otro, el Quinto Transitorio sí se refiere expresamente a que la Fuerza Armada Permanente, durante los cinco años en que intervendrá de forma extraordinaria en labores de seguridad pública, estará a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Este diseño atenta contra la seguridad jurídica al generar incertidumbre y, desde una perspectiva convencional, se aleja también de las obligaciones del Estado mexicano.

Cabe recordar, en ese sentido, que la obligación de crear un registro de detenciones fue reforzada en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Campesinos Ecologistas*. El Tribunal Interamericano señaló:

241. [...] la reforma constitucional del año 2008 se refiere a un registro de detenciones, cuya existencia no es alcanzada por el período de ocho años de vacatio legis establecida en las disposiciones transitorias de dicha reforma constitucional. Asimismo, consta en autos que en el Estado de México ya existe un sistema de registro que debe servir para “informar a quien lo solicite de la detención de una persona”. Sobre la pertinencia de impulsar un mayor acceso público a este registro y su debida actualización, el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura, en 2010, recomendó: [Q]ue las Procuradurías confeccionen un sistema de cadena de custodia de las personas detenidas con un registro normalizado para anotar, en el instante preciso y de forma completa, la información esencial acerca de la privación de libertad de una persona y de los funcionarios bajo cuya responsabilidad se encuentra en cada momento, así como de los médicos responsables de certificar su integridad física y mental. Ello debe permitir que los funcionarios responsables y las personas interesadas tengan acceso a esta información, preservándose desde luego los derechos a la intimidad, al honor y a la vida privada de las personas bajo custodia. Todas las entradas en el registro deberían estar firmadas por un oficial y validadas por un superior.
242. Asimismo, la Corte observa que según la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los datos contenidos en el registro pueden ser entregados a quienes soliciten información sobre una persona actualmente detenida, lo que permite que se cumpla con la finalidad de auxiliar en la defensa de los derechos de los detenidos. El Tribunal considera pertinente que se adopten las medidas para evitar que un mayor acceso público a esta información afecte el derecho a la vida privada, entre otros derechos de los detenidos.
243. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte considera que, en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, es procedente adoptar las siguientes medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad de dicho sistema: i) actualización permanente; ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad; y, iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro.

Por estas consideraciones, el punto resolutivo Decimosexto de la citada sentencia ordena que el Estado fortalezca el funcionamiento del registro de detención que existe en México en los términos señalados en el párrafo 243.

Es importante señalar que la Corte Interamericana no prevé que las Fuerzas Armadas estén exceptuadas de realizar el registro de detenciones. Por el contrario, siendo el caso uno en el que las violaciones a derechos humanos fueron perpetradas por elementos castrenses luego de practicar una detención arbitraria e ilegal, debe entenderse que la Corte propuso esta medida como una garantía de no repetición capaz de incrementar la fiscalización sobre las Fuerzas Armadas, entre otros.

Por tanto, sería incompatible con la sentencia que en la ley secundaria las Fuerzas Armadas fueran eximidas de realizar el registro de detenciones. Incluso en el supuesto de entender que el Quinto Transitorio torna nugatoria la excepción o la confusión generada por el artículo 19, ello abriría la puerta para que una vez concluido el período de cinco años al que esos mismos transitorios aluden, las Fuerzas Armadas estuvieran exceptuadas de realizar el Registro de Detenciones sin que haya justificación para ello.

Además, debemos señalar que la Ley Nacional del Registro de Detenciones no cumple cabalmente las otras características del Registro ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia.

En cuanto a respetar las exigencias de acceso a la información y privacidad, la Ley no cumple el requisito de acceso a la información en casos de personas detenidas acusadas de delincuencia organizada. Mientras el Sistema de Consulta del Registro Nacional permitirá a las personas interesadas saber dónde está detenida una persona acusada de delincuencia común o privada de libertad por otro motivo, no será así en el caso de personas acusadas de delincuencia organizada, pues “solo estará disponible la información sobre la fecha de la detención y si la persona se encuentra detenida”¹⁰¹.

Así, no se permitirá saber en qué etapa de detención se encuentra la persona, bajo custodia de qué autoridad, si existe una demora que pudiera

101. “El Sistema de Consulta, en su caso, emitirá el reporte correspondiente de la persona detenida, el cual deberá contener al menos lo siguiente: i. La autoridad o institución que efectuó la detención; ii. La autoridad que tiene a su disposición a la persona detenida; iii. El domicilio del lugar donde se encuentra la persona detenida, y iv. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención. Tratándose de delincuencia organizada solo estará disponible la información sobre la fecha de la detención y si la persona se encuentra detenida”. Ley Nacional del Registro de Detenciones, art. 34.

apuntar a una situación de riesgo de violaciones a derechos humanos, ni su ubicación física y geográfica. Esto representa un serio obstáculo para la protección de los derechos humanos de las personas detenidas, así como al derecho de las familias a conocer el paradero de sus familiares.

En particular, el restringir el acceso a la información en casos de delincuencia organizada puede impactar de manera importante en la protección de la integridad personal de las personas detenidas, pues la historia reciente demuestra que las personas acusadas de delincuencia organizada corren un alto riesgo de sufrir tortura o maltrato, con el fin, entre otros, de coaccionar declaraciones¹⁰². Esto se ha relacionado, entre otros factores, con la participación de fuerzas federales, incluyendo al Ejército y la Marina, en operativos de combate a la delincuencia organizada, tomando en cuenta que son las fuerzas con los mayores porcentajes de señalamientos por tortura y malos tratos¹⁰³.

Si bien la exclusión de casos de delincuencia organizada se ha justificado aduciendo razones de seguridad, al tratarse de una salvaguarda de derechos el legislador debió buscar una manera de ajustar las modalidades del registro correspondiente y no caer en el extremo de anular en la práctica el deber de registrar las detenciones y garantizar el acceso a la información correspondiente para todo este universo de casos.

Por otro lado, en cuanto a la implementación de un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día el registro, preocupa que, en sentido contrario, la Ley contemple la posibilidad de justificar la no realización del registro inmediato de la detención “cuando exista demora o resulte imposible generar el registro” (art. 21, párr. 3).

Finalmente, la Ley supuso la pérdida de un elemento relevante para el registro inmediato de las personas detenidas que ya se preveía en otra legislación. En efecto, al mismo tiempo en que se adoptó la Ley Nacional del Registro de Detenciones, se modificó la Ley General del Sistema Nacio-

102. Para mencionar un solo ejemplo, el último informe publicado por el Centro Prodh sobre tortura documentó 29 casos (en este caso, de mujeres torturadas sexualmente y acusadas con pruebas ilícitas) en los que “La mayoría de los delitos que se les imputan son las distintas modalidades de delincuencia organizada [...]”. *Centro Prodh, Mujeres con la Frente en Alto. Informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado* (2018), p. 46, <https://bit.ly/3tLYbsR>

103. Nos referimos al porcentaje de personas detenidas por cada delito y tipo de fuerza de seguridad. Informe alternativo. Informe Alternativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012-2019, p. 24-26, <https://bit.ly/3cgjbdM>

nal de Seguridad Pública para eliminar el requisito, antes vigente, de tomar fotografías a color de la persona detenida de frente y de perfil y una fotografía panorámica del lugar de la detención¹⁰⁴, previsión que bien usada podía constituir una salvaguarda más para la integridad física de las personas detenidas.

Expuestas estas consideraciones, podemos ahora pasar a analizar la tercera de las leyes secundarias relacionadas con la Guardia Nacional, que despierta también preocupaciones. Nos referimos a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

3.2.3 LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA

Mediante la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional, fue modificada también la fracción xxiiii del artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión respecto de la expedición de una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

En términos del Cuarto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza debía incluir:

- 1) La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública.
- 2) Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública.

104. Comparar la versión anterior de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, art. 113 (ver, en particular, las reformas introducidas mediante el DECRETO por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017, <https://bit.ly/3sf2RHc>, p. 21) y la derogación de dicho artículo mediante el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, <https://bit.ly/3DLX2G>, p. 47). La Ley Nacional del Registro de Detenciones requiere la inclusión de una fotografía de la persona detenida hasta después de haber sido puesta a disposición de las instituciones de procuración de justicia, no desde el momento y lugar de la detención (ver art. 18 y 23.I(k)).

- 3) La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad.
- 4) La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales.
- 5) Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley.
- 6) La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
- 7) Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones.
- 8) Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas.
- 9) Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo.
- 10) Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

Luego del debate legislativo, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019. Se compone de 44 artículos y 3 transitorios.

Desde la perspectiva del Centro Prodh, lo más preocupante de esta pieza legislativa es: la no incorporación plena de los principios reconocidos a nivel internacional; la deficiente regulación del uso de la fuerza letal y la inobservancia de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del *Caso Atenco*.

PREOCUPACIONES QUE GENERA LA LEY NACIONAL DE USO DE LA FUERZA

No incorporación plena de los principios reconocidos a nivel internacional sobre el uso de la fuerza

Deficiente regulación del uso de la fuerza letal

Inobservancia de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del *Caso Atenco*

3.2.3.1 Incorrecta incorporación de los principios sobre uso de la fuerza reconocidos a nivel internacional

El artículo 4 de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza dispone:

Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:

- i. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para 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, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;
- ii. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- iii. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;
- iv. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y
- v. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.

Para analizar esta norma, conviene hacer un recuento de los instrumentos internacionales respecto del uso de la fuerza.

En el ámbito internacional existen principios e instrumentos legales internacionales que regulan el uso de la fuerza por parte de los encargados de hacer cumplir la ley, que incluyen el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, con fecha 17 de diciembre de 1979, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley han sido invocados reiteradamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia. Aunque no constituyen propiamente tratados internacionales, el Tribunal los ha citado en su condición de instrumentos de *soft law* de derecho internacional de derechos humanos, que expresan el consenso de la comunidad internacional sobre la regulación del uso de la fuerza, a fin de dotar de contenido la interpretación y fijar el alcance de derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sintetizando su contenido, en una sentencia del año 2015, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó:

265. Tomando en cuenta lo anterior, la Corte ha establecido que la observancia de las medidas de actuación en caso que resulte imperioso el uso de la fuerza impone satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, en los términos siguientes: *Legalidad*: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación. *Absoluta necesidad*: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso. *Proporcionalidad*: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al

cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda¹⁰⁵.

Aunque otros órganos e instancias internacionales añaden en la actualidad otros principios adicionales –como el principio de racionalidad, el principio de humanidad, el principio de uso excepcional de las armas de fuego, el principio de capacitación continua y el principio de rendición de cuentas (desarrollado este último la SCJN)– lo cierto es que “Legalidad”, “Absoluta necesidad” y “Proporcionalidad”, definidos en los términos anteriores, constituyen el núcleo de la normatividad internacional en la materia.

Desde nuestra perspectiva, aun cuando el artículo 4 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza incorpora estos principios, incluso añadiendo otros de más reciente desarrollo (como los de “Prevención” y “Rendición de Cuentas”), lo hace de manera incorrecta en lo que concierne al principio de “Absoluta Necesidad”.

En efecto, al señalar: “para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para 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, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor”, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza introduce una variable no contemplada en las sentencias interamericanas, que entienden la “Absoluta Necesidad” como “el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso”.

La variación que incorpora la ley impugnada está en considerar que mantener el principio de “Absoluta Necesidad” supone que el uso de la fuerza puede ser permisible cuando ésta es absolutamente necesaria para mantener “el orden y la paz pública”, formulación que no se encuentra prevista en los instrumentos internacionales citados.

Más aún, el invocar la necesidad de mantener el orden y la paz pública como razón para emplear la fuerza ha sido reiteradamente cuestionado en el ámbito de los derechos humanos.

105. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292.

Por ejemplo, el Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias de la ONU ha advertido que:

Mientras que el derecho internacional apunta principalmente a proteger la vida y la integridad física, algunos ordenamientos jurídicos nacionales atribuyen la máxima prioridad a la protección del orden público¹⁰⁷.

Los órganos internacionales han encontrado que justificar el uso de la fuerza a partir de conceptos abstractos, vagos e indeterminados, como lo son el orden y la paz públicas, puede repercutir en violaciones a derechos humanos. Específicamente, esto se ha considerado respecto de derechos como la libertad de expresión y el derecho de reunión, especialmente en lo tocante al ejercicio de la protesta social, que muy a menudo supone expresiones públicas que bajo la perspectiva de determinadas autoridades pueden parecer disruptivas respecto del orden y la paz públicas.

De este modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que:

67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de "orden público" y "bien común", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención)¹⁰⁷.

Justamente, eso es lo que ocurre con la definición del principio de "Absoluta Necesidad" que adopta la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, pues supone que la fuerza pública pueda ser empleada no sólo para pro-

106. Informe del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Sr. Cristoph Heyns, presentado en el 25 Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/26/36), párr. 73.

108. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC 5/85, párr. 73

teger los derechos de las personas, sino también para proteger bienes abstractos como el orden o la paz públicas. La amplitud y vaguedad de estos conceptos incentivan que cada autoridad les asigne el contenido que estime conducente, posibilitando que mediante el uso de la fuerza se supriman o desnaturalicen otros derechos humanos relevantes –a la vida, a la integridad, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión.

Al respecto, la SCJN ya se ha referido al efecto adverso que pueden tener las leyes que utilizan conceptos vagos o amplios para el ejercicio de los derechos, toda vez que:

[...] las fórmulas vagas o ambiguas no permiten a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actos, otorgan en los hechos facultades discrecionales demasiado amplias a las autoridades (que pueden dar cobijo a eventuales actos de arbitrariedad) y tienen un clarísimo efecto disuasivo en el plano del ejercicio ordinario de las libertades¹⁰⁸.

La amplitud y vaguedad de los conceptos en esta norma es especialmente preocupante pues tiene como consecuencia permitir el uso de la fuerza a los elementos de seguridad, incluyendo aquellos de procedencia castrense dado el carácter militar de la Guardia Nacional, en escenarios en los que el orden público fácilmente puede verse *alterado* de manera justificada en el ejercicio de derechos, como la libertad de reunión, expresión o participación. Así, esta porción de la Ley resulta no solo problemática para la seguridad jurídica, sino además posibilita la comisión de violaciones a derechos humanos en contextos concretos.

Por ello, la introducción de el orden y la paz públicas como bienes a tutelar para considerar que el uso de la fuerza cumple el principio de “Absoluta Necesidad” es inconstitucional, pues no sólo supone una incorporación inadecuada de dicho principio, sino que también se traduce en que la norma no garantice adecuadamente los derechos a la vida y a la integridad personal, previstos en los artículos 4, 5, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desde la perspectiva de la obligación general de prevenir violaciones a tales derechos.

108. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo directo en revisión 2044/2008, 17 de junio de 2009, p. 39.

3.2.3.2 Deficiente regulación del uso de la fuerza letal

Los artículos 6 y 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza señalan:

Artículo 6. El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera:

- I. Persuasión: cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas con la autoridad;
- II. Restricción de desplazamiento: determinar un perímetro con la finalidad de controlar la agresión;
- III. Sujeción: utilizar la fuerza física con moderación para lograr el control o aseguramiento de los individuos;
- IV. Inmovilización: utilizar la fuerza física con intensidad, pudiendo emplear medios o equipos destinados a restringir la movilidad de las personas para lograr su aseguramiento;
- V. Incapacitación: utilizar la fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales, así como sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor;
- VI. Lesión grave: utilizar la fuerza epiletal, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, y
- VII. Muerte: utilizar la fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor.

Artículo 36. En aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.

En cuanto al artículo 6, éste gradúa el impacto del uso de la fuerza en las personas en una escala que va de la persuasión, a la restricción, a la sujeción, a la inmovilización, a la incapacitación, a la lesión grave y a la muerte, siendo este supuesto la última opción a considerar.

El impacto de muerte en una persona queda definido, por ley, de la siguiente manera:

[...] utilizar la fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor.

A partir de esta definición, el artículo 36 de la Ley del Uso de la Fuerza alude al supuesto de que “se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal” para permitir que en estos casos se registre con medios audiovisuales el operativo en cuestión.

Aunque sea útil el uso de la tecnología para videograbar el uso de la fuerza letal, es en extremo preocupante que la Ley prevea un supuesto en que “la fuerza letal” se pueda requerir y autorizar desde la planeación. Al permitirlo, parece sugerir que en México es posible autorizar la pena de muerte en un esquema extrajudicial y sin juicio previo, lo que supone un quiebre sin precedentes en la historia reciente respecto de la tutela del derecho a la vida por el Estado mexicano.

Este precepto también rompe con el esquema de gradualidad que prevé la propia Ley y no se ajusta a la definición que la norma prevé sobre el impacto en las personas, de “muerte” causada por el uso de la fuerza, en la fracción VII del artículo 6. En efecto, si este impacto letal se define como de empleo “excepcional” cuando no exista “otra opción”, es evidente que esta definición situacional riñe con la idea de que pueda planearse *a priori* antes de la ejecución de un operativo la privación de la vida de una o varias personas.

En efecto, si el uso de la fuerza letal sólo se permite en el supuesto de que no exista otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, no se entiende cómo podría “requerirse” y “autorizarse” la fuerza letal sin que se haya acreditado en los hechos esta situación.

Más preocupante aún es que esta disposición habilita el uso de la fuerza letal “requerido y autorizado desde la planeación” ya no sólo a la

Guardia Nacional, sino a todas las instituciones de seguridad del Estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno, pues la ley es de alcance nacional y la autorización del uso de la fuerza letal desde la planeación no se confiera a una institución en lo particular.

Es de suma importancia entender el alcance que se le ha dado al derecho a la vida en el derecho internacional de los derechos humanos¹⁰⁹. Desde esta perspectiva, el uso de la fuerza letal, requerido y autorizado desde la planeación de un operativo en términos de los artículos 6 y 36 de la Ley de la Guardia Nacional, podría sin duda desembocar en eventos susceptibles de encuadrarse como ejecuciones extrajudiciales. En el derecho internacional de los derechos humanos ya se han calificado así los operativos en los que se autorizan y planean ejecuciones con antelación a la realización de estos.

Por ejemplo, el Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales de la Organización de las Naciones Unidas analizó las obligaciones de los Estados en

109. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “PIDCP”) y la Convención Americana establecen elementos clave para la definición de este derecho y varias garantías para su protección. En este sentido, el PIDCP, en su artículo 6.1 establece que “el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. Igualmente, la Convención Americana en su artículo 4 prescribe que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley, y en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. De estos preceptos jurídicos internacionales, podemos extraer 3 elementos comunes: 1. La universalidad del derecho a la vida; 2. La obligación de protección legal del derecho a la vida; y 3. La prohibición de la privación arbitraria del derecho a la vida. A partir de lo anterior, puede afirmarse que tiene arraigo en el derecho internacional de los derechos humanos la prohibición de privar arbitrariamente de la vida a cualquier ser humano. La privación arbitraria de la vida que mayor desarrollo jurisprudencial y doctrinario ha tenido es la ejecución extrajudicial. Aunque la violación del derecho a la vida tiene varias denominaciones de acuerdo a las circunstancias del acto a castigarse, a la situación en la que se ha desarrollado y a los sujetos que intervinieron en la perpetración del acto. El derecho internacional de los derechos humanos ha utilizado la palabra *ejecución* para referirse a las negaciones del derecho a la vida, perpetradas especialmente por agentes del Estado. En este orden de ideas, tenemos las ejecuciones extrajudiciales que están relacionadas con el homicidio perpetrado por orden o ejecución de autoridades o agentes del Estado, o por aquiescencia de estas, incluyendo las muertes que se puedan ocasionar en el ejercicio de operaciones militares o policiales. La prohibición de las ejecuciones extrajudiciales ha alcanzado la calidad de norma de ius cogens en el derecho internacional, es decir, una norma imperativa y de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados a la que además se le ha dado la categoría de grave violación a los derechos humanos.

tres contextos: cuando existe conflicto armado interno, cuando no existe conflicto armado interno y cuando se trata de un conflicto inter-estatal¹¹⁰. Para el supuesto en el que no se ha declarado conflicto armado interno, como ocurre en el caso mexicano, el Relator sostuvo:

Fuera del contexto de conflicto armado

31. *El marco legal.* La legalidad de un asesinato fuera del contexto de un conflicto armado está determinado por los estándares de derechos humanos, especialmente aquellos que conciernen al uso de la fuerza letal. Aunque esos estándares son a veces aludidos como el modelo de “las instituciones a cargo de hacer cumplir la ley”, lo cierto es que no son aplicables solamente respecto de fuerzas policiales en tiempos de paz. “Los oficiales de las instituciones a cargo de hacer cumplir la ley” que pueden usar la fuerza letal abarca a todos aquellos oficiales que ejercen poderes de policía, incluyendo a las fuerzas militares y de seguridad que operan en contextos en que la violencia existe, pero no encuadra en el marco de un conflicto armado.
32. *Bajo el derecho internacional de los derechos humanos:* Un asesinato cometido por el Estado es legal sólo si fue requerido para proteger una vida (lo que haría ese uso de la fuerza letal *proporcionado*) y si no existía otro medio, como la captura o la incapacitación no letal, para prevenir esa amenaza a la vida (lo que haría ese uso de la fuerza letal *necesario*). El requisito de la proporcionalidad limita el nivel permisible de fuerza sobre la base de la amenaza que posa el sospechoso a otros. El requerimiento de necesidad impone la obligación de minimizar el nivel de fuerza usado, sin importar el grado que sería proporcional, mediante, por ejemplo, el uso de conminaciones verbales, incapacitaciones y capturas.
33. Esto quiere decir que, bajo el derecho internacional de los derechos humanos, un asesinato selectivo en el sentido de una ejecución intencional, premeditada y deliberada por oficiales de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley no puede ser legal porque, a diferencia

110. Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston, presentado en la 14 sesión del Consejo de Derechos Humanos, 28 de mayo de 2010 (A/HRC/14/24/Add.6), párr. 28. No hay traducción oficial al español disponible.

de lo que ocurre en el supuesto de un conflicto armado interno, nunca será permisible que un asesinato sea el *único objetivo* de un operativo. Así, por ejemplo, una política de “tirar a matar” viola el derecho de los derechos humanos [...] La fuerza letal bajo el derecho de los derechos humanos sólo es letal si estricta y directamente es necesaria para salvar vidas¹¹¹.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su revisión al Estado mexicano en noviembre de 2019, analizó la ley en cuestión y estableció su preocupación respecto de:

[...] algunas de las disposiciones contenidas en la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019) que no cumplen con lo establecido en el Pacto y en la Observación General No. 36 del Comité sobre el artículo 6 del Pacto relativo al derecho a la vida. En particular, al Comité le preocupa que dicha Ley no establece criterios claros sobre los supuestos en que está permitido el uso de la fuerza letal¹¹².

Por lo que recomendó:

Revisar y adecuar la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza, con base en el Pacto, a la observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto relativo al derecho a la vida y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹¹³.

Así, los artículos 6 y 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza son preocupantes, pues podrían regularizar las ejecuciones extrajudiciales en la medida en que legislan la posibilidad de que, en sede administrativa, *a priori*, se autoricen operativos que empleen la fuerza letal.

Algo similar puede decirse respecto de la habilitación en la ley del uso de la fuerza letal contra protestas violentas.

111. *Idem*.

112. ONU, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párr. 20, <https://bit.ly/2DKnbsC>

113. *Ibidem.*, párr. 21.

3.2.3.3 Habilitación del uso de la fuerza letal contra protestas que se consideren violentas

Los artículos 27 y 28 de esta Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza señalan:

Artículo 27. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.

La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 28. Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley.

Por cuanto hace al artículo 27, la lectura en sentido contrario del primer párrafo deja claro que permite que las manifestaciones o reuniones pacíficas que no se realicen “con objeto lícito” puedan ser enfrentadas mediante el empleo de armas, dejando al arbitrio de la autoridad la determinación sobre cuáles son las manifestaciones o reuniones que persiguen dicho “objeto lícito” y, además, diluyendo la gradualidad en el uso de la fuerza al que se refiere la ley, pues en el caso de las manifestaciones o reuniones pacíficas que no se realicen “con objeto lícito”, se autoriza a priori el “uso de armas”.

De acuerdo con el segundo párrafo del mismo artículo, en este supuesto la actuación policial “deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos”. Esta redacción es también problemática, pues permite que la intervención de las instituciones de seguridad pública frente a una manifestación o reunión pacífica que no se realice con “objeto lícito” no se enfoque en la protección de los derechos personas, sino en la tutela de bienes jurídicos abstractos como la paz y el orden públicos.

En igual sentido, el artículo 28 regula el supuesto en el que las manifestaciones o reuniones públicas “se tornen violentas”. Aquí también la redacción es extremadamente problemática, pues el entendimiento generalizado es que las autoridades no pueden etiquetar las protestas como violentas en el sentido de clasificar así a todos los intervinientes, sino que su deber es en todo caso identificar a los individuos que incurran en actos violentos y sancionarlos conforme a derecho, preservando el contenido expresivo de la protesta. El resto de la norma es también preocupante, pues se señala que las policías deberán actuar de acuerdo con los distintos niveles de fuerza establecidos en esta ley. Esto supone que frente a protestas “que se tornen violentas” pueda emplearse el nivel correspondiente a la fuerza letal, ya que no queda expresamente descartado.

Como ya se adelantó, esta regulación no es compatible con los estándares de protección a la protesta social que se han desarrollado paulatinamente en el derecho internacional de los derechos humanos.

En primer lugar, el “objeto lícito” es la fórmula que nuestra Constitución emplea en el artículo 9 al referirse al derecho a asociarse o reunirse pacíficamente. Sin embargo, esta redacción proveniente del Constituyente de 1917 debe leerse, conforme al principio *pro persona*, a la luz de los avances del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación se ha pronunciado en el sentido de acotar al máximo el empleo de este concepto para restringir manifestaciones, sugiriendo que –por el contrario– debe presumirse siempre la licitud de cualquier protesta, partiendo *a priori* de que éstas no constituyen una amenaza para el orden público¹¹⁴. Así, ha señalado que:

En el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prohíbe hacer propaganda de la guerra; apología al odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación; la hostilidad o la violencia y los actos cuyo objetivo sea la destrucción de los derechos y libertades que se consagran en el Pacto (en sus artículos 20 y 5). Aparte de esos objetivos, se considera que la mejor práctica es presumir que las reuniones sean legítimas y pacíficas¹¹⁵.

114. ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 50.

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló en 2019 su preocupación en cuanto a que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza restringe la protección contra el uso de armas en el contexto de manifestaciones o reuniones públicas a aquellas que tengan “objeto lícito”¹¹⁶.

En segundo lugar, nuevamente los artículos citados hacen uso del concepto de “orden público”. En ese sentido, recordamos que:

[...] los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del "orden público", como medio para suprimir un "derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real". Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima¹¹⁷.

Finalmente, en cuanto a la alusión a las manifestaciones o reuniones públicas “que se tornen violentas”, el Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias de la ONU ha señalado que: “El mero hecho de que algunos integrantes de una multitud que protesta sean violentos no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica” y que, incluso ante actos violentos, “se deberá emplear la mínima fuerza posible y solo se podrán utilizar armas de fuego de conformidad con” los principios vigentes en la materia¹¹⁸.

En el informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos durante su 25 Sesión, se incluyen las conclusiones del “Seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y pro-

115. *Amicus Curiae* del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación, Maina Kiai, presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, dentro de las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014. Puede consultarse en: <https://bit.ly/3sh5RTA>

116. ONU, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párr. 20, <https://bit.ly/2DKnbsC>

117. CIDH, *Informe anual 1994*, Capítulo V.

118. Informe del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Sr. Christoph Heyns, presentado en el 25 Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/26/36), párr. 75.

tección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas”¹¹⁹, entre las que puede leerse que:

35. En general los expertos expresaron preocupación por el uso de los términos "pacífica" y "no pacífica" para describir una reunión o manifestación. En muchas manifestaciones, la mayoría de los participantes de la multitud actuaban pacíficamente, por lo que definir la manifestación como "no pacífica" y de ese modo justificar respuestas represivas del Estado, podría causar problemas y desembocar en una protección insuficiente de los participantes en la manifestación que no se comportaban violentamente.

En este mismo orden de ideas, al discutirse la Ley de Seguridad Interior, la representación de la OACNUDH en México advirtió al Senado:

Se debe tener en cuenta que el derecho a la protesta social también es un derecho individual que debe preservarse incluso en presencia de acciones violentas por parte de algunas personas. La acción violenta en un contexto de protesta social sólo podría ameritar la acción pública en contra de las personas que están cometiéndola, pero no una actuación global contra la protesta y las personas que están actuando de manera pacífica¹²⁰.

Por todo lo dicho, es claro que los artículos 27 y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza implican incertidumbre para el ejercicio del derecho a la manifestación y especialmente de la protesta, lo que podría generar un efecto inhibitor que no contribuya al ejercicio de tal derecho.

Consecuentemente, estos artículos deben estimarse inconvencionales, ya que atentan contra los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Esto nos lleva al último punto, que tiene que ver con la omisión, en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, de un aspecto ordenado por la Corte

119. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General (A/HRC/25/32).

120. Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, 4 de diciembre de 2017. <https://bit.ly/3fd9qGD>

Interamericana de Derecho Humanos en el *Caso Atenco* que bien podría haber sido desarrollado en esta Ley.

3.2.3.4 Inobservancia de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Atenco*

Respecto de este particular, estamos ante una omisión particular de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza de especial interés público para la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad, especialmente de la Guardia Nacional.

La Corte Interamericana, en el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*¹²¹, estableció en su punto resolutivo 13:

13. El Estado debe, en un plazo de dos años [...] establecer un mecanismo de monitoreo y fiscalización para medir y evaluar la efectividad de las políticas e instituciones existentes en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, en los términos del párrafo 356 de la presente Sentencia.

A su vez, el párrafo 356 de la referida sentencia establece:

356. De igual manera, la Corte dispone que el Estado deberá establecer al nivel federal un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil. Asimismo, dicho observatorio deberá generar información que permita realizar mejoras institucionales en la materia. Para tales efectos, el Estado deberá generar sistemas de información que permitan: (i) evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de supervisión y fiscalización de los operativos policiales antes, durante y después del uso de la fuerza, y (ii) brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan de acuerdo con la informa-

121. Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, <https://bit.ly/3n6cS6w>

ción obtenida por medio del observatorio. Para el cumplimiento de esta medida el Estado deberá acreditar la creación del observatorio, con las características especificadas, así como su puesta en funcionamiento [...].

Asimismo, la Corte IDH reiteró su jurisprudencia identificando los estándares internacionales aplicables al uso de la fuerza¹²² y recordando que acarrea obligaciones específicas a los Estados para no solamente regular adecuadamente su aplicación y capacitar a sus cuerpos de seguridad, sino también para “establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza”¹²³.

Recordando que las sentencias dictadas por el Tribunal Interamericano son de cumplimiento obligatorio para el Estado mexicano¹²⁴, debe entenderse que la emisión de la sentencia en el *Caso Atenco* generó la obligación de crear el observatorio mencionado.

En años recientes, el uso excesivo de la fuerza ha seguido siendo una problemática de preocupación en materia de derechos humanos¹²⁵, siendo uno de diversos aspectos del desempeño policial frente a la población que requieren de mejoras sustanciales para generar confianza pública en su actuar y mejorar la seguridad ciudadana en el país en general.

Frente a la necesidad de mejorar las capacidades y forma de actuar de las policías del país, “gran parte de las iniciativas para reformar su desem-

122. *Ibidem.*, párr. 162. Notas internas omitidas.

123. *Ibidem.*, párr. 161.

124. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de septiembre de dos mil trece, Contradicción de Tesis 293/2011, p. 54-64. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 204. P./J. 21/2014 (10a.). SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO DE MÉXICO FUE PARTE EN EL LITIGIO. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, diciembre de 2011; Tomo 1; Pág. 556. P. LXV/2011 (9a.).

125. Por ejemplo, entre diciembre de 2012 y mayo de 2015, organizaciones de la sociedad civil documentaron cientos de personas lesionadas y víctimas de violencia en escenarios de protesta social. Ver Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *Control del espacio público 3.o. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno* (2015), p. 12-17 y 45-51, <https://bit.ly/34QAS52>. Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social. *Control del espacio público: informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno* (2014), p. 16, <https://bit.ly/2P8Frkt>.

peño se han centrado en la depuración de elementos que no aprobaron los controles de confianza básicos¹²⁶, y no en adoptar nuevos modelos de gestión institucional ni rendición de cuentas. Salvo contadas excepciones, México no ha incorporado modelos de supervisión externa ni sistemas de análisis de información dirigidos no solamente al monitoreo del desempeño policial, sino a la formulación de recomendaciones y rutas de mejora institucional.

Estos conceptos forman parte del modelo de rendición de cuentas desarrollado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)¹²⁷. De acuerdo con este modelo, una efectiva rendición de cuentas de los cuerpos policiales exige normas y procedimientos adecuados en tres momentos del uso de la fuerza: antes (incluyendo protocolos adecuados), durante (incluyendo supervisión y monitoreo) y después (retroalimentación, aprendizaje y en su caso corrección)¹²⁸. También señala que la rendición de cuentas es favorecida por la participación de personas investigadoras externas para fiscalizar el trabajo de los controles internos y recomendar mejoras estructurales¹²⁹.

Al documentar el desempeño de los cuerpos policiales en México, los organismos internacionales han señalado la necesidad de adoptar no solamente un marco normativo adecuado, sino mecanismos eficaces para hacerlo cumplir. Tras su visita al país en 2015, la CIDH instó al Estado mexicano:

[...] a que establezca las medidas necesarias para garantizar que todas las autoridades policiales y las fuerzas del orden en general estén sujetas a sistemas eficaces de rendición de cuentas que incluyan esquemas internos y externos de supervisión¹³⁰.

126. Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, *Seguridad pública enfocada en el uso de la fuerza e intervención militar: la evidencia en México 2006-2018* (2019), p. 115, <https://bit.ly/3sf5W4p>

127. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Handbook on police accountability, oversight and integrity* (2011), p. iii, <https://bit.ly/2sKuKNL>

128. *Ibid.*, p. 10-11.

129. *Ibid.*, p. 12-14, 49-73. Ver también Insyde, *Preguntas Frecuentes sobre la Supervisión Externa de la Policía*, p. 4-5.

130. CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, 31 diciembre 2015, OEA/Ser.L/VII. Doc. 44/15, párr. 234, <https://bit.ly/34NlKPA>

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su más reciente examen periódico de México en 2019, expresó preocupación sobre “las numerosas denuncias de uso excesivo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de las fuerzas del orden”¹³¹ y destacó la necesidad de “mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas para el uso de la fuerza”¹³².

Por ello, la medida de reparación establecida por la Corte Interamericana en el punto resolutivo 13 y párrafo 356 del *Caso Atenco*, relativa a la creación del observatorio, es más que pertinente.

Ahora bien, al reformarse la Constitución para crear la Guardia Nacional se asentó la extinción de la Policía Federal, enfatizándose que sus derechos y obligaciones pasarían a la Guardia Nacional. En consecuencia, la referencia de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la Policía Federal en la medida de reparación establecida en el *Caso Atenco* se entiende, a la luz del marco normativo e institucional actual, referida a la Guardia Nacional¹³³.

En ese sentido, dado que subsistía esta obligación internacional, debió haberse tenido en cuenta en la legislación secundaria. Sin embargo, esta norma no prevé la creación de ningún mecanismo de control externo y, en cuanto a los mecanismos de control interno, el artículo 22 de la Ley de la Guardia Nacional dispone lo siguiente:

Artículo 22. La Guardia Nacional dispondrá de las unidades especializadas que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones.

Asimismo, contará con la Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el Presidente de la República, contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento de la presente Ley.

131. ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México* (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párr. 20, <https://bit.ly/2DKnbsC>

132. *Ibidem*.

133. El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República publicó un mensaje para hacer esta precisión en los días después de la publicación de la Ley de la Guardia Nacional. <https://bit.ly/3f8eRGR>

Las funciones y estructura de dicha unidad se establecen en el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, e incluyen tanto actividades de supervisión e inspección generales como la recepción e investigación de quejas y, en su caso, la presentación de casos ante el Presidente del Consejo de Carrera o al de los Consejos de Disciplina¹³⁴. En otras palabras, es un órgano de control interno, no un mecanismo independiente de supervisión externa como el ordenado en la sentencia interamericana.

Lo anterior permite concluir que la Ley de la Guardia Nacional, incluyendo su artículo 22, omite cumplir una sentencia fundada en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo señaló la CNDH en su acción de inconstitucionalidad.

Como se ha señalado hasta aquí, las leyes secundarias que prosiguieron a la creación de la Guardia Nacional generan diversas preocupaciones desde la perspectiva de derechos humanos. Pueden distinguirse deficiencias atribuibles a la propensión de satisfacer las exigencias de las Fuerzas Armadas. Por eso se vuelve fundamental el análisis que debe realizar la SCJN de esas leyes.

Pero incluso considerando que las preocupaciones que despertaron esas leyes pudiesen ser consecuencia del propio proceso legislativo, y aun en el supuesto de que sus peores aristas puedan ser corregidas en instancias judiciales, el desarrollo normativo que les siguió continuó profundizando la militarización, como se verá enseguida. En ese incremento del carácter castrense en la Guardia Nacional, el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020 y la decisión administrativa que ese mismo otoño le siguió significaron que en la corporación naciente la presencia y la identidad militar se volvieran preponderantes al máximo. A analizar estos aspectos dedicaremos el apartado siguiente. 🦋

134. Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2019, art. 44-47. <https://bit.ly/3tPEgt6>





CAPÍTULO 4

**EL NUEVO MARCO JURÍDICO (II):
EL ACUERDO PRESIDENCIAL, LA DECISIÓN
ADMINISTRATIVA DE OCTUBRE DE 2020,
EL REGLAMENTO DE LA GUARDIA NACIONAL
Y OTRAS NORMAS**

COMO SEÑALAMOS EN EL APARTADO ANTERIOR, el marco legal de la Guardia Nacional se compone de varias piezas legislativas. Habiendo analizado previamente la reforma constitucional y las leyes secundarias, nos referiremos a dos instrumentos que, aun cuando fueron adoptados en el ámbito administrativo, en los hechos están teniendo tanta trascendencia como si se tratase de actos legislativos: nos referimos al Acuerdo Presidencial y a la decisión administrativa de octubre de 2020. Adicionalmente, nos referiremos también a otras modificaciones legales: el Reglamento de la Guardia Nacional, la Directiva para la atención victimal y la reparación integral del daño y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.1 EL ACUERDO PRESIDENCIAL DE MAYO DE 2020

El 11 de mayo de 2020, en el contexto de la pandemia causada por el covid-19, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, firmado por el Presidente de la República, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina y el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana¹³⁶.

136. “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, en Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2PowihY>

El Acuerdo establece la forma en que el Presidente dispondrá de la Fuerza Armada Permanente –Ejército, Armada y Fuerza Aérea, según la Constitución– para llevar a cabo tareas de seguridad pública hasta el año 2024.

De apenas 5 artículos y 2 transitorios, el Acuerdo dispone que:

PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

El Acuerdo se fundamentó en el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reformó la Constitución y se dio a la vida a la Guardia Nacional. Mediante este transitorio, se habilitó al Presidente para disponer de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública, al tiempo que estableció que dicha disposición debía sujetarse a cinco condiciones concretas: ser extraordinaria, ser regulada, ser fiscalizada, ser subordinada y ser complementaria.

Cabía entonces esperar que dichas condiciones se cumplieran y que la disposición de la Fuerza Armada Permanente no se entendiera como un mero trámite administrativo para desplegar por todo el país a los castrenses, como lo hicieron los anteriores gobiernos. Esto, sobre todo, considerando que estas condiciones tienen un significado y un alcance precisos: se trata de las consideraciones contenidas en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, en la que estimó que:

182. [C]omo regla general, [...] el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) *Extraordinaria*, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) *Subordinada y complementaria*, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) *Regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad

y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

- d) *Fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Más aún, dicha expectativa era razonable dado que el Pleno de la SCJN hizo eco de estas condiciones al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 en virtud de las impugnaciones que se presentaron contra la muy cuestionada Ley de Seguridad Interior.

No obstante, el Acuerdo Presidencial no se ajustó ni a la Constitución ni a la sentencia interamericana ni a la sentencia de la SCJN. Y es que, aunque se citan en el título las condiciones desarrolladas por el Tribunal Interamericano, en sus cinco artículos y dos transitorios estos contenidos no son desarrollados ni asumidos a cabalidad.

Desde la publicación del Acuerdo, diversas voces expresaron preocupaciones. En el caso del Centro Prodh, el mismo 14 de mayo de 2020 señalamos en una editorial que:

La publicación del Acuerdo, en medio del contexto de la pandemia, despertó alarma. En respuesta, se ha dicho que no introduce novedad pues sólo concreta el Artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional. Como ese artículo estableció que en tanto ésta no se consolidara, el Presidente podría disponer de la Fuerza Armada, se sostiene que el Acuerdo es su consecuencia natural.

No es así. Por su contenido, el Acuerdo no puede entenderse sólo como una consecuencia obvia de la reforma, pues en ella se estableció también que el Presidente podría disponer de la Fuerza Armada Permanente para labores de seguridad pública de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Estas limitantes tienen significado preciso: son las condiciones que, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pueden tornar aceptable la intervención subsidiaria de las instituciones militares en tareas de seguridad pública.

Precisamente, estos son los contenidos que se echan de menos en el escueto Acuerdo. Aunque éste cita en su título dichos principios, en sus cinco artículos y dos transitorios no los desarrolla³⁶.

Diversos especialistas también clarificaron que de la reforma constitucional no se seguía de forma necesaria la emisión de un Acuerdo de estos alcances. Es decir, que aun cuando el muy citado Quinto Transitorio de la reforma habilitaba al Presidente a disponer de la Fuerza Armada Permanente, los acuerdos políticos que precedieron a la misma y el propio espíritu de la reforma no indicaban que se tomaría una decisión de esta magnitud.

En este sentido, se recordó por ejemplo que:

El titular del Ejecutivo no estaba obligado a disponer de la Fuerza Armada y tampoco a hacerlo por un periodo de cinco años. El artículo quinto transitorio es claro en que se trata de una facultad potestativa del Ejecutivo y que su implementación puede ser menor a cinco años. La primera consecuencia del acuerdo presidencial es, entonces, la de llevar al límite máximo la intervención de marinos y soldados en tareas de seguridad pública, sin brindar ningún tipo de justificación¹³⁷.

Los organismos de derechos humanos expresaron también su preocupación extrema ante la emisión del Acuerdo. La Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que:

[...] si bien la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública está prevista –bajo ciertas circunstancias– en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional, el Acuerdo publicado no contiene información ni disposiciones que permitan evaluar su conformidad con los estándares constitucionales e internacionales en la materia¹³⁸.

136. Aguirre, Santiago. “Militarización, de nuevo”, en *El Universal*, 14 de mayo de 2021. <https://bit.ly/31fbk1n>

137. Salazar, Pedro, *et al.* “Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial”, 18 de mayo de 2020, en ‘El juego de la Suprema Corte’, blog de *Nexos*. <https://bit.ly/396WmyU>

138. OACNUDH-México. “Preocupa a la ONU-DH Acuerdo que dispone de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública”, 13 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3sfx49i>. También al respecto, la CIDH emitió el siguiente comunicado: “La CIDH reitera a México sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos en materia de seguridad ciudadana”, Comunicado No. 178/20, 25 de julio de 2020. <https://bit.ly/3wcGJ2o>

En cuanto al contenido del Acuerdo, prácticamente todas las revisiones externas coincidieron en señalar que los elementos enunciados en su título, que recogían tanto el lenguaje de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como lo establecido por la reforma constitucional, no eran propiamente desarrollados en el articulado.

Primeramente, la intervención prevista en el Acuerdo no es extraordinaria, pues se prevé para todo el país y sin distinción de delitos o situaciones. Sobre esta cuestión, se ha señalado que:

El acuerdo no justifica el carácter excepcional, temporal y restringido a lo estrictamente necesario de la intervención de las fuerzas armadas en las circunstancias del caso. La violación a este parámetro es manifiesta, en la medida en que el acuerdo presidencial no presenta ningún tipo de argumento para justificar el uso generalizado de las fuerzas armadas hasta el máximo de cinco años permitido por la Constitución. El acuerdo pretende, además, hacer un uso de militares y marinos en todo el territorio nacional, sin hacer algún tipo de acotación geográfica y sin ofrecer razones para una intervención de este tipo. Ni siquiera queda claro si la intervención de militares y marinos busca hacer frente a la emergencia sanitaria, a la crisis de seguridad pública nacional, o a ambas¹³⁹.

En el mismo sentido, para insistir en que el despliegue ordenado por el Acuerdo no era extraordinario, se ha señalado que en éste:

[...] tampoco se hace referencia alguna a la restricción territorial de la medida, cuestión que sería razonable en un país tan grande como México en el cual existen índices de inseguridad extremadamente variables. Por ejemplo, durante el primer trimestre del 2020 la tasa de homicidio en Colima fue de 21 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras que en Yucatán fue de apenas 0.5 homicidios por cada 100 mil habitantes. En Chiapas la tasa general de incidencia delictiva es de 19 409 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que en Ciudad de México es de 69 716 delitos por cada 100 mil habitantes según datos del INEGI. ¿Esas diferencias regionales tan pronunciadas ameritan o no una respuesta acotada desde el punto de vista territorial en el tema que estamos analizando?¹⁴⁰

139. Salazar, Pedro, *idem*.

En cuanto al incumplimiento del segundo requisito señalado en la sentencia interamericana, la intervención prevista en el Acuerdo no es subordinada, pues los castrenses tendrán “coordinarse” mas no “subordinarse” a las autoridades civiles; y tampoco es complementaria, dado que las Fuerzas Armadas –y no los civiles– seguirán siendo protagonistas centrales de la política de seguridad.

En este orden de ideas, se ha señalado que:

El acuerdo no subordina a las fuerzas armadas a las corporaciones civiles, además de que extiende sus labores a facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. La violación a los principios de subordinación y complementariedad también es patente. El acuerdo los contradice abiertamente cuando establece que la relación entre las secretarías de Seguridad Pública, por un lado, y de Defensa y Marina, por el otro, serán de coordinación, cuando el parámetro exigiría una subordinación de las segundas a la primera. Asimismo, el acuerdo viola este principio al establecer que soldados y marinos podrán realizar funciones que, de acuerdo con los precedentes de la Corte IDH, son propias de la policía judicial, tales como el arresto o detención de civiles. Adicionalmente, vulnera el mandato del artículo 21 constitucional, que exige que en la investigación de los delitos los cuerpos policiales actúen bajo el mando y conducción del Ministerio Público¹⁴¹.

Respecto de la tercera exigencia, el Acuerdo no provee la debida regulación: por un lado, es en extremo breve; por otro, algunas de las normas que serían aplicables a este despliegue –como la ya referida Ley de Uso de la Fuerza, con todo y su deficiente regulación de la fuerza letal– se encuentran impugnadas ante la SCJN.

Sobre este tema, señalaron los especialistas que:

El acuerdo remite a mecanismos y protocolos inadecuados sobre el uso de la fuerza y no establece ningún tipo de capacitación en la materia. El acuerdo se limita establecer, de manera redundante, que la Fuerza Armada

140. Carbonell, Miguel, “La militarización de la seguridad pública”, 14 de mayo de 2020. <https://bit.ly/zQxZvkO>

141. Salazar *et al*, *ídem*.

observará lo dispuesto en la LNUF. Aunque con ello se pretende cumplir con el principio de regulación, lo cierto es que la propia LNUF no establece protocolos adecuados para el uso de la fuerza. Tal como ha argumentado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la LNUF: i) incurre en omisiones al no determinar la finalidad del uso de la fuerza, ni contemplar los principios de racionalidad y oportunidad, ii) utiliza conceptos ambiguos y no acordes con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, iii) permite el uso de la fuerza letal desde la planeación de operativos y iv) establece la posibilidad de usar armas de fuego o fuerza letal en manifestaciones o reuniones públicas. Adicionalmente, el acuerdo presidencial incumple con el principio de regulación toda vez que no establece medidas de selección del personal profesional, entrenamiento y capacitación en el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas, que es una exigencia reiterada por la Corte IDH y por otras instancias supranacionales¹⁴².

Finalmente, no se trata de una intervención fiscalizada, pues se confía la supervisión a los órganos internos de control militares, que reiteradamente han mostrado parcialidad, sin crearse controles externos adicionales.

Al respecto, se ha destacado que:

El acuerdo no contempla mecanismos de fiscalización por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. Estamos frente a una violación patente de fiscalización, toda vez que el decreto señala que serán los órganos internos de control de las secretarías de Defensa y Marina las que supervisen y controlen la actuación de soldados y marinos en tareas de seguridad pública. Se trata, por tanto, de una falsa fiscalización en donde el vigilado y el vigilante son la misma institución¹⁴³.

En igual sentido, se señaló:

Parece haber en ese punto una clara incompatibilidad entre la exigencia de la Corte Interamericana y lo estipulado en el acuerdo presidencial. Muy diferente hubiera sido que en el propio acuerdo se hubiera previsto un mecanismo de supervisión, acompañamiento y seguimiento a cargo

142. Salazar *et al*, *idem*.

143. Salazar *et al*, *idem*.

por ejemplo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; o que se hubiera señalado la obligación de las autoridades de presentar informes ante organismos internacionales de defensa y protección de los derechos humanos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos a través de algún mecanismo de cooperación internacional. Que las fuerzas armadas se vayan a supervisar y controlar a sí mismas es una determinación que se sitúa fuera del marco fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el inciso D del párrafo 182 de la sentencia Alvarado Espinoza¹⁴⁴.

Incumplidos los elementos ordenados por la Corte Interamericana, desarrollados por la SCJN en su sentencia sobre la Ley de Seguridad Interior, recogidos en la reforma constitucional y aludidos en el título del Acuerdo, la Fuerza Armada Permanente quedó facultada para ejercer en todo el territorio nacional doce de las cuarenta y cuatro atribuciones que la Ley de la Guardia Nacional confiere a esta corporación. Entre éstas se encuentran algunas facultades excesivamente amplias, como la prevención del delito, y otras que el Ejército y la Marina ya venían realizando sin marco legal apropiado.

FACULTADES CONFERIDAS POR EL ACUERDO PRESIDENCIAL A LA FUERZA ARMADA PERMANENTE (EJÉRCITO, MARINA, FUERZA AÉREA) PARA REALIZARSE EN TODO EL PAÍS, PREVISTAS EN LAS FRACCIONES I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII Y XXXIV DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;

Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

- a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
- b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

144. Carbonell, *idem*.

FACULTADES CONFERIDAS POR EL ACUERDO PRESIDENCIAL A LA FUERZA ARMADA PERMANENTE (EJÉRCITO, MARINA, FUERZA AÉREA) PARA REALIZARSE EN TODO EL PAÍS, PREVISTAS EN LAS FRACCIONES I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII Y XXXIV DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

- c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
- d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;
- e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
- f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;

Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

FACULTADES CONFERIDAS POR EL ACUERDO PRESIDENCIAL A LA FUERZA ARMADA PERMANENTE (EJÉRCITO, MARINA, FUERZA AÉREA) PARA REALIZARSE EN TODO EL PAÍS, PREVISTAS EN LAS FRACCIONES I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII Y XXXIV DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales.

Como puede verse con mucha claridad, el Acuerdo implica que en todo el país y hasta el 2024 la Fuerza Armada Permanente pueda hacerse cargo de funciones que son de naturaleza civil y para las que no están capacitados, como la detención de personas, la prevención del delito y el resguardo de escenas criminales, entre muchas otras.

En este sentido, cobra plena vigencia el señalamiento hecho por la OACNUDH en el sentido de que:

[...] el Acuerdo dispone que las Fuerzas Armadas podrán llevar a cabo funciones propias de las etapas iniciales de la investigación del delito, como la preservación de indicios y el registro de personas detenidas, así como funciones de apoyo en centros de supervisión y control migratorio. Según el principio de subordinación y complementariedad las funciones de las Fuerzas Armadas no deberían extenderse a aquellas propias de las instituciones policiales, pues la participación del personal militar en estas funciones podría invadir sus competencias, afectar su naturaleza civil y trastocar el debido proceso¹⁴⁵.

El Acuerdo presidencial profundiza la militarización y además no deja espacio a la duda: propiamente, la Guardia Nacional quedará cabalmente a cargo de la función de seguridad pública a partir del 2024; entre tanto, será la Fuerza Armada Permanente –Ejército, Marina y Fuerza Aérea– la que se haga cargo.

La propia perspectiva de las Fuerzas Armadas lo confirma. Así, el actual General Secretario de la Defensa Nacional ha explicado que el Acuerdo torna operativo el Quinto Transitorio de la reforma constitucional, en los siguientes términos:

145. OACNUDH, *idem*.

[...] empezamos a tener problemas con la parte ministerial y la parte judicial, porque no estaba operacionalizado ese transitorio, por lo cual no tenía la facultad plena para ser primer respondiente. Se tenía que establecer el acuerdo del 11 de mayo de 2020, por lo que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, se otorga a las Fuerzas Armadas certeza jurídica para actuar en seguridad pública; este acuerdo emitido por parte del señor Presidente es algo que simplemente estaba detenido. Ahora, este acuerdo nos da las facultades para poder ser primer respondientes, para poder ya no nada más realizar una detención en flagrancia, sino para hacer otro tipo de actividades en el ámbito de la seguridad pública que nos permitan actuar contra la delincuencia¹⁴⁶.

Esta expansión castrense ocurre, además, sin que se haya adoptado ninguna medida institucional para prevenir las violaciones a derechos humanos que en el pasado han acompañado a la militarización y habiendo evidencia empírica de que este despliegue castrense puede repercutir en un aumento de la violencia.

El Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación es hoy la pieza fundamental de una militarización sin precedente. Pero incluso después de su emisión y a pesar de que éste significaba en los hechos entregar la seguridad pública a la Fuerza Armada Permanente hasta 2024, la deriva militarista continuó. En octubre de 2020 trascendió una decisión administrativa, tomada el gabinete de seguridad, que profundizó incluso más esta tendencia. Enseguida nos referiremos a esta medida.

4.2 LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE 2020: ADSCRIPCIÓN DE LAS UNIDADES DE LA GUARDIA NACIONAL A LOS MANDOS TERRITORIALES DEL EJÉRCITO MEXICANO

En este contexto de profundización de la militarización y careciendo aún la Guardia Nacional de un marco jurídico completo por encontrarse impugnado en varias porciones, el 9 de octubre de 2020 en el portal *Campo Marte*, se dio a conocer la nota de prensa titulada “La Guardia Nacional ya es coordinada por la Sedena”¹⁴⁷, en la que se reveló lo siguiente:

¹⁴⁶. Fernández Menéndez, Jorge. “Al sistema judicial le falta cumplir: Luis Cresencio Sandoval”, en *Excélsior*, 06 de julio de 2020. <https://bit.ly/3inLkKH>

Desde el pasado 6 de octubre, la Guardia Nacional (GN) dejó de estar bajo la coordinación operativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) que todavía encabeza Alfonso Durazo Montaña, y pasó a depender plenamente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

No solo eso; se ha ordenado que desde esa fecha la coordinación operativa de la corporación depende de los comandantes de las 12 Regiones Militares del país, aunque la medida dada a conocer a todos los mandos territoriales indica que las Coordinaciones Regionales y las Coordinaciones Estatales de la GN seguirán bajo el mando de la Guardia Nacional.

Un Radiograma emitido por la SEDENA el mismo 6 de octubre advierte además que “las unidades de la GN, no deberán ser empleadas para cubrir servicios que son parte del despliegue que son parte del despliegue operativo que es responsabilidad de cada M.T. (Mando Territorial)”.

El comunicado interno de la SEDENA indica también que los Coordinadores Regionales de la GN “deberán informar sus novedades por conducto de los Comandantes de Región Militar”.

Con esto, la SEDENA no solo asume el control operativo de la Guardia Nacional, sino que además podrá determinar sus funciones y operaciones en el ámbito de la seguridad pública sin que estas se mezclen o estorben o dupliquen lo que hacen el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (FAM) en su participación extraordinaria contra la delincuencia.

El Radiograma informa a los mandos territoriales sobre esta medida y da instrucciones para que se nombre en cada región y zona militar a un enlace de los Estados Mayores con los coordinadores estatales de la Guardia Nacional a fin de agilizar trámites y acciones para este nuevo escenario en el que alrededor de 106 mil elementos de la corporación operen ahora a partir de los criterios y dinámica de la Defensa Nacional.

Datos de la propia Guardia Nacional indican que la corporación tiene una estructura de 32 Coordinaciones Estatales y 176 Regionales, con un estado de fuerza real de 100 mil 507 elementos, de los cuales la fuerza operativa es de 96 mil 567 guardias (Informe Mensual Conjunto, 1° Ene-18 Septiembre 2020).

El Radiograma de la SEDENA que informa a sus mandos territoriales sobre estos cambios hace referencia a otro mensaje “(F.C.A. No. 28880), de 22

147. Medellín, Jorge. “La Guardia Nacional ya es coordinada por la SEDENA”, en *Campo Marte*, 09 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3cflvfb>

de marzo de 2020, en el sentido de que las unidades de la GN deberán informar sus novedades por conducto de los Comandantes de Región Militar”.

Se añade que “las peticiones de los Gobiernos de los Estados para apoyo de la Guardia Nacional, se realicen por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”.

Esta medida anunciada por la SEDENA se da en el contexto de la inminente renuncia del titular de la SSPC, Alfonso Durazo, quien buscará contender por la gubernatura de Sonora en las elecciones federales del 2021, abanderado por el partido Morena.

El portal *Eje Central* hizo eco de esta información, en una nota en la que refirió:

Desde el pasado 6 de octubre, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDEFENA) asumió el control operativo de la Guardia Nacional (GN), luego de que en la reunión del gabinete de seguridad de ese día el Presidente Andrés Manuel López Obrador autorizó dicha propuesta que se compone de siete puntos principales.

Así lo revela un documento fechado dos días después de dicha instrucción, es decir el 8 de octubre, en el que el general secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval se dirige al almirante José Rafael Ojeda Durán, secretario de Marina, a fin de que éste informe a los coordinadores estatales y regionales que están a su cargo para que atiendan la instrucción del comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

El documento, que también incluye las líneas directrices para coordinar y optimizar las capacidades de la Guardia Nacional, las inconsistencias que se han detectado desde su puesta en marcha; así como el esquema operativo y estructura actual de la corporación, pues se especifica que si bien las Coordinaciones Regionales continuarán bajo el mando de la Comandancia y las Coordinaciones Estatales de la GN, la coordinación operativa recaerá en la SEDENA a través de los comandantes de Región Militar.

La totalidad de elementos y cuadros de mando de las 29 Coordinaciones Regionales ocupadas por personal asignado y reclutado por la Secretaría de Marina quedarán bajo el mando de la Guardia Nacional”, señala el documento firmado por el general Crescencio Sandoval; en el que también se especifica que para homologar el adiestramiento básico

inicial para los nuevos reclutas, el proceso lo realizará “únicamente” la SEDENA, por medio de sus mandos territoriales y del Cuerpo de Policía Militar, y todos los militares y marinos que hayan sido integrados a la Guardia recibirán el adiestramiento homologada en los centros de Adiestramiento de la propia GN.

En la misiva se establece que a partir del 1 de noviembre próximo los guardias nacionales operaran en conjunto con militares, bajo la coordinación de los comandantes de las respectivas Regiones Militares; en tanto se avanza en la conformación de cuadros de mando para dirigir la Guardia Nacional en la infraestructura del Ejército.

La disposición específica que tanto los 35 mil 848 elementos del Ejército, y los 5 mil 999 efectivos navales que fueron asignados a la Guardia Nacional desde su conformación, así como los más de 25 mil militares y 7 mil marinos que se integraron entre 2019 y lo que va de este año, “quedarán a disposición de la Guardia Nacional, dependiendo operativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional y administrativamente de las Secretarías de origen”, por lo que los guardias nacionales se mantendrán bajo la conducción de las Fuerzas Armadas¹⁴⁸.

Dichas notas de prensa no fueron desmentidas y, antes bien, han sido retomadas por otros medios de comunicación y fuentes periodísticas.

Para verificar la existencia de esta instrucción, desde el Centro Prodh presentamos dos solicitudes de información en las cuales requerimos directamente los documentos relacionados con ella y las propuestas planteadas en la reunión del Gabinete de Seguridad de 06 de octubre de 2020: i) la solicitud 0000700089521 dirigida a la Sedena y ii) la solicitud 2800100031321 dirigida a la Guardia Nacional.

En su respuesta a la solicitud 0000700089521, la Sedena informó lo siguiente:

[E]l área considerada en el artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, correspondiente al Estado Mayor de la Defensa Nacional, le otorga la respuesta que se anexa.

148. Nácar, Jonathan. “SEDENA asume control operativo de la Guardia Nacional”, en *Eje Central*, 15 de octubre de 2020. <https://bit.ly/39cltiG>

Asimismo, se le sugiere canalizar su requerimiento de información a la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, por considerarse un asunto de su competencia.

Se hace de su conocimiento que después de haber realizado una exhaustiva búsqueda de información en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, no se localizó evidencia documental que atienda a sus requerimientos.

Asimismo, se hace de su conocimiento que a partir de diciembre de 2018, el Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional asiste a las reuniones del Gabinete de Seguridad que se realizan de lunes a viernes, previo a las conferencias matutinas, mismas que son presididas por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dichas reuniones y conferencias matutinas tienen por objeto, entre otros asuntos, tratar lo relacionado con la situación de seguridad pública de los estados, asistiendo además para este fin, los titulares de la Fiscalía General de la República y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; por lo que lo tratado en las reuniones son responsabilidad de quien las preside.

Por su parte, a la solicitud 2800100031321, la Guardia Nacional respondió:

Se hace de su conocimiento que de la lectura a su solicitud, se desprende que no es competencia de este Órgano Administrativo Desconcentrado pronunciarse al respecto, de acuerdo a las atribuciones establecidas en el artículo 9 de la Ley de Guardia Nacional; y 131 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que prevé que cuando la información solicitada no sea competencia de la Institución o entidad ante la cual se presente la solicitud de acceso a la información, la Unidad de Transparencia deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad u órgano gubernamental competente.

En virtud de lo anterior, se le sugiere remita sus cuestionamientos a la Unidad de Transparencia de las siguientes instancias:

- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

No obstante, en una de las solicitudes de acceso a la información pública¹⁴⁹, la Sedena reportó que:

[...]a partir del 15 de octubre de 2020, quedó integrada la Oficina de Enlace de la Guardia Nacional en la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de la Subjefatura Operativa, con la función de establecer el enlace y la coordinación entre la Guardia Nacional y esta dependencia del Ejecutivo Federal¹⁵⁰.

Como se verá más adelante, en materia de transparencia este tipo de respuestas es frecuente en lo tocante a la Guardia Nacional: se dan señalamientos cruzados sobre la posesión de la información entre la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

De cualquier manera, la información difundida evidenció que como consecuencia de una decisión adoptada en el Gabinete de Seguridad, se habría afianzado la cadena de mando castrense sobre la Guardia Nacional, llegando al extremo de que los mandos territoriales de dicha Guardia tengan que subordinarse a los mandos territoriales ordinarios del Ejército en todo el país.

Diversos especialistas alertaron sobre las graves consecuencias de esta decisión. Así, por ejemplo, se señaló que:

[...] Esto no fue lo que aprobó el Congreso de la Unión. En la reforma constitucional de 2019, se estableció clara y explícitamente que la GN tendría mando civil, a cargo de la SSPC. Eso, bajo cualquier definición razonable del término, implica el control operativo de la corporación. Meter por la puerta de atrás la autoridad de la SEDENA en la GN es, en el mejor de los casos, un engaño a los legisladores y a la opinión pública.

[...] Con esto, se cruzan todavía más las líneas de responsabilidad. Ante un incidente grave que involucre a la GN [...] ¿quién se haría cargo de las consecuencias? ¿La dependencia que tiene la autoridad legal o la que tiene el control operativo? Como mínimo, se generaría confusión. Como máximo, se abriría la puerta para que todo mundo eludiera su responsabilidad.

[...] Se dificulta el control administrativo de la corporación. Una dependencia estaría manejando los recursos humanos y materiales de otra

149. Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad de Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 0000700087821. Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información sin número. Ciudad de México. 29 de marzo de 2021.

150. *Ídem.*

dependencia. Eso abre la puerta a la opacidad, dificulta la supervisión por parte de los órganos internos de control y crea espacio para la corrupción. Eso sin contar los posibles problemas disciplinarios que puedan surgir en una situación donde hay dos jefes y dos jerarquías.

Esta situación acentúa las anomalías institucionales y administrativas de la GN. Es un ente adscrito legalmente a una dependencia, controlado operativamente por otra y donde el grueso del personal no tiene plaza en la propia corporación¹⁵¹.

Como puede verse, esta decisión administrativa tiene grandes implicaciones. Significó, en los hechos, terminar de llevar a todos sus extremos el Acuerdo Presidencial de mayo y entregar la operación de la Guardia Nacional al Ejército.

Más aun, además de atentar en contra del texto del artículo 21 constitucional, implica una muestra más de que el amplio consenso alcanzado durante el proceso legislativo que dio vida a la Guardia Nacional fue ignorado en los hechos pues el mando operativo de un cuerpo de seguridad que tiene naturaleza civil, de acuerdo con la Constitución, se terminó trasladando a la Sedena.

Es decir, mediante una decisión administrativa, presumiblemente derivada de una instrucción presidencial dada en una reunión del gabinete de seguridad, se modificó sustantivamente el funcionamiento de la naciente corporación.

Enseguida, nos referiremos al Reglamento de la Guardia Nacional, que es una pieza también relevante en el nuevo entramado jurídico.

4.3 REGLAMENTO DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

El Reglamento de la Guardia Nacional fue publicado inicialmente en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2019. Se compone de 260 artículos.

¹⁵¹. Hope, Alejandro. “¿Quién controla a la Guardia Nacional?” en *El Universal*, 12 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3rdUlle> Hope, quien falleció en 2023, fue un lúcido analista de la seguridad en México con una voz siempre relevante al analizar nuestros problemas de violencia, que en este sexenio no dejó de advertir sobre los riesgos de la militarización. Sirvan estas líneas como un modesto tributo del Centro Prodh.

Entre otras cosas, el Reglamento de la Guardia Nacional regula lo relacionado con: la estructura y el funcionamiento de la institución (arts. 18-66); el desarrollo policial (arts. 67-135); la previsión social (arts. 136-154); el personal (arts. 155-158); el régimen disciplinario (arts. 159-226); el consejo de carrera (arts. 227-244); y la investigación para la prevención (arts. 245-260).

Si bien la publicación del Reglamento en el Diario Oficial de la Federación antecede al Acuerdo presidencial de mayo de 2020 y a la Decisión administrativa de octubre del mismo año, abordamos el citado instrumento en este apartado debido a que tan sólo 18 meses después de su entrada en vigor, fueron publicadas en el mismo Diario Oficial de la Federación varias reformas que vale la pena comentar para este análisis.

En efecto, el 11 de diciembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional y del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”.

De estas reformas, llama la atención sobre todo que, precisamente después del Acuerdo Presidencial y de la decisión administrativa, con ellas terminó de acotarse la supervisión de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sobre la Guardia Nacional.

Así, se modificó el artículo 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para precisar que la Guardia Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría con “autonomía técnica, operativa y de gestión”, lo que en realidad no estaba previsto en la Ley de la Guardia Nacional.

Además, se adicionó un párrafo al artículo 1 del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, que ahora dice:

[...] las unidades administrativas de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sólo podrán intervenir en los asuntos a cargo de las unidades de la Institución, cuando exista disposición expresa por ley o reglamento que faculte su intervención.

La conjunción de ambas reformas –por un lado, dotar de autonomía en varios niveles a la Guardia Nacional, y por otro, precisar que las unidades de la Secretaría sólo pueden intervenir en asuntos de aquélla cuando expresamente lo faculte la ley– afirma el autogobierno de la Guardia.

Y esto, que podría defenderse argumentando que limita el gobierno de los políticos sobre las policías¹⁵², en un contexto donde el carácter civil de la Guardia Nacional se ha desdibujado termina en realidad diluyendo los contrapesos civiles sobre las Fuerzas Armadas en la corporación y puesta en marcha de la corporación.

Además, si la autonomía técnica no le fue conferida a la Guardia Nacional en la vía legislativa, es inusual que ésta se le conceda mediante un reglamento cuya naturaleza es administrativa y que, por ello, no debería de ir más allá de lo que la ley a la letra establece.

Esta misma condición –la de cambios legales que pudiendo ser atendibles en policías civiles, terminan siendo preocupantes en un cuerpo militarizado– puede advertirse en otros instrumentos de reciente aprobación, como la “Directiva para la atención inmediata y reparación integral del daño de personas presuntamente afectadas en sus derechos humanos por parte de personal de Guardia Nacional durante el desarrollo de operaciones de seguridad pública”.

4.4 DIRECTIVA PARA LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y LA ATENCIÓN VICTIMAL DE LA GUARDIA NACIONAL

El 28 de septiembre de 2020 fue publicada la “Directiva para la atención inmediata y reparación integral del daño de personas presuntamente afectadas en sus derechos humanos por parte de personal de Guardia Nacional durante el desarrollo de operaciones de seguridad pública”¹⁵³.

El documento, fechado el 4 de septiembre de 2020 y firmado por el Comandante de la Guardia Nacional, refiere que dicha corporación tiene la obligación legal de reparar el daño a las personas presuntamente afectadas en sus derechos humanos por parte de su personal durante el desarrollo de operaciones de seguridad pública. Este deber, señala la Directiva, surge –entre otras normas– de la Constitución, de la Ley de la Guardia Nacional, de la Ley General de Víctimas y de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

152. López Portillo, Ernesto. “AMLO y el control político de la policía”, en *Animal Político*, 24 de octubre de 2018. <https://bit.ly/34JKlqZ>

153. Si bien no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación, la referida Directiva está disponible en: <https://bit.ly/3gaq9s5>

De 21 artículos, la Directiva identifica también la Partida 39602 “Otros Gastos por Responsabilidades. Erogaciones de las dependencias y entidades que se deriven de la responsabilidad civil del Estado” como el rubro presupuestal desde el que la Guardia Nacional puede hacer frente a la obligación de reparar.

Ahora bien, la Directiva se compone de los capítulos: I. Ámbito de aplicación; II. Grupo de Vinculación Ciudadana; III. Fondo; IV. Atención Inmediata; V. Procedimiento para realizar el pago de indemnización y VI. Seguimiento a la Reparación Integral en la CNDH.

Básicamente, lo que la Directiva genera es un esquema institucional para agilizar el pago de indemnizaciones en aquellos casos en los que la Guardia Nacional vulnera los derechos humanos de las personas en el curso de sus operaciones de seguridad pública. Para este fin, se ordena que la Dirección General de Derechos Humanos y Vinculación Ciudadana (DGDHVC) de la propia Guardia integre un Grupo de Vinculación Ciudadana para atender estos casos. Ese Grupo, señala la Directiva, lo integrará personal de la Unidad para la Protección de los Derechos Humanos, Disciplina y Desarrollo Profesional; el Enlace Jurídico de la Coordinación Estatal respectiva; la Dirección General de Defensoría y la Dirección General de Amparos y Contencioso de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia.

Asimismo, se dispone que la Unidad para la Protección de los Derechos Humanos, Disciplina y Desarrollo Profesional cuente con un fondo específico para sufragar los gastos que se generen.

También se mandata a la DGDHVC brindar atención inmediata a las personas cuyos derechos se afecten, con apoyo del Grupo de Vinculación Ciudadana, pudiendo también solicitar el ingreso de dichas personas al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

En su parte medular, la Directiva regula el procedimiento para realizar el pago de indemnización a las personas presuntamente afectadas en sus derechos humanos por las operaciones de seguridad pública de la Guardia Nacional. Para ello, se prevé un procedimiento más expedito con el acompañamiento de la CEAV y de la CNDH.

Si bien la intención de facilitar el proceso de reparación del daño podría ser pertinente, la Directiva es problemática dada la naturaleza militarizada de la Guardia y por su propio contenido.

En primer lugar, aunque la Directiva aluda a la reparación integral del daño, en realidad se centra sólo en la indemnización económica. Con ello se aparta de los estándares internacionales y de la propia Ley General de Víctimas, que entiende la reparación en un sentido mucho más integral precisamente para potenciar su capacidad transformadora.

En segundo lugar, la Directiva vuelve al esquema empleado por las Fuerzas Armadas en el contexto previo a la aprobación de la Ley General de Víctimas, en el cual les correspondía a éstas realizar directamente los acercamientos con las víctimas directas o indirectas. Esto en muchas ocasiones provocó situaciones de revictimización, pues las instituciones castrenses acometían esta labor con un enfoque primordialmente jurídico que no consideraba las asimetrías inherentes a la relación de las instituciones armadas con las personas afectadas y sus núcleos familiares y que, adicionalmente, soslayaba los impactos psicosociales al punto de no involucrar en tales trabajos a profesionistas de salud mental, por poner solo un ejemplo.

De hecho, como han documentado recientes investigaciones periódicas, el Ejército ha regresado a esta práctica en sus actuales funciones de seguridad pública: funcionarios sin la capacitación adecuada acuden directamente a ofrecer indemnizaciones a las víctimas indirectas incluso en casos de ejecuciones¹⁵⁴.

En este sentido, la propia Sedena ha reconocido en solicitudes de información que ha realizado pagos indemnizatorios por violaciones a derechos humanos en al menos 254 ocasiones desde 2008¹⁵⁵. La información otorgada se puede resumir en la siguiente tabla:

AÑO	NÚM. PAGOS
2008	8
2009	1

154. Ángel, Arturo. “Ejército acepta a 187 víctimas de sus operativos, pero negocia con ellos para no reportarlos a la CEAV”, en *Animal Político*, 11 de enero de 2021. <https://bit.ly/3fN6sZr>

155. Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 0000700090821. Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información sin número. Ciudad de México. 12 de abril de 2021 y Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 330026423002331. Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información sin número. Ciudad de México. 19 de julio de 2023.

AÑO	NÚM. PAGOS
2010	10
2011	9
2012	14
2013	23
2014	19
2015	13
2016	15
2017	20
2018	28
2019	26
2020	9
2021	17
2022	30
2021	12
TOTAL	254

Como puede verse, los pagos efectuados por Sedena a lo largo de los años se han mantenido en números constantes y han ocurrido de forma ininterrumpida .

En tercer lugar, la Directiva emplea un lenguaje que abre la puerta a que la reparación se supedite a dejar de lado la búsqueda de justicia. Esto es, sin duda, lo más grav.

El referido condicionamiento surge de los artículos Décimo Séptimo, Décimo Octavo y Décimo Noveno, que a la letra disponen:

Artículo Décimo Séptimo.- Con el convenio aprobado por el oic, la DGDHYVC solicitará a la CNDH que señale el día y la hora a fin de formalizar el mismo ante dicho organismo.

Para la formalización del convenio, la DGDHYVC solicitará a la CNDH que elabore un acta donde se haga constar la suscripción y ratificación del mismo por las partes presuntamente afectadas, y el Titular de la Unidad para la Protección de los Derechos Humanos, Disciplina y Desarrollo Profesional, y se señale que dicho instrumento se encuentra validado por el citado organismo, con la intervención de la CEAV.

Artículo Décimo Octavo.- Una vez formalizado el convenio, la DGDHVC deberá solicitar a la CNDH que emita un acuerdo donde señale que el asunto ha quedado totalmente concluido.

Asimismo, dentro del escrito de remisión deberá solicitar copias certificadas del acuerdo de conclusión, así como del convenio de indemnización y del acta respectiva.

Artículo Décimo Noveno.- Cuando el Agente del Ministerio Público Federal o local que conozca del asunto, la DGDHVC intervendrá para que el Convenio formalizado sea ratificado ante la autoridad ministerial por el presuntamente afectado, quien deberá manifestar que se le ha reparado el daño y en su caso, otorgar el perdón.

Como puede verse, la Directiva expresamente ordena que los convenios en los que se formalice la indemnización de las personas cuyos derechos han sido afectados por la Guardia Nacional sean presentados ante las autoridades a cargo de la investigación de los hechos relativos, específicamente la CNDH y el Agente del Ministerio Público Federal o local de que se trate. Y, con una redacción preocupante, la Directiva señala que tras esa formalización la CNDH deberá emitir un acuerdo en el que se establezca que “el asunto ha quedado totalmente concluido” mientras que, en el caso del órgano responsable de la persecución de los delitos, se dice que la víctima directa o indirecta comparecerá a “otorgar el perdón”.

Este esquema es incompatible con la Ley General de Víctimas y con los estándares internacionales en materia de reparaciones. Tratándose de violaciones a derechos humanos y especialmente de las más graves –como tortura, ejecuciones, desapariciones o violencia sexual–, la entrega de una indemnización pecuniaria no debería repercutir en que se cierre un expediente de queja iniciado por el Sistema Ombudsman y mucho menos debería suscitar que la víctima directa o indirecta otorgue el perdón ante la autoridad ministerial.

Más aún, un esquema de esta naturaleza no inhibe los abusos, pues lo que genera es que se entregue dinero a cambio de que los expedientes de queja en derechos humanos o las carpetas de investigación penal se cierren. Es imposible no considerar que esta Directiva busca con ello, sobre todo, reducir el número de quejas y denuncias y aumentar las indemnizaciones, con una lógica que no es compatible con la Ley General de Víctimas.

En este sentido, es lamentable que la actual CNDH, constantemente referida y aludida en la Directiva como parte del nuevo esquema indemnizatorio de la Guardia Nacional, haya sido omisa en posicionarse críticamente respecto de este documento, que a la fecha no ha sido objeto de revisiones o impugnaciones y que ya empieza a generar cuestionamientos.

Así, por ejemplo, recientes investigaciones periodísticas han documentado cómo la Unidad de Vinculación Ciudadana de la Guardia Nacional, en aplicación de la Directiva, genera prácticas revictimizantes que, en la realidad, condicionan la entrega de una indemnización pecuniaria al desistimiento de las acciones emprendidas por las víctimas directas o indirectas para buscar justicia¹⁵⁶. Esto ha sido calificado como una suerte de “chantaje” para comprar impunidad¹⁵⁷.

A este preocupante instrumento hay que adicionar otra reforma, también en clave de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Nos referimos a la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que enseguida comentaremos.

4.5 REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El 11 de enero de 2021 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una reforma a las fracciones XIX, XX, XXI del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala:

Artículo Único.- Se adiciona una fracción XX, recorriéndose la actual XX para pasar a ser XXI, al artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a XVIII. [...]

156. Pradilla, Alberto. “Guardia Nacional se niega a explicar por qué ofreció un millón de pesos a víctimas para evitar investigación”, en *Animal Político*, 1 de mayo de 2021. <https://bit.ly/2SUIH8G>

157. Pradilla, Alberto. “México quiere comprar la impunidad de sus fuerzas armadas”, en *The Washington Post*, 19 de mayo de 2021. <https://wapo.st/3yXGdqN>

- xix. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal;
- xx. Establecer acuerdos de colaboración con las instituciones ambientales a efecto de capacitar a los integrantes del servicio militar para la ejecución de actividades tendientes a proteger el medio ambiente, y
- xxi. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Como puede observarse, específicamente la reforma a la fracción XIX del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal autoriza al Ejército y a la Fuerza Aérea –queda excluida la Marina– a prestar los servicios civiles que a dichas fuerzas les señale el Ejecutivo Federal. Es decir, permite que el Ejército y la Fuerza Aérea realicen cualquier tarea que les encomiende el Presidente de la República.

La reforma, de este modo, entra en directa tensión con el artículo 129 Constitucional según el cual: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Es decir, de acuerdo con la Constitución, hay un límite respecto de las funciones que se encargan a las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, de suerte que una norma secundaria como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no puede abrir la posibilidad de que el Presidente encargue cualquier tipo de servicio civil a dichas fuerzas. Porque si bien el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, la propia Constitución fija el contenido material al que deben ajustarse los encargos que se comisionan al sector castrense.

Como se analizará más adelante, ese límite ha quedado desbordado en la práctica este sexenio y la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vino a legalizar esa práctica, aunque de una forma endeble pues la contradicción con la Constitución es notoria.

Justamente por ello se ha señalado que esta modificación legal es de “dudosa constitucionalidad”, pues permite que funcionarios y dependencias puedan ser sustituidos en sus actividades por militares “a discreción” del Presidente¹⁵⁸.

158. Cossío Díaz, José Ramón. “Las consecuencias imprevistas del militarismo en México”, en *Gatopardo*, 19 de enero de 2021. <https://bit.ly/3wXHzjc>

Con esta reforma sin duda se termina de profundizar la militarización: ya no sólo se trata de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, sino de adecuar la norma que regula a la Administración Pública Federal para que puedan desempeñar cualquier tarea que el Presidente les encargue. Esta es, además, una reforma legal que por su propia naturaleza perdurará incluso cuando el actual gobierno ya no detente el poder. No puede dudarse, por tanto, que objetivamente estamos ante un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de una hondura jurídica que no habíamos observado anteriormente.

Pero las reformas legales no concluyeron aquí. Después de las elecciones federales de mitad de sexenio, en 2021, el Presidente de la República anunció que buscaría modificar la normatividad para adscribir la Guardia Nacional a la Sedena, lo que se materializó en 2022. 🌿







CAPÍTULO 5

**EL NUEVO MARCO JURÍDICO (III):
LA CREACIÓN DE LA COMANDANCIA DEL EJÉRCITO,
LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE INTERVENCIÓN
DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN LABORES
DE SEGURIDAD, LA ADSCRIPCIÓN DE LA GUARDIA
NACIONAL A LA SEDENA**

ENTRE 2021, 2022 Y 2023 EL MARCO JURÍDICO SIGUIÓ CAMBIANDO para profundizar aún más la entrega de poder a las Fuerzas Armadas¹⁵⁹. En este apartado, nos referiremos a algunos de los cambios más importantes. Estos incluyen una trascendente reforma a la estructura del Ejército; la ampliación del plazo otorgado a la Fuerza Armada Permanente para intervenir en labores de seguridad pública; la adscripción de la Guardia Nacional a la Sedena; y, finalmente, analizamos de forma somera el cúmulo de reformas que, de manera desaseada y precipitada, se adoptaron en abril de 2023.

El camino hacia estas reformas comenzó a trazarse poco después de que se realizaran las elecciones federales intermedias de 2021. El 11 de junio de 2021, diversos medios de comunicación reportaron que el Presidente de la República había iniciado consultas con diversos actores respecto de la posibilidad de presentar una iniciativa de reforma constitucional para adscribir la Guardia Nacional a la Sedena, refiriendo que incluso en una reunión con integrantes del Consejo Mexicano de Negocios, el Primer Mandatario había sostenido que en la recta final de su administración promovería solamente tres

159. Ejemplo de ello fue la decisión, que no analizaremos aquí pormenorizadamente, de transferir diversas atribuciones de la marina mercante que se encontraban en la esfera de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Secretaría de Marina. Puede verse, al respecto, Álvarez, Carlos, “Integran la Marina Mercante a Semar; no habrá militarización en puertos, afirma Ojeda”, en *Noroeste*, 1 de junio de 2021. <https://bit.ly/3tH8J1t>. Esta modificación se plasmaría en reformas a la Ley Orgánica de la Armada de México, aprobadas por el Senado el 02 de septiembre de 2021. Ver también: Martínez, Martha, “Avalan más facultades a la Armada de México”, en *Reforma*, 3 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3PHJHd>

reformas constitucionales: en materia energética, en materia electoral y la relativa a la Guardia Nacional¹⁶⁰.

La consecución de estas reformas ocurriría más adelante. Antes se concretó otra modificación relevante, que ya adelantaba lo que sucedería después con la adscripción de la Guardia Nacional.

5.1 LA CREACIÓN DE LA COMANDANCIA DEL EJÉRCITO

El 13 de agosto de 2021, en el aniversario de los Tratados de Teoloyucan, conmemorado en Campo Marte, tomó protesta como nuevo Comandante del Ejército, General Eufemio Alberto Ibarra Flores¹⁶¹. En esa ceremonia, se trazaron los alcances de esta novedosa figura castrense, creada para establecer un nivel de mando sobre el Ejército como Fuerza Armada, inmediatamente por debajo del Secretario de la Defensa Nacional. Así, la moderación señaló que se trataba de “una transformación institucional orientada a optimizar el funcionamiento de los organismos de la Secretaría de la Defensa Nacional para responder a las demandas de la sociedad mexicana”¹⁶².

Igualmente, se dio lectura “al documento mediante el cual el presidente de la República y comandante supremo de las Fuerzas Armadas autoriza la creación de la Comandancia del Ejército Mexicano”¹⁶³, autorización que según se leyó en el acto tenía su fundamento en los artículos 14, fracción IX y 17 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Al intervenir en el acto, el General Secretario de la Defensa Nacional justificó esta modificación argumentando que:

[...] en la presente administración se retomó el análisis que desde hace tiempo se ha venido realizando sobre el papel de la Secretaría de la Defensa Nacional en cuanto a que realiza sus acciones bajo dos significados: Primero, como órgano de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo el desahogo de las atribuciones establecidas en la ley orgánica

160. Morales, Alberto, Espino, Manuel y Villa y Caña, Pedro, “AMLO quiere que Guardia Nacional forme parte de SEDENA”, en *El Universal*, 11 de junio de 2021. <https://bit.ly/45XDoHE>

161. *Ídem*.

162. *Ídem*.

163. *Ídem*.

de la materia. Y segundo, como cuartel general superior del Ejército y Fuerza Aérea, con la responsabilidad del cumplimiento de las misiones generales que por ley les corresponden. Como resultado, se identificó la necesidad de precisar y diferenciar sus funciones en esas dos acepciones, además se observó que en el ámbito de las relaciones militares que se tienen con otras naciones existía la necesidad de hacer compatible nuestra estructura, redefiniendo la representación internacional con una clara jerarquización, ministerio de defensa, ejército, de tal manera que el secretario de la Defensa Nacional atiende a los asuntos de nivel ministerio, en tanto que comandante del Ejército participe en lo que son a nivel de Fuerzas Armadas¹⁶⁴.

Por su parte, el propio General Ibarra Flores, al tomar protesta del cargo señaló:

Es un gran honor hacer uso de la palabra en el marco de esta trascendental ceremonia con motivo de pase de Revista de Entrada de la Comandancia del Ejército Mexicano, acción con la que se reestructura y actualiza esta institución armada [...] asumo el mando del Ejército mexicano y en el ejercicio de tan elevada tarea pondré toda mi capacidad y mis esfuerzos para conducirlo bajo los sólidos valores y principios que lo han caracterizado como una institución leal, comprometida, garante de la estabilidad nacional y cercana al pueblo del que provenimos. Junto con mi Estado Mayor trabajaremos para que el pueblo de México siga manteniendo su eficacia operativa¹⁶⁵.

Finalmente, el Presidente de la República enfatizó que la creación de la Comandancia del Ejército significaba un cambio trascendente e insistió en que hacía parte de una serie de modificaciones que culminarían con la adscripción de la Guardia Nacional a la Sedena, aprovechando el foro para responder a los señalamientos sobre la creciente militarización del país y expresando su personal entendimiento de este fenómeno. De este modo, el Primer Mandatario refirió:

164. *Ídem.*

165. *Ídem.*

Estamos atestiguando un acto importante, el de la creación de la Comandancia del Ejército Mexicano. Ahora, con la reforma administrativa, se tiene al secretario de la Defensa como el responsable de todas las Fuerzas Armadas de México. Se cuenta también con el Estado Mayor que, como lo expresó el general Luis Cresencio Sandoval, va a ser posteriormente Estado Mayor conjunto; se mantiene la comandancia de la Fuerza Aérea, se está creando esta nueva Comandancia del Ejército, y el propósito es que una vez aprobada, si así lo deciden los legisladores, una iniciativa de reforma constitucional que vamos a presentar al Senado y a la Cámara de Diputados, la misma Secretaría de la Defensa va a contar con la Comandancia de la Guardia Nacional [...] sostengo que el apoyo más importante que ha recibido el gobierno que encabezo es el que me han brindado la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina. Las acusaciones de que estamos militarizando al país carecen de toda lógica y, en su mayoría, de la más elemental buena fe. No se ha ordenado a las Fuerzas Armadas que hagan la guerra a nadie, no se les ha pedido que vigilen u opriman a la sociedad, que violen las leyes, que coarten las libertades y mucho menos que se involucren en acciones represivas o violatorias de los derechos humanos¹⁶⁶.

En el evento se incluyó la lectura de una placa en la que se plasmó la siguiente inscripción: “Con fecha 13 de agosto de 2021 se constituye la Comandancia del Ejército Mexicano, proyecto de trascendental importancia para la Secretaría de la Defensa Nacional que establece las bases para la administración, desarrollo y modernización de esta Fuerza Armada en cumplimiento de sus misiones constitucionales de seguridad interior y defensa exterior de la federación”¹⁶⁷.

Como puede verse, para que este cambio se materializara poco importó que ese nivel de mando no existiera en la ley. Como en su momento denunció oportunamente el Centro Prodh¹⁶⁸, la ceremonia pública precedió a la modificación de la normatividad pues fue hasta el 19 de noviembre de 2021 cuando el Presidente de la República presentó finalmente la iniciativa correspondiente.

166. *Ídem*.

167. *Ídem*.

168. Aguirre, Santiago, “Cuando el Ejército manda”, en *Reforma*. 20 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3EJpkPV>.

Rápidamente, en el Senado se aprobó con 78 votos a favor y 20 en contra, el 14 de diciembre de 2021. En la Cámara de Diputados, luego de tres breves meses de proceso legislativo, se aprobó por unanimidad de 482 votos, el 15 de febrero de 2022, casi seis meses después del evento público en que se había tomado protesta al nuevo Comandante.

Según se dijo en su momento, la existencia de esta figura permitiría un funcionamiento más eficaz, al delimitarse con mayor precisión las funciones de la secretaría como entidad de la administración pública federal, respecto de la dirección estratégica del Ejército como fuerza armada, cuestión esta última que correspondería a la nueva comandancia. La creación de un nuevo nivel de responsabilidad, situado entre el secretario de la Defensa y los mandos territoriales, se planteó como la modificación estructural más innovadora y relevante en la reciente historia castrense.

Pero la reforma no fortaleció los controles externos sobre las Fuerzas Armadas. Por citar sólo un ejemplo, fue modificado el artículo 14 fracción II de la Ley Orgánica, que enumera los mandos que el Secretario de la Defensa nombra, para asegurar que éste designe al titular de la nueva Comandancia. En esta modificación no se incluyó ningún control formal que asegure que esta delicada designación pueda contar con el visto bueno del Presidente de la República en turno, en tanto Comandante Supremo. Tampoco se buscó introducir otros controles, aun cuando algunos de esos nombramientos presentan serios problemas; tal es el caso de la facultad personal del Secretario de nombrar a todos los magistrados del Tribunal Superior Militar y al propio Fiscal General de Justicia Militar, lo que evidentemente compromete de un modo estructural la independencia e imparcialidad de los órganos de justicia del fuero de guerra.

Considerando estos dos elementos, fue significativo que en la Cámara de Diputados esta modificación se aprobara por unanimidad. Sorprendió que los partidos que se encuentran en la oposición no hayan fijado posiciones consecuentes en el debate legislativo, salvo algunas excepciones honrosas en el Senado.

Este desenlace mostró que podría materializarse –como después ocurrió– una reforma que entregara por entero la Guardia Nacional a la Sedena, no solo con el respaldo de la fracción parlamentaria del partido en el poder, sino también de algunos otros grupos parlamentarios, que tradicionalmente han apoyado la expansión del protagonismo castrense.

Pero, según se reportó a inicios del pasado mes de julio de este 2022, tan sólo 11 meses después de la ceremonia, el Comandante del Ejército fue sustituido por el General Celestino Ávila Astudillo¹⁶⁹. El relevo se dio en una ceremonia privada, sin que en esta ocasión fuesen convocados otros poderes y sin que los medios de comunicación pudiesen dar cuenta del evento.

En ese contexto, desde el Centro Prodh señalamos:

¿Qué pasó en once meses para que fuera relevado el comandante del Ejército? ¿Por qué no se permitió al general saliente continuar en el cargo? ¿Se sometió a algún control civil la designación del nuevo comandante del Ejército, que tendrá a su cargo nada menos que fungir como comandante de esta fuerza armada? Estos cuestionamientos, desde luego lícitos y legítimos en cualquier democracia, carecen de respuesta en México. La creciente autonomía fáctica que hoy gozan las Fuerzas Armadas permite al sector castrense anunciar con la máxima visibilidad pública un cambio que se presenta como de la mayor trascendencia, para luego, tan sólo unos meses después, relevar al funcionario a quien se encargó encabezar esa transición, sin siquiera tener que explicar los motivos de la remoción o los méritos de la designación a ninguna instancia civil. En menos de un año, por sí y ante sí, los propios castrenses crearon un nuevo nivel de alto mando para encabezar al Ejército en tanto Fuerza Armada y designaron a quien echaría a andar esta tarea, para meses después relevarlo; todo con mínimo o nulo escrutinio civil. Sin duda, estamos ante otra muestra de la creciente autonomía fáctica del Ejército¹⁷⁰.

El relevo súbito del Comandante del Ejército, sin mayores explicaciones, evidenció que el diseño generado al crear esta figura fortaleció más la autonomía relativa de las Fuerzas Armadas frente al poder civil.

Posteriormente, la ampliación del poder militar continuaría y llegaría a una nueva profundidad con la ampliación del plazo de participación de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública y con la adscripción de la Guardia Nacional a la Sedena.

169. Vicenteño, David, “Sedena nombra a Celestino Ávila Astudillo como nuevo comandante del Ejército”, en *Excelsior*. 5 de julio de 2022. <https://bit.ly/3Zk7v8h>

170. Centro Prodh, “Creciente autonomía fáctica del Ejército”, en *Animal Político*. 2 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3rfP3Bb>

5.2 LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN LABORES DE SEGURIDAD Y LA ADSCRIPCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL A LA SEDENA

Como se señaló más arriba, el rumor de que la administración buscaría entregar la Guardia Nacional a la Sedena *de jure* y no sólo de facto comenzó a extenderse poco después de las elecciones de 2021¹⁷¹.

Desde ese momento, diversos especialistas y los propios partidos políticos de oposición representados en el Congreso de la Unión se manifestaron en contra de esta posibilidad¹⁷². Organizaciones civiles como el Centro Prodh señalamos que adscribir la Guardia Nacional a la Sedena “cancelaría la posibilidad de que algún día México cuente con una policía civil de presencia nacional”¹⁷³. Más específicamente, señalamos que:

[...] la pretensión de llevar a la Constitución lo que hoy ya ocurre en los hechos, mediante una reforma adicional que entregue por completo la Guardia Nacional a la Sedena, genera alarma. De concretarse esta modificación [...] se profundizaría la militarización sin que [...] se estén desarrollando controles civiles adecuados frente a la concentración de poder que supone el renovado protagonismo castrense”¹⁷⁴.

La discusión continuó en el debate público, pero transcurrieron dos periodos legislativos sin que se presentara ninguna iniciativa al respecto.

En estas circunstancias, el 20 de junio de 2022 se conmemoró el tercer aniversario de la creación de la Guardia Nacional, con un evento realizado en el Colegio Militar, encontrándose entre los invitados los titulares de las secretarías de estado, las y los gobernadores y diversos legisladores.

171. Morales, Alberto, Espino, Manuel y Villa y Caña, Pedro, “AMLO quiere que Guardia Nacional forme parte de SEDENA”, en *El Universal*, 11 de junio de 2021. <https://bit.ly/45XDoHE>

172. Ver, por ejemplo: Hope, Alejandro, “¿La Guardia Nacional se va a Sedena?”, *El Universal*. 11 de junio de 2021. <https://bit.ly/48ht6ST>. También: Jiménez, Horacio, “Adiós máscaras, AMLO va por militarización’, acusan”, en *El Universal*, 12 de junio de 2021. <https://bit.ly/46hbp4c>

173. Martínez, César, “Preocupa en GN mayoría militar”, en *Reforma*, 1 de julio de 2021. <https://bit.ly/48chqRg>

174. Aguirre, Santiago, “Guardia Nacional: controles faltantes”, en *El Universal*, 14 de julio de 2021. <https://bit.ly/3PIFxrj>

Fue en ese marco cuando, luego de que interviniera como orador el Secretario de la Defensa Nacional —quien presentó el informe de actividades de la corporación, sin que intervinieran ni la Secretaría de Seguridad Pública ni el Comandante de la propia Guardia Nacional—, nuevamente el Presidente de la República se refirió a su intención de promover otra reforma constitucional para entregar la institución policial naciente a la Sedena. Al dirigirse a las personas presentes, el Primer Mandatario expresó:

Nos falta llevar a cabo otra reforma a la Constitución porque necesitamos dejar bien consolidada esta Guardia Nacional, aprender de lo sucedido [...] si una institución no tiene mística, si no hay una doctrina, si no hay principios, si no hay ideales, es muy difícil que se conserve y que resista las tentaciones del poder y del dinero. Por eso tenemos que lograr que la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa Nacional, ese es el propósito. Si dejamos a la Guardia Nacional dependiendo de una secretaría o de una institución sin el profesionalismo, la disciplina, la doctrina, vamos a cometer el mismo error y no podemos ya equivocarnos. Sí es importante la Secretaría de Seguridad Pública, sí es importante la Secretaría de Gobernación, pero en este caso tan determinante para la vida pública de México tenemos que buscar que la Guardia Nacional quede inscrita en una institución como la Secretaría de la Defensa, que la Guardia Nacional se convierta en otra rama de la Secretaría de la Defensa. Así como existe el Ejército, la Fuerza Aérea, que dependa de la Secretaría de la Defensa la Guardia Nacional. Se cuestiona con el argumento que no se debe de militarizar la Guardia Nacional y se ponen por delante, como todos lo deseamos, el respeto a los derechos humanos; pero debe también valorarse que nuestro ejército tiene un origen peculiar no es como otros ejércitos de otros países del mundo. [...] Es un ejército que surge para oponerse a un golpe de Estado, ese es el origen de nuestro Ejército. Y a pesar de errores cometidos, como todas las instituciones y gobiernos, su desempeño ha sido ejemplar a lo largo del tiempo. [...] No se ha corrompido el Ejército en tiempos en que imperaba la corrupción. Los generales del Ejército mexicano no pertenecen a la oligarquía. Por eso digo: no es lo mismo este ejército que el de otros países. [...] el soldado es pueblo uniformado. [...] Pero hay también otro elemento a considerar, para los que tienen preocupación de la militarización y de la posible violación de derechos humanos, dos cuestiones que son importantes: Primero, la responsabilidad del gobierno civil. No hay que olvidar que el comandante

supremo de las Fuerzas Armadas es el presidente de la República y de ahí dimanan las órdenes. Entonces, si el presidente no tiene afanes represivos, si el presidente considera que la paz es fruto de la justicia y que no se puede enfrentar la violencia con la violencia, pues no hay nada que temer. [...] Lo otro que es importante que se sepa es que desde antes de que nosotros llegáramos al gobierno ya en las escuelas de formación militar, tanto en la Marina como en el Ejército, ya se hablaba y se enseñaba la materia de respeto a derechos humanos¹⁷⁵.

Inmediatamente, diversos actores civiles manifestamos que esta determinación profundizaría aún más la militarización¹⁷⁶.

No obstante, el Presidente de la República continuó en su empeño e incluso anunció que el paso de la Guardia Nacional a la Sedena podría ocurrir mediante un Acuerdo o Decreto Presidencial¹⁷⁷.

Ante esta posibilidad, actores civiles como el Centro Prodh manifestamos:

El anuncio es preocupante por la forma y el fondo. En cuanto a lo primero, buscar por decreto lo que no se puede obtener por reforma constitucional o legal, supone eludir el ejercicio deliberativo en el Poder Legislativo dónde, guste o no, tiene expresión política la pluralidad del país. No es, por tanto, un proceder plenamente democrático. En cuanto al fondo, el acuerdo difícilmente será compatible con el artículo 21 constitucional. Además, expandir el protagonismo castrense comporta el riesgo de incrementar las violaciones a derechos humanos; de perpetuar una política que no ha sido defectiva para disminuir la violencia; y de alterar los balances cívico militares, lo que en democracia no se agota aludiendo al mando civil ejercido por el Comandante Supremo, sino que debe expresarse en permanente rendición de cuentas y en el acotamiento de lo castrense a lo que le es propio¹⁷⁸.

175. Gobierno de México. “Versión estenográfica. 3er. Aniversario de la Guardia Nacional”, 30 de junio de 2022. <https://bit.ly/46klb51>

176. Ruíz, Alejandro. “Abrazos, no balazos. Los claroscuros de la política de seguridad”. en *Pie de Página*, 3 de julio de 2022. <https://bit.ly/3Pg2oRW>

177. Camhaji, Elías. “López Obrador anuncia un decreto para que la Guardia Nacional dependa del Ejército”. en *El País*, 8 de agosto de 2022. <https://bit.ly/46d4SHB>

178. Aguirre, Santiago, “GN a SEDENA vía acuerdo: inconstitucional y riesgoso”, en *El Universal*, 10 de agosto de 2022. <https://bit.ly/46fwjvV>

En días sucesivos el Presidente de la República siguió refiriéndose al tema en sus conferencias matutinas. Ahí, expresó: “puede ser que encontremos un mecanismo legal que no requiera una reforma constitucional. Una ley, y que no se viole la Constitución. Y si –ya lo expliqué– se considera que es violatorio a la Constitución, van a acudir los conservadores al Poder Judicial, a la Suprema Corte. Ya lo anunciaron, pero lo que yo quiero es cumplir mi responsabilidad”¹⁷⁹.

El 11 de agosto de 2022, tras haber tenido acceso a la reunión matutina del gabinete de seguridad, *El Universal* reportó que la Secretaría de la Defensa Nacional asumiría simbólicamente el mando de la Guardia Nacional el 16 de septiembre, durante el desfile conmemorativo del día de la independencia. De acuerdo con la nota publicada, el General Secretario había propuesto este formato en la referida reunión¹⁸⁰.

En la conferencia matutina del día siguiente, 12 de agosto, el Presidente se refirió de nuevo a esta cuestión y señaló que incluso se buscaría que las Fuerzas Armadas continuaran en labores de seguridad pública, incluso más allá del 2024, límite establecido en los artículos transitorios de la reforma constitucional de 2019. Esta fue la primera ocasión en que se mencionó por un actor político esta posibilidad, que a la postre impulsaría en el Congreso de la Unión el Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹⁸¹.

El 26 de agosto, siendo ya inminente el inicio del período legislativo correspondiente al cierre del 2022, el Presidente volvió a abordar el tema en su conferencia matutina, aclarando que el Ejecutivo ya no emitiría un decreto o un acuerdo, sino que presentaría ante el Congreso de la Unión una iniciativa preferente:

“[...] para una reforma constitucional se requieren dos terceras partes, o sea, no es la mitad más uno. Eso se podría obtener en el Congreso, pero el bloque conservador ya declaró huelga, aunque siguen cobrando. Entonces, no quieren aprobar nada [...] Entonces, sin reforma constitucional, voy a

179. Chaparro, Jorge, “Que PJ decida sobre reforma a GN: AMLO”, en *La Razón*, 10 de agosto de 2022. <https://bit.ly/46aXKLG>

180. Morales, Alberto, “Ponen fecha a entrega de Guardia Nacional al Ejército: será en el desfile”, en *El Universal*, 11 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3Fiu43O>

181. Olivares, Emir y Sánchez, Arturo, “Plantea AMLO que fuerzas armadas no dejen en 2024 labor de seguridad pública”, en *La Jornada*, 13 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3ZqlskX>

enviar el día 1º una iniciativa de ley integral para que en los márgenes legales se pueda lograr este propósito [...] Preferente, para que de inmediato se decida. Y los que no estén de acuerdo y consideren inconstitucional la ley puedan acudir a la Suprema Corte y ahí se decida”¹⁸².

No obstante, finalmente la iniciativa no fue preferente, aunque su envío se adelantó al 30 de septiembre de 2022, cuando fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria*. El esquema que ahí se presentó –y que más adelante sería aprobado– implicaba la reforma de diversos ordenamientos para adscribir la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional¹⁸³.

Tan pronto como se hizo pública la iniciativa presidencial, diversas voces alertamos sobre los problemas de constitucionalidad que presentaba. Por nuestra parte, desde el Centro Prodh publicamos, el mismo 1 de septiembre de 2022, un análisis de la iniciativa en el que señalamos algunas de las deficiencias más evidentes, entre las que destacamos:

- 1) La exposición de motivos es una acabada expresión de la visión del actual gobierno sobre la seguridad y sobre el papel de las Fuerzas Armadas en nuestro contexto, cuestionable desde varias aristas;
- 2) Se rompe la cadena de mando civil y, por ello, la Guardia Nacional se torna enteramente militar.
- 3) La intervención de la Sedena en la Guardia Nacional excede el apoyo para su fortalecimiento institucional y supone que aquélla asuma el control pleno de ésta;
- 4) Se amplían las facultades de la Guardia Nacional respecto de la investigación de delitos y la realización de labores de inteligencia, aunque la asignación de éstas se encuentra impugnada ante la SCJN;
- 5) Se extienden los alcances del fuero militar;

182. Gobierno de México. Conferencia de prensa matutina (versión estenográfica), 26 de agosto de 2022. <https://bit.ly/451P9X>

183. Saldierna, Georgina y Méndez, Enrique, “Controlará Sedena a la GN, pero seguirá como cuerpo civil”, en *La Jornada*, 1 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/45Yyo5D>

6) Se dota de más recursos a Sedena, sin controles externos¹⁸⁴.

Sobre esta base, concluimos que:

[...] es claro que en su intención de entregar por entero la Guardia Nacional a la Sedena, las modificaciones propuestas terminan por contravenir el artículo 21 constitucional y volver mera letra muerta el carácter civil de esta corporación y su adscripción a la secretaría del ramo. Y aunque es claro que solventa también temas de índole administrativa e incluso laboral, su contenido material sí elude lo que la Constitución establece. Fraude a la Constitución, se le solía llamar a este proceder. La presentación de la iniciativa supone un reconocimiento tácito sobre la impertinencia de efectuar esta modificación por vía de acuerdo o decreto del Ejecutivo. Esto no implica, sin embargo, como se ha visto, que se haya optado por respetar cabalmente la Constitución. La afirmación sobre el carácter civil de las instituciones de seguridad pública en el artículo 21 Constitución no es caprichosa. Lo supo ver el ministro Gutiérrez Ortiz Mena cuando se determinó la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, se trata de una verdadera garantía orgánica de los derechos humanos, reconocida en favor de las personas. Con estas modificaciones, la actual administración pretende ir más lejos de lo que consiguió cuando a inicios de sexenio obtuvo, con el concurso de todas las fuerzas políticas, la reforma constitucional que buscaba. Es por ello momento de que se activen los contrapesos necesarios¹⁸⁵.

El proceso legislativo continuó. La denuncia sobre la ejecución extrajudicial de una niña pequeña por parte de elementos del Ejército, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, no alteró el avance de la discusión en el Congreso de la Unión¹⁸⁶.

De hecho, este procedimiento entró en una fase adicional de aceleración, cuando la bancada del partido Morena, en conjunto con sus

184. Aguirre, Santiago, “La iniciativa sobre Guardia Nacional: cambiar la ley para evadir la Constitución”, en *Nexos*-‘El Juego de la Suprema Corte’, 1 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/48n5goL>

185. *Ídem*.

186. Redacción AN. “Acusan a militares de matar a la niña Heidi Mariana, de 4 años, durante persecución”, en *Aristegui Noticias*, 1 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/46kzbMn>

aliados en el Congreso de la Unión, impusieron la dispensa de trámites, presentando una iniciativa idéntica a la del Ejecutivo y considerando que ésta era de urgente resolución¹⁸⁷. Esta premura sugería, sin duda, que la prioridad era lograr que la modificación se lograra antes del desfile del 16 de septiembre.

En ese contexto, repentinamente y pese a que antes la dirigencia del PRI se había manifestado en contra de la profundización de la militarización, fue presentada por una Diputada de este partido una iniciativa para modificar uno de los artículos transitorios de la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional, específicamente el que limitaba hasta 2024 la intervención de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública. La modificación, que más tarde sería aprobada, buscaba extender este plazo hasta el 2028¹⁸⁸.

Después de que se presentara esta iniciativa adicional, el 3 de septiembre de 2022 fueron aprobadas las reformas por las que la Guardia Nacional sería adscrita a la Sedena¹⁸⁹. Los cambios a la Ley de la Guardia Nacional, parte medular de estas modificaciones, se aprobaron con 267 votos, proveídos por las bancadas de Morena, el PT y el PVEM, registrándose 220 en votos y una abstención, de legisladoras y legisladores del PAN, el PRI, el PRD y MC¹⁹⁰.

La minuta fue remitida al Senado, en su calidad de cámara colegisladora, donde fue recibida el fin de semana. Desde el momento en que esto ocurrió, legisladores de Morena se pronunciaron en el sentido de que las condiciones estaban dadas para que se avanzara prontamente a su análisis en comisiones a efecto de que el debate en el Pleno se efectuara esa misma semana¹⁹¹.

187. Carvajal, Otilia, “Discuten en *fast track* traslado de GN al Ejército”, en *El Universal*, 3 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3t3jGu7>

188. Saldierna, Georgina y Méndez, Enrique, “PRI: Militares y marinos, en GN hasta 2028; Morena analiza la propuesta”, en *La Jornada*, 2 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/480c1GK>

189. Salazar, Claudia y Martínez, Martha, “Debaten 14 horas y pasa sin cambios militarización”, *Reforma*, 4 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3PhEcP6>

190. Méndez, Enrique y Saldierna, Georgina, “Aprueban diputados reforma sobre la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 3 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3PpCAD5>

191. Rodríguez, Luis Carlos, “Crece tensión en Senado por aval a la GN”, en *El Universal*, 4 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3rUF4kV>

La discusión en el Senado comenzó el 06 de septiembre¹⁹². Y aunque algunos senadores propusieron que se realizara un parlamento abierto, las comisiones dictaminadoras –de Justicia y Estudios Legislativos Segunda, presididas ambas por Morena– se instalaron en sesión permanente, dando así un lapso temporal de un solo día para el análisis de la minuta¹⁹³.

Esa noche, diversos colectivos convocaron a una manifestación realizada a las afueras del Senado, en contra de la militarización¹⁹⁴. Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consideró que las modificaciones eran un “retroceso”¹⁹⁵.

Finalmente, el 9 de septiembre fue aprobado en el Pleno el dictamen por el que se modificaron cuatro leyes con la finalidad de que la Sedena ejerza el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, con 71 votos a favor, 51 en contra y una abstención. Los votos favorables provinieron del partido Morena y sus aliados¹⁹⁶.

La publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se realizó, también, con inusual premura, casi inmediatamente¹⁹⁷.

Obtenida esta reforma, el Presidente de la República, el Ejército y el partido Morena, ahora con el apoyo del PRI, se enfocaron en la ampliación del plazo de intervención de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública.

El Presidente, en su conferencia matutina del 12 de septiembre de 2022, respaldó la propuesta del PRI de ampliar al plazo e incluso señaló que un eventual retiro de la Fuerza Armada Permanente de las labores de

192. Ballinas, Víctor, “Comienza hoy el trámite en el Senado de la minuta para la reforma a la GN”, en *La Jornada*, 6 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3PLEfmx>

193. Hernández, Erika y López, Mayolo, “Apura Senado minuta de GN”, en *Reforma*, 7 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/48Fsyqd>

194. Ricardo, Jorge, “Marchan en CDMX contra militarización”, en *Reforma*, 7 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/46O4hfN>

195. Xantomila, Jessica, “Lamenta ONU aval a la reforma de la GN”, en *La Jornada*, 10 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3RSgn3b>

196. Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, “Senado aprueba reformas a la Guardia Nacional; turna el dictamen al Ejecutivo Federal”. 9 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/45rbNvQ>

197. Páramo, Arturo, “Oficializan reforma sobre GN”, en *Excélsior*, 10 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3PR5sm>

seguridad pública tendría que ser objeto de consulta popular¹⁹⁸. El General Secretario de la Defensa Nacional, por su parte, descalificó las críticas proferidas por distintos actores:

Quienes integramos las instituciones tenemos el compromiso de velar por la unión nacional y debemos discernir de aquellos que, con comentarios tendenciosos generados por sus intereses y ambiciones personales, antes que los intereses nacionales, pretender apartar a las Fuerzas Armadas de la confianza y respeto que deposita la ciudadanía en las mujeres y hombres que tienen la delicada tarea de servir a su país¹⁹⁹.

En este contexto, el 13 de septiembre se aprobó en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados la reforma para ampliar el plazo de intervención de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública, con 28 votos a favor y 11 en contra. En esta ocasión, la mayoría se conformó con votos de Morena, del PVEM, del PT y del PRI²⁰⁰.

Durante la discusión, se introdujeron algunos aspectos adicionales a la reforma, además de la ampliación del plazo. Particularmente, se estableció que se integraría una comisión conformada por diputados y senadores para dar seguimiento al cumplimiento de la reforma, imponiendo al Sistema Nacional de Seguridad Pública la obligación de rendir un informe en cada periodo ordinario de sesiones para dar cuenta del avance en la conformación de las corporaciones civiles de seguridad en los municipios y los estados de la República.

El mismo 14 de septiembre, con 335 votos a favor, 152 en contra y una abstención, la Cámara de Diputados aprobó la reforma por la que se

198. Olivares, Emir y Urrutia, Alonso, “A todos conviene ampliar el plazo de militares en seguridad pública: AMLO”, en *La Jornada*. 13 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3RVC42n>. También ver: Arista, Lidia, “AMLO pide ampliar presencia del Ejército en seguridad y propone consulta en 2027”, en *Expansión*. 12 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3PIV8hE>

199. Redacción, “Sandoval: comentarios tendenciosos apartan a las Fuerzas Armadas de ciudadanía”, en *Expansión*. 13 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/46nlxIO>

200. Sadierna, Georgina y Méndez, Enrique, “Avanza reforma que amplía a 2029 la participación de militares en seguridad”, en *La Jornada*. 14 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3rlVmxg>

amplió de 5 a 9 años la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública²⁰¹.

De este modo, aunque todavía quedó pendiente la aprobación de esta pieza normativa en el Senado de la República, se logró el objetivo buscado al acelerar el proceso legislativo de que la Guardia Nacional participara ya como una corporación adscrita a la Sedena, en el desfile conmemorativo de la independencia que tendría lugar el 16 de septiembre.

Durante éste, los discursos de quienes intervinieron en el evento giraron en torno a la relevancia de las recientes reformas. La titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana expresó:

Tengo la certeza de que la Guardia Nacional, bajo la conducción de la Secretaría de la Defensa Nacional, se consolidará en su labor de protección de los ciudadanos en todo el territorio nacional²⁰².

El General Secretario, por su parte, señaló:

Desde que México surgió como país libre, siempre ha buscado crear y desarrollar instituciones de carácter permanente que trasciendan a lo largo de los años y contribuyan a garantizar el orden, la seguridad, el bienestar social y colectivo. Hoy día el Estado mexicano cuenta con la GN, institución por excelencia para garantizar la seguridad de los mexicanos²⁰³.

En los días siguientes, la discusión se retomó en el Senado. El lunes 19 de septiembre las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda aprobaron, con 18 votos a favor de Morena y sus aliados y 10 en contra del PRI, PAN, MC y PRD, aprobaron la minuta enviada por la Cámara de Diputados²⁰⁴.

201. Cámara de Diputados-Comunicación Social, “La Cámara de Diputados aprobó ampliar participación de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública”, 14 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/46CjkZK>

202. Castillo, Gustavo, Olivares, Emir y Urrutia, Alonso, “Fuerzas armadas refrendan sujeción total al poder civil”, en *La Jornada*. 17 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/48JWUbz>

203. *Ídem*.

204. Ballinas, Víctor, “Avalan en comisiones del Senado iniciativa sobre fuerzas armadas”, en *La Jornada*. 20 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/45oODX1>

En ese marco, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas, se pronunció en contra de la ampliación del plazo de intervención de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad, recordando que ésta contradecía sus recomendaciones sobre el retiro de las fuerzas armadas de labores como esa²⁰⁵. El Presidente de la República, por su parte, insistió en que el Senado procediera a votar la ampliación del referido plazo²⁰⁶.

En los días sucesivos, senadores del PRI abrieron una vía para votar favorablemente lo aprobado en la Cámara de Diputados, pese a que dentro de la propia fracción legislativa de este partido en la Cámara de Senadores se habían manifestado voces críticas frente esta posibilidad; lo que se difundió, desde ese momento, fue que el voto favorable de este grupo de legisladores se otorgaría a cambio de la inclusión de algunos mecanismos adicionales de supervisión²⁰⁷. Pronto, el Secretario de Gobernación expresó que el Gobierno Federal estaría dispuesto a acordar esta alternativa²⁰⁸.

Esta ruta prevaleció, de modo que el 3 de octubre de 2022, con el voto de Morena, PT y el PVEM al que se añadió un voto más del PRI y la abstención del PRD, se aprobó en las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, la reforma que ya había votado la Cámara de Diputados para ampliar el plazo de participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública²⁰⁹. A la modificación del correspondiente artículo transitorio se adicionó la obligación del Ejecutivo Federal de presentar a una Comisión Bicameral del Congreso de la Unión un informe semestral sobre el despliegue de la Fuerza Armada Permanente, que incluya indicadores cuantificables y verificables para evaluar sus

205. Xantomila, Jessica, “Reitera ONU-DH su rechazo a que continúe el Ejército en tareas de seguridad pública” en *La Jornada*, 21 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/48MLw1el>

206. Olivares, Emir y Urrutia, Alonso, “Insta AMLO al Senado a votar la iniciativa sobre la GN; o le hace que pierda”, en *La Jornada*, 23 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3ZKXi57>

207. Redacción, “Abre tricolor ruta para militarización”, en *Reforma*, 26 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3F7U6XN>

208. Becerril Andrea y Ballinas, Víctor, “El gobierno, abierto a cambios en minuta de la Guardia Nacional, señala Adán López”, en *La Jornada*, 28 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/48FI1W5>

209. Ramos, Rolando, “Avalan comisiones nuevo proyecto en militarización”, en *El Economista*, 4 de octubre de 2022. <https://bit.ly/45tEo5k>

resultados; también se previó que esta Comisión convoque cada semestre a comparecer a las y los titulares de las secretarías de Gobernación, Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y de Marina.

Ese nuevo esquema fue aprobado en el Pleno la noche del 4 de octubre de 2022, con 87 votos a favor y 40 en contra, alcanzando así más de las dos terceras partes de la votación que se requería por tratarse de reforma constitucional. Además de los votos de Morena, PT y PVEM, se sumaron a la mayoría 11 votos de senadores del PRI y del PRD²¹⁰.

La minuta regresó a la Cámara de Diputados para que se aprobara la modificación, lo que ocurrió sin mayores cambios, de suerte que la reforma fue publicada hasta el 18 de noviembre de 2022, quedando redactada en los siguientes términos:

Artículo Único.- Se reforma el Artículo Quinto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, para quedar como sigue:

TRANSITORIOS

Primero a Cuarto [...]

Quinto. Durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Conforme a los términos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa participación deberá ser:

- I. *Extraordinaria*, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

²¹⁰ Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor, "Con ajustes, avala el Senado reforma en fuerzas armadas", en *La Jornada*, 5 de octubre de 2022. <https://bit.ly/45jh9cl>

- II. *Regulada*, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;
- III. *Fiscalizada*, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y
- IV. *Subordinada y complementaria*, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

La Fuerza Armada permanente realizará las tareas de seguridad pública con su organización y medios, y deberá capacitarse en la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución.

Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente, en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Para el análisis y dictamen de los informes establecidos en el párrafo anterior, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del plazo señalado en el primer párrafo, se integrará una comisión bicameral, en los términos que acuerden los órganos de dirección política de las Cámaras del Congreso de la Unión.

La comisión se reunirá cada que la convoque su directiva; para la emisión del dictamen semestral convocará, si así lo requiere, a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina. El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser

requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo.

La comisión bicameral remitirá a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión los dictámenes semestrales, para su discusión y aprobación. Una vez aprobados se remitirán al Ejecutivo Federal, el que deberá informar de la atención que brindó a las recomendaciones emitidas.

La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales que sobre las actividades de la Guardia Nacional le rinda el Ejecutivo Federal, evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, realizadas al amparo del presente artículo transitorio, a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de esta Constitución.

Las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas remitirán anualmente a las correspondientes legislaturas locales y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral, en una perspectiva de seis años, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma al presente artículo transitorio, del programa señalado en el Artículo Séptimo transitorio. Los resultados de esas evaluaciones serán la base para los ajustes del referido programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.

Sexto a Séptimo [...]

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinará el grado de avance en el diagnóstico y los programas señalados en el Artículo Séptimo transitorio del Decreto de fecha 26 de marzo de 2019 en materia de Guardia Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo de dicho transitorio.

A partir del ejercicio fiscal 2023 el Ejecutivo Federal establecerá un fondo permanente de apoyo a las entidades federativas y municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública. Dicho fondo se establecerá de forma separada e identificable respecto de cualquier otro ramo o programa destinado a otros propósitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no podrá ser inferior en términos porcentuales al incremento que reciba la Fuerza Armada permanente y la Guardia Nacional para tareas de seguridad pública cada año. Los recursos de dicho fondo no podrán ser utilizados para otro fin.

El fondo a que se refiere el párrafo anterior se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Hasta un veinticinco por ciento de dicho fondo se asignará a las entidades federativas con mejores resultados en materia de seguridad pública, conforme los indicadores que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En adición a los recursos federales establecidos en el presente artículo transitorio, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas establecerán anualmente un fondo de apoyo a las instituciones de seguridad pública de los municipios, en especial aquellos con menor población o mayor grado de marginación. Los recursos que se asignen por cada entidad federativa deberán ser al menos en una proporción uno a uno respecto de los recursos federales a que se refiere este mismo artículo transitorio.

Las partidas presupuestales a que hacen referencia los párrafos anteriores no se exceptuarán de la transparencia y fiscalización superior por razones de seguridad nacional y deberán ser utilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como es evidente, la reforma implicó modificar un transitorio y, a su vez, esta modificación fue acompañada de sus propios transitorios. En la reforma, el plazo de participación en que el Presidente de la República puede disponer de la Fuerza Armada Permanente pasa de 5 a 9 años. También se precisa que esta participación deberá ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, adelantando definiciones propias del Congreso sobre estos conceptos. Adicionalmente, se señala la obligación del Ejecutivo Federal de presentar al Congreso

de la Unión un informe semestral sobre el uso de esta facultad, proporcionando indicadores cuantificables y verificables para evaluar los resultados y verificar el respeto a los derechos humanos y a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas. Para el seguimiento a este informe y la dictaminación correspondiente, se prevé la integración de una Comisión Bicameral que podrá llamar a comparecer a las personas titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina.

También se incluyó la obligación de las y los Gobernadores de remitir anualmente a sus congresos y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral del cumplimiento del Artículo Transitorio Séptimo de la reforma original, que precisamente aludía al fortalecimiento de las policías civiles. En este mismo sentido, en el Artículo Transitorio Segundo de esta nueva reforma, se previó que a partir del ejercicio fiscal de 2023 el Ejecutivo Federal establecería un fondo permanente de apoyo a las entidades federativas y municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública. De este modo, quedó garantizada la extensión transexenal de la militarización de la seguridad, en un esquema que no asegura suficientes controles externos pues más allá de lo que se estableció en el papel en esta segunda reforma, los antecedentes de controles legislativos como la nueva Comisión Bicameral no permiten ser optimistas. La Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, prevista en la Ley de Seguridad Nacional, no ha logrado ser un efectivo mecanismo de supervisión y rendición de cuentas.

Al momento de presentar esta segunda edición de nuestro informe *Poder Militar*, la Comisión Bicameral de Seguridad ya tuvo su primera sesión y en esta se confirmaron los temores que diversos actores expresamos. Aunque se realizó una sesión preparatoria para construir los indicadores sobre los que se requeriría información a la Fuerza Armada Permanente, en la que por cierto participó el Centro Prodh con una perspectiva crítica²¹¹, el 30 de mayo de 2023 comparecieron ante la Comisión

211. Sostuvimos que: “[...] la profundización de la militarización en seguridad representa un riesgo para los derechos humanos, perpetúa una política pública que no ha sido efectiva, y puede generar amenazas a la vida democrática cuando no existen controles civiles robustos. Por eso, públicamente señalamos en su momento los riesgos del Acuerdo Presidencial de mayo de 2020 y públicamente expresamos nuestras dudas sobre la posibilidad real de que

Bicameral el Secretario de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública, el Secretario de la Defensa Nacional, y el Secretario de Marina, sin que el ejercicio mostrara un verdadero y profundo control parlamentario sobre el ejercicio de una facultad constitucional excepcional asemejándose más bien a las participaciones del Gabinete de Seguridad en las conferencias matutinas presidenciales²¹².

Sin soslayar esta realidad, no debe pasarse por alto que en la redacción actual la disposición de la Fuerza Armada Permanente para tareas de seguridad pública por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal sigue siendo potestativa, por lo que la persona que ocupe la Presidencia en 2024 sin duda podría dejar sin efectos el Acuerdo de mayo de 2020 que hoy sigue vigente, o incluso emitir otro mucho más acotado y acorde con el marco jurídico constitucional y convencional.

Para concluir este apartado, es relevante insistir de nuevo en cómo se ha desarrollado el marco jurídico que ha profundizado la militarización, lo que enseguida comentamos y más abajo presentamos en un cuadro sinóptico: primero, con una reforma constitucional de gran calado, que generó tensiones entre la letra de los artículos que preservaban la garantía orgánica referente al carácter civil de las instituciones de seguridad

la Comisión Bicameral creada en la reforma de noviembre de 2022 pudiera ser el contrapeso robusto que el inédito empoderamiento castrense del presente exige [...]”. Desde esta perspectiva, reiteramos que los indicadores de derechos humanos deberían incluir: “que el Ejecutivo informe con especial detalle los casos en que la Fuerza Armada Permanente haya hecho uso de la fuerza letal, entregando a la Comisión Bicameral para su análisis los reportes pormenorizados sobre uso de la fuerza a los que se refieren los artículos 32 y 33 de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza”; que “no se limiten a la existencia de recomendaciones, de suerte que se incluya también el número de quejas, precisando la clasificación preliminar, así como la entidad en la que ocurrió el hecho violatorio, lo que podría permitir a esta Comisión identificar patrones y tendencias para actuar más oportunamente”; que “la información sea desagregada para visibilizar aquellas violaciones a derechos humanos que afecten de forma diferenciada a las mujeres”, entre otros aspectos. Véase: Intervención del Centro Prodh en la Reunión de la Comisión Bicameral para la Evaluación de la Fuerza Armada, del 19 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3rSRRUZ>

212. García, Carina, “Gabinete de seguridad da informe sobre Fuerzas Armadas; lo ven como una mañanera”, en *Expansión Política*, 30 de mayo de 2023. <https://bit.ly/46yOj9g>

pública, acordada por todas las fuerzas políticas, y los artículos que abrían la puerta a la militarización; segundo, con una Estrategia Nacional de Seguridad Pública que, pese a algunas concesiones discursivas respecto del reconocimiento del involucramiento castrense en graves violaciones a derechos humanos, terminó por replicar la visión de seguridad interior y el papel castrense en dicha seguridad; tercero, con unas leyes secundarias que, aunque colmaron lagunas importantes, presentaron deficiencias que se tornan más graves dado el carácter castrense de la Guardia Nacional, al punto que fueron impugnadas y revisadas por la SCJN, como veremos más adelante; cuarto, con un Acuerdo Presidencial que incumplió la condición de que la disposición de la Fuerza Armada Permanente sólo podría ocurrir de forma extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada; y quinto, con una decisión administrativa que terminó de subordinar por entero el funcionamiento operativo de la Guardia Nacional a los mandos territoriales del Ejército. Esta secuencia desembocó en que hoy la Guardia Nacional sea civil sólo en el papel.

A esto se añade un Reglamento de la Guardia Nacional que afianza la autonomía de este cuerpo pese a que la ley no le confería esta condición; una Directiva sobre reparación y atención victimal que no inhibirá los abusos y que antes bien parece buscar el descenso simulado del número de quejas y denuncias; y una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abre la puerta para que, sin distinción, todo tipo de servicios puedan ser encargados a las Fuerzas Armadas. En suma, un conjunto de modificaciones normativas cuyo *facto común* es el empoderamiento castrense.

El corolario de esta deriva fue la pretensión de adscribir la Guardia Nacional a la Sedena y la ampliación del plazo en el cual el Titular del Poder Ejecutivo Federal puede disponer de las Fuerzas Armadas para la realización de tareas de seguridad pública. Una decisión que no se acompañó de controles civiles externos robustos y que no dejó dudas sobre la magnitud de la entrega de poder al Ejército que se está verificando en el presente.

Esta modificación fue detenida por la SCJN, al estimarla inconstitucional, pero hacia 2024 es una de las propuestas políticas que se han puesto sobre la mesa de cara a las elecciones, en un contexto en el que se empiezan a documentar en casos de graves violaciones a derechos humanos las consecuencias del creciente poder militar, que se materializan en opacidad y falta de rendición de cuentas.

LA RUTA DE LA MILITARIZACIÓN

- 1 Reforma constitucional para crear la Guardia Nacional**

Crea una Guardia Nacional de carácter civil, pero que en los hechos se ha caracterizado por su composición, disciplina y perspectiva militar.
- 2 Estrategia Nacional de Seguridad Pública**

Pese a incorporar aspectos sociales y hablar de paz, pone en el centro de la estrategia a las Fuerzas Armadas y atribuye las violaciones a derechos humanos a las órdenes que dieron civiles en el pasado.
- 3 Ley de la Guardia Nacional**

Da amplias facultades de investigación a un cuerpo militarizado, sin control por parte del Ministerio Público.
- 4 Ley Nacional del Uso de la Fuerza**

No regula adecuadamente el uso de la fuerza en todas las corporaciones y no regula adecuadamente el uso de la fuerza letal.
- 5 Ley Nacional de Registro de Detenciones**

Es ambigua sobre el deber de las Fuerzas Armadas de registrar inmediata y directamente todas las detenciones que realice.
- 6 Acuerdo Presidencial de mayo de 2020**

El Presidente dispone de la Fuerza Armada Permanente para tareas de seguridad pública, hasta 2024, sin respetar las condiciones establecidas por la Corte IDH y la Constitución.
- 7 Decisión administrativa de octubre de 2020**

La Guardia Nacional dejó de estar bajo la coordinación operativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y pasó a depender de los comandantes de las 12 Regiones Militares del país.
- 8 Reglamento de la Guardia Nacional**

Diluye los contrapesos civiles. Dota de autonomía en varios niveles a la Guardia Nacional y acota la intervención de la SSPC.

9 **Directiva para la Atención Victimal**

Se centra sólo en la reparación económica, las Fuerzas Armadas tienen el trato directo con las víctimas y abre la puerta a que la reparación se condicione a dejar de lado la justicia.

10 **Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Autoriza al Ejército y a la Fuerza Aérea a realizar cualquier tarea que les encomiende el Presidente de la República.

11 **Creación de la Comandancia del Ejército**

No se prevé ningún control civil respecto del nombramiento de este mando, que estará a cargo del Ejército como Fuerza Armada.

12 **Ampliación del plazo de participación de la Fuerza Armada Permanente en labores de seguridad pública**

Se extiende hasta 2028 el período en el que la Fuerza Armada Permanente participará en tareas de seguridad pública.

13 **Intento de reformar la Ley de la Guardia Nacional para adscribir la corporación a la Sedena**

Se aprobó la reforma a la Ley, pero la SCJN estimó por mayoría calificada que la normatividad modificada contravenía la Constitución.

14 **Respaldo a la opacidad militar en casos de graves violaciones a derechos humanos**

Tanto en el caso Ayotzinapa como en las labores de esclarecimiento de la “Guerra Sucia” el Ejército ocultó información fundamental, sin consecuencias y con respaldo del poder civil.

15 **Militarización a las urnas**

Se anuncia que parte de las propuestas centrales hacia 2024 será la de conseguir la mayoría calificada que permita cambiar la Constitución para entregar la Guardia Nacional a la Sedena.

De este proceso vale la pena destacar tres aspectos: por un lado, que la profundidad del cambio que se ha generado es inédita, pues los intentos previos de generar el mismo marco jurídico habían fracasado; por otro,

que hay una clara continuidad entre lo que las Fuerzas Armadas habían demandado en sexenios pasados y lo que hoy se les ha entregado²¹³ y, finalmente, que en los hechos todas las referencias al carácter civil de la Guardia Nacional se han vuelto letra muerta y el espíritu fundante de la reforma constitucional se ha desdibujado por completo.

La profundización de la militarización, llevando a un nuevo estadio un proceso que comenzó hace lustros, es innegable. Lo señala con claridad Ernesto López Portillo:

Puede servir a intereses políticos reducir la discusión al espacio temporal de esta administración federal, pero solo es un espejismo útil a la manipulación en esta narrativa hegemónica de buenos y malos. [...] En este cuarto de siglo lo que ha sucedido es que las posiciones se han intercambiado, montando una débil, superficial y efímera crítica a la vía militar, quien no tiene la presidencia en sus manos, y promoviéndola quien sí. Lo hizo el PAN, lo hizo el PRI y lo hace MORENA. Lo relevante, en términos históricos y estructurales es que el Estado mexicano ha construido una progresiva capitulación civil, llegando al punto que es completamente inimaginable que existan contrapesos de poder civil suficientes para hacer cumplir los criterios de la Corte Interamericana a los que México está obligado, justamente como contenciones de la autoridad civil sobre la participación militar en la seguridad pública (extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada)²¹⁴.

Enseguida revisaremos, con base en diversas solicitudes de acceso a la información pública gubernamental, cómo el pretendido carácter civil de la Guardia Nacional ha cedido frente a la preminencia que han tenido las Fuerzas Armadas en su conformación. 🌿

213. Al respecto, es ilustrativo el balance de Ernesto López Portillo “Fase superior de la vía militar”, en *Animal Político*, 15 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3tzXTUO>

214. *Ídem*.





CAPÍTULO 6

**GUARDIA NACIONAL:
CARÁCTER CIVIL DESDIBUJADO**

PARA ENTENDER LOS ALCANCES DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN y el desdibujamiento del carácter civil de la Guardia Nacional, es relevante no sólo mirar hacia la dimensión legal de esta corporación sino también analizar su funcionamiento.

Con este fin, desde el Centro Prodh realizamos diversas solicitudes de información para ponderar más cabalmente la impronta y la presencia castrense dentro de la Guardia Nacional.

Algunos de los resultados nos permitirán presentar un panorama sobre la presencia militar en la estructura y composición de la Guardia Nacional; en sus incipientes controles externos e internos y en su carrera y doctrina policial.

6.1 ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA FUERZA

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional, la estructura de este cuerpo se compone de los siguientes niveles de mando: Secretario, Comandante, Coordinador Territorial, Coordinador Estatal y Coordinador de Unidad.

En cuanto al nivel de mando de Secretario, que en términos de este ordenamiento es el más alto, el artículo 2 de la Ley citada deja claro que se trata del Titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Inclusive, el artículo 13 fracción I de la misma norma refiere que a dicho Titular corresponde: “organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional”.

Respecto del Comandante de la Guardia Nacional, la Ley señala en el artículo 14 que su nombramiento corresponde al Presidente de la República y, de acuerdo con el artículo 15 fracción I, a este funcionario le compete “ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional”.

Sobre éste, es preciso señalar también que por vía de un Acuerdo administrativo firmado por el propio Comandante de la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2020, se creó la Unidad de Apoyo al Comandante, denominada Dirección General de Servicios Especiales. Según el Acuerdo, dicha Dirección cuenta con Unidades Operativas de: I. Operaciones Especiales; II. Protección Civil; III. Patrimonio Cultural; IV. Protección Ambiental; V. Fuerzas de Contención; VI. Seguridad a Instalaciones; VII. Compañía Canina; VIII. Seguridad Física, y IX. Compañías de Campo.

Estas unidades, según se desprende del Acuerdo, no están bajo la responsabilidad de los mandos territoriales de la Guardia Nacional sino directamente bajo el mando del Comandante de ésta, directamente o a través de la Jefatura General de Coordinación Policial.

En el caso de las Coordinaciones Territoriales, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de la Guardia Nacional, cada una de éstas tendrá un Comisario General, que contará con una Jefatura de Coordinación Policial y que tendrá autoridad sobre dos o más Coordinaciones Estatales.

Por su parte, las Coordinaciones Estatales contarán, según refiere el artículo 18 de la misma norma, con un Comisario Jefe, que ejercerá su autoridad en el territorio de una entidad federativa singular. En este nivel, cada Coordinador Estatal podrá tener bajo su mando dos o más unidades.

Las unidades, según asienta el artículo 19, podrán ser batallones, compañías, secciones, pelotones o escuadras. Este mismo numeral precisa con claridad los alcances de cada uno de estos tipos de unidad y sus mandos.

Así, de los Batallones se dice que estarán a cargo de un Comisario o Inspector General y que tendrá bajo su mando dos o más Compañías. De las Compañías, que estarán a cargo de un Subinspector y tendrán bajo su mando Secciones. De las Secciones, que estarán a cargo de un Oficial o Suboficial y tendrán bajo su mando dos o más Pelotones. De los Pelotones, que estarán a cargo de un Agente y tendrán bajo su mando dos o más Escuadras. Y, por último, de las Escuadras, que estarán a cargo de un Subagente que tendrá bajo su mando dos o más Guardias.

En el siguiente cuadro, intentamos reflejar estos niveles jerárquicos y su interacción:

NIVEL DE MANDO	CARGO	UNIDADES	TITULAR
Secretario			
Comandante			
Coordinación Territorial	Comisario General		
Coordinación Estatal	Comisario Jefe		
Unidades		Batallones	Comisario o Inspector general
		Compañías	Subinspector
		Secciones	Oficial
		Pelotones	Agente
		Escuadras	Subagente

Adicionalmente, la Ley de la Guardia Nacional refiere que habrá también Coordinaciones Regionales que, según señala el artículo 20 de la Ley, serán “las áreas geográficas que servirán de base para el despliegue de la Guardia Nacional en el territorio nacional”. Sobre estas Coordinaciones, en lo particular, no se precisa cuál es el nivel de mando a cargo. En el presente, según reportó la Guardia Nacional, se cuenta con 266 coordinaciones regionales, cuyos coordinadores son del sexo masculino y provienen en su totalidad de Sedena y Semar²¹⁵.

Además de esta estructura territorial, la Ley de la Guardia Nacional alude también a la estructura orgánica de la corporación. En ésta se añaden además de las ya mencionadas, según el artículo 21, la Jefatura General de Coordinación Policial, las Jefaturas de Coordinación Policial, la Coordinación de Administración y Finanzas y los servicios técnicos y administrativos. También se suman las unidades especializadas y, con especial mención, la Unidad de Asuntos Internos, conforme al artículo 22.

²¹⁵. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001163. Oficio GN/UAJT/UT/3175/2023. Ciudad de México. 29 de agosto de 2023.

El artículo 23 se refiere específicamente a la Jefatura General y a las Jefaturas de Coordinación Policial, de los que se dice que:

[...]serán los órganos técnico-operativos, colaboradores inmediatos del Comandante, así como de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Batallón, respectivamente, a quienes auxiliarán en la concepción, planeación y conducción de las atribuciones que cada uno de ellos tenga asignadas, para transformar las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones y verificar su cumplimiento.

Esta estructura descrita por la Ley de la Guardia Nacional termina de precisarse en el Reglamento de la Ley. Éste, en el artículo 18, define las direcciones generales de la Coordinación de Administración y Finanzas: Recursos Humanos, Recursos Materiales, Recursos Financieros, Estudios y Proyectos, Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Control de Armamento y Licencia Oficial Colectiva. También enumera las direcciones que conforman la Unidad de Órganos Especializados por Competencia: de Inteligencia, de Investigación, de Seguridad en Carreteras e Instalaciones, Científica, Antidrogas, Transportes Aéreos y Seguridad Procesal. Lo mismo efectúa respecto de las direcciones que integran la Unidad para la Protección de los Derechos Humanos: de Derechos Humanos y Vinculación Ciudadana, de Consejos Superiores, y de Desarrollo Profesional. De las que componen la Unidad de Asuntos Internos: Investigación Interna, Vigilancia y Supervisión y Responsabilidades. Y, por último, de las que integran la Unidad de Asuntos Jurídicos: Atención a Requerimientos, Amparos y Contencioso, Consultiva y Control, Defensoría y Normatividad. En suma, más de 20 direcciones generales en distintas áreas y unidades.

Ahora bien, para analizar si el carácter civil de la Guardia Nacional se ha preservado o ha devenido letra muerta, es importante revisar cuál es el balance entre castrenses y civiles en la institución.

En cuanto a su conformación, en su respuesta fechada en marzo a solicitud expresa de información²¹⁶, la Guardia Nacional reportó tener la siguiente conformación:

216. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001168. Oficio GN/UAJT/UT/3067/2023. Ciudad de México. 3 de agosto de 2023

EFFECTIVOS DE LA GUARDIA NACIONAL ²¹⁷			
ORGANISMO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Semar	11 071	2 418	13 489
Policía Federal	8 940	2 929	11 869
Sedena	66 783	14 020	80 803
TOTAL	86 794	19 367	106 161

Como puede verse, en cuanto a personal, prácticamente el 88% de su pie de fuerza es de extracción castrense.

Respecto de los niveles de mando, la impronta castrense también es notoria, además de que existen algunas divergencias entre lo que señala la ley y lo que reportan las autoridades de la Guardia Nacional.

Por ejemplo, al preguntar cuántas coordinaciones territoriales existen y en su caso cuántos Coordinadores Territoriales han sido designados, la Guardia Nacional reportó que hasta el 4 de julio de 2023, dichas Coordinaciones no han entrado en funciones²¹⁸. Sin embargo, la Guardia Nacional sí reportó la existencia de al menos cuatro Comisarios Generales, nivel de mando que justamente corresponde a estas coordinaciones territoriales, con autoridad sobre los mandos de dos o más entidades²¹⁹. En esa misma respuesta, se informa que tres Comisarios Generales provienen de la Policía Federal y uno de la Sedena.

Algo similar ocurre respecto del nivel de los Comisarios Jefe. Aunque la ley de la Guardia Nacional precisa que este nivel de mando corresponde al

217. No dejamos de apuntar que, de acuerdo con la perspectiva de especialistas que han seguido puntualmente la presentación de la información sobre la Guardia Nacional en las conferencias matutinas presidenciales, existen algunas inconsistencias en las cifras publicadas sobre la conformación de la fuerza de la nueva institución. Como señala Ernesto López Portillo: “Las cifras de efectivos totales y la fuerza operativa presentadas cada mes por los titulares de la GN y la Sedena no cuadran. Son cantidades integradas por múltiples categorías (policía militar, policía naval, policía federal, nuevas y nuevos reclutas en capacitación); parece haber cálculos diferentes en cada conferencia de prensa”. Véase López Portillo, Ernesto. “Máximo histórico de despliegue militar”, en *Animal Político*, 23 de julio de 2020. <https://bit.ly/3rUZvOJ>

218. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001163. Oficio GN/UAJT/UT/3175/2023. Ciudad de México. 29 de agosto de 2023.

219. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001164. Oficio GN/UAJT/UT/2951/2023. Ciudad de México. 24 de julio de 2023.

de las coordinaciones estatales, la Guardia Nacional informó que han sido nombrados once Comisarios Jefe, de los cuales seis provienen de la Policía Federal y cinco de la Sedena²²⁰. No obstante, al informar sobre este nivel de mando, se han nombrado Coordinadores Estatales de la Guardia Nacional en todas las entidades y todos estos mandos provienen de la Sedena y, sin que exista en este nivel ningún mando civil²²¹. Este es quizá uno de los datos más relevantes sobre el desdibujamiento del carácter civil de la Guardia Nacional: en ninguna entidad existe un Coordinador Estatal de procedencia no castrense.

Pasando al siguiente nivel de mando, que corresponde a las Unidades, la Guardia Nacional reportó que al 10 de marzo de 2021 se integraba de la siguiente manera²²²:

UNIDAD	NÚMERO
Batallones	56
Compañías	562
Secciones	96
Pelotones	Se integran de acuerdo con las necesidades de cada sección
Escuadras	

Adicionalmente, la Guardia Nacional refirió que “cuenta con unidades denominadas Batallón de Guardia Nacional”²²³:

En estos niveles, el personal de las Fuerzas Armadas asignado a la Guardia Nacional está distribuido de la siguiente manera²²⁴:

²²⁰. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001165. Oficio GN/UAJT/UT/2994/2023. Ciudad de México. 27 de julio de 2023.

²²¹. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001163. Oficio GN/UAJT/UT/3175/2023. Ciudad de México. 29 de agosto de 2023.

²²². Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001166. Oficio GN/UAJT/UT/2409/2023. Ciudad de México. 24 de julio de 2023.

²²³. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001167. Oficio GN/UAJT/UT/2871/2023. Ciudad de México. 18 de julio de 2023.

²²⁴. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029721. Oficio GN/UAJT/UT/2913/2021. Ciudad de México. 27 de abril de 2021.

PERSONAL DE SEDENA Y SEMAR ASIGNADO A LA GN				
GRADO	ORGANISMO	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL
Inspector general	Sedena	1	85	86
	Semar	0	1	1
	GN	2	36	38
Inspector jefe	Sedena	2	36	38
	Semar	0	0	0
	GN	10	89	99
Inspector	Sedena	1	150	151
	Semar	0	2	2
	GN	38	342	380
Primer subinspector	Sedena	2	260	262
	Semar	1	29	30
	GN	38	342	380
Segundo subinspector	Sedena	5	563	568
	Semar	1	73	74
	GN	61	505	566
Oficial	Sedena	42	978	1 020
	Semar	7	112	119
	GN	365	1 351	1 716
Suboficial	Sedena	136	482	618
	Semar	10	251	261
	GN	1 712	2 625	4 337
Agente Mayor	Sedena	97	2 060	2 151
	Semar	25	513	538
Agente	Sedena	1 002	8 307	9 309
	Semar	40	1 160	1 200
	GN	74	558	632
Subagente	Sedena	107	13 145	14 219
	Semar	53	1 326	1 379
	GN	515	2 781	3 296
Guardia	Sedena	11 660	40 652	52 312
	Semar	2 281	7 604	9 886
	GN	0	0	0
TOTAL		19 367	86 794	106 161

Como puede verse, así como se concentra en las Fuerzas Armadas el nivel de mando de las Coordinaciones Estatales, que recaen en su totalidad en la Sedena, en el nivel propiamente operativo de los guardias también hay presencia totalmente castrense.

Lo mismo sucede con la integración de la Jefatura General de Coordinación Policial, a la que la ley –como se ha visto– le confiere atribuciones relevantes, pues esta la encabeza un Jefe General de Coordinación Policial de extracción castrense, con grado de General de Brigada Diplomado del Estado Mayor, misma extracción que comparten los principales mandos de ésta: el Subjefe de Planeación Administrativa y Logística; el Subjefe Operativo; el Subjefe de Doctrina y el Vocero²²⁵.

Igualmente, respecto de las unidades previstas en la Ley. A julio de 2023, de acuerdo con la información brindada por la Guardia Nacional, la Unidad de Órganos Especializados por Competencia la encabeza un General de División Diplomado de Estado Mayor retirado; la Unidad para la Protección de los Derechos Humanos, otro General de Brigada retirado; la Unidad de Asuntos Internos, otro General de División Diplomado de Estado Mayor retirado, y la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia es ocupada por un Coronel²²⁶. El caso de la Unidad de Asuntos Internos, como se verá más adelante, es especialmente delicado pues la Ley de la Guardia Nacional dispone que ésta sea prácticamente el único control interno relevante.

En suma, como es posible apreciar, la Guardia Nacional tiene una fuerte impronta castrense. Ésta se expresa en que prácticamente todos los mandos operativos territoriales son de extracción militar, predominante los provenientes de la Sedena. Así, la totalidad de los Coordinadores Estatales son militares.

225. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001169. Oficio GN/UAJT/UT/3113/2023. Ciudad de México. 9 de agosto de 2023.

226. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001170. Oficio GN/UAJT/UT/3084/2023. Ciudad de México. 7 de agosto de 2023.

6.2 CONTROLES

De acuerdo con la Ley de la Guardia Nacional, el principal control interno de la Guardia Nacional es la Unidad de Asuntos Internos. Sobre ésta, el artículo 22 de dicha norma refiere que su titular será designado por el Presidente de la República y que “contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento”.

Claramente, al establecer que la Unidad de Asuntos Internos debe ser encabezada por un servidor público designado directamente por el Presidente de la República, la ley buscaba que esta posición fuera verdaderamente un contrapeso con suficientes condiciones objetivas y subjetivas de independencia como para realizar su labor sin injerencia alguna. Resultaba por ello relevante que se tratase de un perfil intachable y, dado el desdibujamiento del carácter civil de la Guardia, preferentemente de extracción civil.

Este diseño, sin embargo, no está siendo respetado. La Unidad de Asuntos Internos la encabeza un General de Brigada Diplomado de Estado Mayor retirado²²⁷, con una trayectoria castrense amplia, que abarca la comandancia de varios batallones de infantería y de una zona militar, más no de instancias de control y supervisión externa²²⁸. No es claro, además, que en efecto el nombramiento haya sido directamente realizado desde la Presidencia, como lo prevé la ley.

En cuanto a la labor de la Unidad de Asuntos Internos, vía solicitud de información se pidió a la Guardia Nacional información sobre el número de quejas y denuncias que recibió del 27 de mayo de 2019 al 4 de julio de 2023, con la información desglosada por: i) estado actual; ii) tipo de responsabilidad encontrada; y, iii) autoridad a la que se dio vista. La información brindada por la autoridad indica que en el tiempo transcurrido se recibieron

227. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001170. Oficio GN/UAJT/UT/3084/2023. Ciudad de México. 7 de agosto de 2023.

228. *Noticaribe*, "Relevo en la 34 Zona Militar: Asume control el General Miguel Ángel Huerta Ceballos", 1 de diciembre de 2017. <https://bit.ly/45lx4ah>

11185²²⁹ denuncias y, por ello, confirma la relevancia de la Unidad de Asuntos Internos.

Así, del periodo comprendido del 27 de mayo de 2019 al 4 de julio de 2023 se iniciaron 11186 expedientes de investigación en dicha Unidad²³⁰, conforme a lo siguiente:

EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN		
ESTADO ACTUAL	TOTAL	
En integración	4 596	
Concluidos	TOTAL	
	6 590	
	Procedente	Improcedentes
	449	6 141

EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN PROCEDENTES ²³¹		
PROBABLE RESPONSABILIDAD	AUTORIDAD A LA QUE SE DIO VISTA	NÚMERO
Disciplinaria	Consejos de Disciplina competentes	449
Administrativa	Órgano Interno de Control en la GN	320
Penal	Fiscalías competentes	261

La Guardia reportó que respecto de los 449 expedientes de investigación determinados procedentes, se dio vista a los Consejos de Disciplina competentes para determinar la responsabilidad disciplinaria correspon-

229. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001170. Oficio GN/UAJT/UT/3084/2023. Ciudad de México. 7 de agosto de 2023.

230. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001171. Oficio GN/UAJT/UT/2974/2023. Ciudad de México. 10 de agosto de 2023. Oficio GN/UAJT/UT/2974/2023. Ciudad de México. 10 de agosto de 2023.

231. Algunos expedientes de investigación fueron turnados para atención simultánea a los Consejos de Disciplina, Órgano Interno de Control y las Agencias del Ministerio Público Federal.

diente; en 320 se dio vista al Órgano Interno de Control para deslindar la responsabilidad administrativa de los elementos involucrados; y, en 261 se dio vista a las fiscalías competentes en casos penales, lo que representa 58% del total²³².

Específicamente, la Guardia Nacional refirió que en el periodo comprendido del 27 de mayo de 2019 al 4 de julio de 2023, localizó el registro de 42 denuncias que generaron el inicio de expedientes de investigación relacionados a las conductas a las que hace referencia el artículo 74 de la Guardia Nacional²³³, es decir, vinculadas a la delincuencia organizada. Sin embargo, no se proporcionó información sobre el estado actual de dichos expedientes ni sobre la autoridad a la que se dio vista.

Como puede apreciarse, en cuatro años, el área de Asuntos Internos acumula más de 11186 quejas, de las que se han concluido alrededor de 6590. Sólo el 6.8% de éstas se determinaron procedentes; es decir, 449. Y en estas, la propia Guardia Nacional reportó que sólo en 261 dio vista a las fiscalías competentes para la investigación correspondiente, lo que equivale al 3.9 % del total de las quejas procedentes. Con ello, se evidencia que, por una parte, la mayoría de las quejas que se reciben por parte de la Unidad de Asuntos Internos no son investigadas; y, por otra, a que las pocas quejas que son declaradas como procedentes serán investigadas por los Consejos de Disciplina, previstos en los artículos 70 y 71 de la Ley de la Guardia Nacional, compuestos por los propios mandos de la Guardia.

De acuerdo con la información brindada por la propia Guardia Nacional, hasta el 4 de julio de 2023 la existencia de los Consejos es incipiente²³⁴. Sobre los Consejos de Disciplina, la autoridad señaló que “no existe como ente, sino es un concepto para referirse a los Consejos de Comisarios, Honor Superior y Honor Ordinario de la Institución”; sobre los Consejos de Comisarios, la Guardia refirió que sólo han sesionado en tres

232. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001171. Oficio GN/UAJT/UT/2974/2023. Ciudad de México. 10 de agosto de 2023.

233. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001172. Oficio GN/UAJT/UT/2893/2023. Ciudad de México. 19 de julio de 2023.

234. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001173. Oficio GN/UAJT/UT/3403/2023. Ciudad de México. 29 de agosto de 2023.

ocasiones; sobre el Consejo de Honor Superior, reportó que sólo han sesionado en ocho ocasiones, en las cuales se llegó a resoluciones sobre: suspensión del empleo, sobreseimiento, cambio de unidad, restricción y arresto. Finalmente, respecto de los Consejos de Honor Ordinarios, la autoridad señaló que se han convocado en 35 ocasiones en las que han resuelto casos sobre remoción, suspensión, cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión, en observación de su conducta, prescripción y sobreseimiento²³⁵.

Sobre el uso de la fuerza, la Ley de la Guardia Nacional señala en su artículo 97, fracción IV que en sus informes anuales debe reportar: i) el número de eventos en que haya hecho uso de la fuerza; ii) los casos en los que se utilizaron armas de fuego; y iii) los casos en los que se haya determinado exceso en el uso de la fuerza.

Al respecto, la Guardia Nacional en respuesta a solicitud de información reportó que²³⁶:

EVENTOS DE USO DE LA FUERZA	
Eventos en los que se aplicó el uso de la fuerza	Eventos en los que se utilizaron armas de fuego
421	411

De nuevo, que no se reporten casos con determinación de exceso de uso de la fuerza en un contexto en el que es la propia Guardia Nacional la que realiza la investigación y en un entorno en el que se reportan 421 eventos de uso de la fuerza no resulta convincente. Máxime cuando la propia Guardia Nacional reportó que cuenta al menos con 26 registros de denuncias o quejas por uso excesivo de la fuerza²³⁷. Sin embargo, de esas 26 quejas, solamente 17 se encuentran en integración, pues 8 fueron

²³⁵. *Ídem*.

²³⁶. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001174. Oficio GN/UAJT/UT/3034263/2021. Ciudad de México. 31 de julio de 2023.

²³⁷. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100032121. Oficio GN/UAJT/UT/3357/2021. Ciudad de México. 29 de abril de 2021.

declaradas improcedentes y únicamente en un caso se remitió el expediente de investigación al Consejo correspondiente²³⁸.

Ahora bien, en cuanto a los reportes pormenorizados sobre uso de la fuerza a los que alude el artículo 32 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Guardia Nacional refirió que “tiene registro de 40 reportes pormenorizados sobre el uso de la fuerza elaborados exclusivamente por integrantes de la Guardia Nacional”²³⁹. Esta cifra pone en evidencia el incumplimiento de esta institución respecto de lo dispuesto en el ordenamiento referido, pues dicho precepto prevé la realización de un reporte cada vez que se utilice la fuerza en cumplimiento de sus funciones, lo que ha ocurrido al menos en 421 ocasiones²⁴⁰, por lo que debería contar con 421 reportes como mínimo, y no con los 40 a los que hace referencia. Además, el contenido de los reportes no puede analizarse pues esa información se encuentra reservada por 5 años²⁴¹.

Como puede apreciarse, el diseño de los controles internos de la Guardia Nacional es deficiente. Por un lado, la composición castrense de la Unidad de Asuntos Internos puede incidir, como ocurría en el pasado con las instituciones del fuero militar cuando indagaban conductas delictivas atribuidas a militares, en que ésta no realice su labor con exhaustividad. La baja cifra de denuncias determinadas procedentes (449 de 11186) así lo sugiere. Por otro lado, el que un cuerpo colegiado de oficiales de la propia Guardia Nacional, que actualmente –hay que insistir– sería de extracción predominantemente castrense, resuelva en definitiva sobre estas conductas tampoco asegura ni debido proceso para los acusados ni exhaustividad en el análisis. A esto se suma la falta de concordancia entre los reportes pormenorizados sobre el uso de la fuerza realizados y los eventos en los que se hizo uso de la fuerza, 40 y 421 respectivamente.

Además, resulta especialmente grave que la Guardia Nacional reporte que entre las conductas analizadas en estas instancias se encuentran algunas que, por ser delitos, deberían ser indagadas por el Ministerio Público

238. *Ídem*.

239. *Ídem*.

240. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001174. Oficio GN/UAJT/UT/3034/2023. Ciudad de México. 31 de julio de 2023.

241. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100031921. Oficio GN/UAJT/UT/3203/2021. Ciudad de México. 29 de abril de 2021.

de la Federación y no por la Guardia, a efecto de que no se construya una suerte de fuero fáctico para sus integrantes. En efecto, que la Unidad de Asuntos Internos de la Guardia Nacional indague conductas y relacionadas con “vínculos con delincuencia organizada” es sumamente grave, pues se trata de ilícitos de trascendencia penal que deberían ser indagados por la Fiscalía General de la República.

Que la Unidad de Asuntos Internos de la Guardia Nacional esté colonizada por la perspectiva castrense es grave también a la luz del propio proceso legislativo que precedió a la emisión de la Ley. Como puede observarse en el expediente legislativo correspondiente²⁴², el diseño de una Unidad de Asuntos Internos cuyo Titular sería nombrado por el Presidente para que, entre otras cosas, gozara de plena autonomía en el ejercicio de sus delicadas funciones, surgió de una contrapropuesta efectuada entre los grupos parlamentarios con representación en el Senado y el Gobierno Federal, en el contexto de un debate legislativo en el que precisamente se discutía cómo fortalecer los controles dentro de la Guardia Nacional.

Por otra parte, en respuesta a solicitudes de acceso a la información pública gubernamental, la Guardia Nacional reportó la existencia de elementos separados, removidos y dados de baja²⁴³.

NÚMERO DE ELEMENTOS SEPARADOS	
MOTIVO	TOTAL
Conclusión del servicio por separación ²⁴⁴	5
Separación ²⁴⁵	5
Total	10

242. Puede verse en la página 105 del “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional”, disponible en: <https://bit.ly/3ijvcdk>

243. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001176. Oficio GN/UAJT/UT/2972576/2023. Ciudad de México. 27 de julio de 2023.

244. Determinado por la Guardia Nacional.

245. Determinado por el Órgano Interno de Control de la Guardia Nacional.

NÚMERO DE ELEMENTOS REMOVIDOS	
MOTIVO	TOTAL
Conclusión del servicio por separación	7
Total	7
NÚMERO DE ELEMENTOS DADOS DE BAJA	
MOTIVO	TOTAL
Bajas de personal	9 499
Total	9 499
GRAN TOTAL DE ELEMENTOS SEPARADOS, REMOVIDOS O DADOS DE BAJA	9 516

Sobre este tema, vale la pena mencionar también que el rezago en la certificación de los elementos de la Guardia Nacional hace más grave esta fragilidad de los controles internos. De acuerdo con la propia Guardia Nacional, desde su creación y hasta abril de 2023, se certificó a 62 629 de sus integrantes²⁴⁶, lo que equivale aproximadamente al 59% del total de sus elementos, lo que tiene distintas causas, pero contrasta con los 147 032 procesos de evaluación de confianza aplicados²⁴⁷. El hecho de que 41% de los elementos de la Guardia Nacional no cuenten con el Certificado Único Policial (CUP) después de cuatro años desde su creación, implica el incumplimiento del artículo Cuarto Transitorio de la Ley de la Guardia Nacional²⁴⁸.

Respecto de los controles externos, como es sabido la Constitución y la Ley de la Guardia Nacional obligan a ésta a rendir un informe anual ante la Cámara de Senadores “al inicio del segundo período de sesiones de cada año legislativo”, según dispone el artículo 96 de esta norma.

246. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001176. Oficio GN/UAJT/UT/1907/2023. Ciudad de México. 8 de mayo de 2023.

247. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001177. Oficio GN/UAJT/UT/2913/2023. Ciudad de México. 20 de julio de 2023.

248. Artículo Transitorio Cuarto de la Ley de la Guardia Nacional: “Atendiendo la gradualidad de la conformación de la Guardia Nacional, de manera progresiva y en un plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, los centros de evaluación y control de confianza deberán practicar las evaluaciones a quienes hayan sido asignados para la conformación del cuerpo policial, a efecto de contar con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución”.

El artículo 97 de la misma Ley de la Guardia Nacional se refiere a los contenidos de este informe, que entre otros son:

- a) Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;
- b) el despliegue territorial de la Guardia Nacional;
- c) el número de efectivos desplegados;
- d) el número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de ésta;
- e) el número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- f) el número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional;
- g) el número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas;
- h) el número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas;
- i) el número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación con las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las equivalentes de las entidades federativas;

- j) los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios;
- k) el número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos;
- l) el número de personas fallecidas por el uso de la fuerza;
- m) la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, y
- n) los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.

Cubriendo esta obligación, la Guardia Nacional presentó un Primer Informe²⁴⁹, relativo a su funcionamiento durante el 2019, que fue entregado al Senado a finales de febrero de 2020²⁵⁰. Éste se turnó a la Comisión de Seguridad Pública, que emitió una Dictamen aprobatorio en octubre de 2020²⁵¹, que a la postre se discutió y aprobó por mayoría en el Pleno durante noviembre de 2020²⁵². Si bien el proceso de presentación de los informes de la Guardia Nacional en los años posteriores a su creación ha sido accidentado y ha presentado diversas modalidades²⁵³, la demora en su presentación y discusión ha sido constante. Por ejemplo, en el último informe del año 2022, se publicó en mayo de 2023²⁵³ y a la fecha en que se termina este informe –en octubre 2023– no ha sido discutido por la Comisión de Seguridad Pública del Senado.

249. Véase en: <https://bit.ly/3pkXfuE>

250. Véase en: <https://bit.ly/3wWLSLW>

251. Véase en: <https://bit.ly/3cfWgGI>

252. Véase en: <https://bit.ly/2S8clav>

253. Respecto del informe del 2020, el informe anual fue presentado en febrero de 2021 y aprobado en el Senado en diciembre del mismo año; en el caso del informe del 2021, el informe fue presentado en febrero de 2022 y aprobado en Senado en abril de 2022.

254. Gobierno de México. “Informe de actividades Guardia Nacional 2022. 18 de mayo 2023. <https://bit.ly/46Ffj75>

La dilación en la presentación y discusión de estos informes previstos en la ley; el que no hayan comparecido ante el Senado las autoridades de la propia Guardia Nacional para recibir preguntas parlamentarias y el que los posicionamientos de los partidos no hayan entrado en una discusión a fondo sobre la Guardia Nacional son factores que inciden en que la presentación de dichos informes no estén resultando, en realidad, en el ejercicio de rendición de cuentas que se planteaba durante la discusión de la Ley de la Guardia Nacional.

6.3 CARRERA Y DOCTRINA POLICIAL

De acuerdo con la Ley de la Guardia Nacional, tanto la regulación de la carrera dentro de este cuerpo como la doctrina con que funcione deben ser propiamente policiales. Se trata de dos componentes básicos para preservar el carácter civil de la Guardia Nacional.

En cuanto a lo primero, el Consejo de Carrera tiene una función relevante pues decide, entre otras cosas, los ascensos, como está señalado en los artículos 27 de la Ley de la Guardia Nacional y 227 del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional.

En el presente, ese Consejo de Carrera se encuentra presidido por el Titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, que —como ya se comentó anteriormente— es de extracción castrense. Hasta julio de 2023, dicho Consejo se había reunido en 75 ocasiones²⁵⁵.

Por otro lado, el funcionamiento de la referida Jefatura General de Coordinación Policial tampoco se ajusta a lo que señala la ley. El artículo 23 de esta señala que:

[...] El Comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por el Secretario.

Finalmente, en cuanto a la doctrina, la Guardia Nacional señaló que imparte el “Curso de Formación Inicial para la Guardia Nacional”²⁵⁶. Al res-

255. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001179. Oficio GN/UAJT/UT/3436/2023. Ciudad de México. 29 de agosto de 2023.

pecto, un informe elaborado por las organizaciones Intersecta, Equis Justicia para las Mujeres y Data Cívica encontró que:

[...] sólo 7 de cada 100 elementos de la Guardia Nacional han sido capacitados en materia de derechos humanos a través de los cuatros escalones del Curso de Formación Inicial Homologado, un curso que en teoría debería ser obligatorio para todos los elementos²⁵⁷.

Como puede apreciarse, en la composición de fuerza de la Guardia Nacional predomina el componente castrense y los mandos provienen de la Sedena prácticamente en su totalidad; los controles internos, por su parte, están igualmente imbuidos de la perspectiva militar y el control parlamentario no está funcionando como se había previsto; finalmente, en el diseño de la carrera y de la doctrina prevalece también el componente militar.

Vale la pena resaltar que este desdibujamiento de la perspectiva civil en la Guardia Nacional es particularmente grave por cuanto hace a su Unidad de Asuntos Internos. Diseñada en la ley para ser un contrapeso y no sueditarse al espíritu de cuerpo de la institución, lo que se infiere de aspectos como la atribución del nombramiento de su titular al Presidente de la República, hoy en día es una instancia de composición castrense que no garantiza en su integración perfiles de trayectoria intachable. Esto se vuelve incluso más preocupante si se considera que, según la propia Guardia reporta, el ámbito de sus atribuciones se está extendiendo en los hechos a la investigación de conductas que, por su propia naturaleza, deberían ser indagadas por el Ministerio Público Federal al constituir delitos; máxime en un contexto como el mexicano, en el que el espíritu de cuerpo de las Fuerzas Armadas históricamente se ha traducido en un manto de impunidad sobre actos de corrupción y violaciones a derechos humanos.

256. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001180. Oficio GN/UAJT/UT/3068/2023. Ciudad de México. 10 de agosto de 2023.

257. Intersecta, Equis Justicia para las Mujeres, Data Cívica. “Falsas salvaguardas: las capacitaciones de las Fuerzas Armadas en Derechos Humanos y Género (2010-2019)”, México, 2020. <https://bit.ly/48SkUc3>

Ahora bien, la conjunción de los cambios jurídicos analizados en este reporte, por un lado, y de la pérdida del carácter civil de la Guardia Nacional, por otro, generan una serie de riesgos que se analizará en el siguiente apartado. 🌿





CAPÍTULO 7

LOS RIESGOS: VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS, CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA Y DESBALANCES EN LA RELACIÓN CÍVICO MILITAR

LA PROFUNDIZACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN QUE HA OCURRIDO en este período genera riesgos relacionados con las violaciones a derechos humanos, con la continuidad de la violencia y con los desbalances en la relación cívico-militar.

A continuación, abordaremos cada uno de estos componentes.

7.1 VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

En repetidas ocasiones, el Presidente de la República ha insistido en que las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional deben respetar los derechos humanos, insistiendo en que esa ha sido su instrucción como Comandante Supremo. Así, por ejemplo, el 14 de mayo de 2021 afirmó:

[...] No vamos a reprimir a ninguna persona; además, el Ejército mexicano tiene esa instrucción y puedo garantizar que lo está cumpliendo. Ya no hay masacres, ya no es el tiempo de antes. [...] La actitud del Ejército y de la Marina es respetar los derechos humanos, ya no es el ojo por ojo y el diente por diente, ya no son las masacres que había anteriormente²⁵⁸.

Estas declaraciones no son menores. Por un lado, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Mexicanas acepta explícitamente que en el pasado las Fuerzas Armadas incurrieron en graves violaciones a derechos humanos; si bien se trata de un reconocimiento relevante, para ser cabal y

258. Morales, Alberto, y Villa y Caña, Pedro. “Militares, con instrucción de respetar Derechos Humanos: Ejecutivo”, en *El Universal*, 15 de mayo de 2021. <https://bit.ly/2SSzRs4>

contribuir verdaderamente a la no repetición de esas violaciones debería estar soportado en procesos judiciales y de esclarecimiento histórico que a la fecha no han tenido lugar en México.

Por otro lado, esas afirmaciones suponen una instrucción explícita de respeto a los derechos humanos que sin duda puede influir positivamente en los patrones de comportamiento de las Fuerzas Armadas durante su despliegue operativo. Como señala Eduardo Guerrero:

De acuerdo con la evidencia disponible, la política de pacificación ha sido mucho más que un ejercicio retórico. Todo parece indicar que hay instrucciones inequívocas de reducir al mínimo el uso de la fuerza en los operativos del gobierno federal [...] Esta disminución de la letalidad de las fuerzas federales, si se sostiene, será uno de los grandes méritos por los que se recuerde al actual gobierno²⁵⁹.

No obstante, siendo necesarias estas expresiones, no serán suficientes para revertir inercias en el uso de la fuerza y en la violación a los derechos humanos que arraigaron en las instituciones de seguridad durante estos años de permanente “Guerra contra el Narcotráfico” si no se acompañan de otras medidas. Además, dado el creciente fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la clara asociación de esta contención a la figura presidencial, éstas pueden no bastar en el futuro, de suerte que nada asegura que no se pueda regresar al estadio previo. Es decir, dada la hondura del cambio legal y político que se ha verificado con el renovado protagonismo de

259. Guerrero, Eduardo. “Cambio de rumbo, error de cálculo”, en *Nexos*, febrero de 2020. <https://bit.ly/2SVEiSW> En este mismo sentido, Guerrero ha argumentado que: “AMLO ha dicho varias veces que con su gobierno se acabó el ‘mátalos en caliente’ (como mucho de lo que dice el Presidente, la frase tiene resonancia histórica, pues se atribuye a Porfirio Díaz). ¿Pero se acabó de verdad el ‘mátalos en caliente’? No del todo. Sin embargo, hay indicios de una disminución en las ejecuciones extrajudiciales, que se volvieron recurrentes desde que inició la guerra contra el narco. Del total de masacres que se registraron en 2018 en México, la fuerza pública participó en 15,5 por ciento. A pesar de la creación de la Guardia Nacional, y de la supuesta militarización de la seguridad que ésta implicó, para 2019 este porcentaje disminuyó a 13,8 por ciento, y para 2020 a 11,5 por ciento. El Presidente exagera cuando repite, como tanto le gusta, que se acabó el ‘mátalos en caliente’. Sin embargo, no miente del todo. Le podemos conceder que su gobierno ha realizado un esfuerzo sincero para limitar la represión”. Guerrero, Eduardo. “La seguridad con AMLO: balance preelectoral”, en *El Financiero*, 12 de abril de 2021. <https://bit.ly/3phg5mj>

las Fuerzas Armadas, las condiciones están dadas para que se recaiga las inercias de uso excesivo de la fuerza en esta administración o en las próximas, pues no se observan cambios institucionales y legales que aseguren que la reversión de las inercias sea real y permanente.

Estas inercias tienen tal calado en las instituciones como para que, además de las órdenes del Comandante Supremo, sean necesarias reformas institucionales y, sobre todo, acciones contundentes para que los abusos no queden en la impunidad. Ésta, en contextos como el mexicano, termina siendo uno de los principales alicientes para la reiteración de violaciones a derechos humanos.

Siendo previsible que el uso excesivo de la fuerza continúe dada la fuerza de las inercias referidas, es fundamental que ante cada caso haya una respuesta institucional exhaustiva y con la debida diligencia. Esto, sin embargo, no es lo que está ocurriendo.

Como mostraremos enseguida, en los casos de violaciones a derechos humanos que comienzan a documentarse en el marco del despliegue de la Guardia Nacional y la Fuerzas Armada Permanente –autorizada para ello tras el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020– la respuesta no ha sido la deseable.

Si bien, por un lado, se ha avanzado parcialmente en brindar mayor información a la sociedad, pues algunos de estos casos han sido abordados en la conferencia matutina presidencial, en prácticamente todos estos casos han sido las propias Fuerzas Armadas las que han reportado las características de los eventos y su procesamiento institucional. Es decir, las instituciones externas de control que deberían activarse no han estado presentes: ni la FGR ni la CNDH han mostrado una proactividad decidida en el seguimiento a tales casos y denuncias.

El silencio de la CNDH es especialmente grave, pues tratándose de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas, claramente ha retrocedido en la práctica de emitir pronunciamientos para expresar preocupación por el uso excesivo de la fuerza y anunciar el inicio de expedientes de queja cuando hay casos públicos y notorios, práctica que sí mantiene respecto de otras autoridades y violaciones a derechos humanos. Esto, desde luego, impactará previsiblemente en una disminución de emisión de recomendaciones²⁶⁰.

260. Como evidenciamos en anexos, debe decirse que la emisión de recomendaciones de la CNDH contra las Fuerzas Armadas durante la llamada “Guerra contra el Narcotráfico” no estaba contribuyendo a revertir la impunidad, pues lo cierto es que son muy pocos los casos

El siguiente cuadro es ilustrativo de esta situación:

CASOS DE PRESUNTAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR LA GUARDIA NACIONAL O LA FUERZA ARMADA PERMANENTE REPORTADOS POR LA PRENSA
Presuntas ejecuciones extrajudiciales en Tepochica, Guerrero, octubre de 2019 ²⁶¹
Presuntas ejecuciones extrajudiciales en Carbó, Sonora, enero de 2020 ²⁶²
Presuntas ejecuciones extrajudiciales, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, julio de 2020 ²⁶³
Presuntas ejecuciones extrajudiciales en La Boquilla, Chihuahua, septiembre de 2020 ²⁶⁴
Presuntas ejecuciones Extrajudiciales, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, febrero de 2021 ²⁶⁵
Presunta ejecución extrajudicial en Chiapas, marzo de 2021 ²⁶⁶
Presunta ejecución extrajudicial en Sonora, mayo de 2021 ²⁶⁷
Presuntas ejecuciones extrajudiciales de dos personas migrantes en Pijijiapan, Chiapas, noviembre de 2021 ²⁶⁸

en que dicha emisión derivó en procedimientos sancionatorios efectivos en el ámbito administrativo o bien en sanciones penales.

261. Aguilar, Rolando, “15 muertos por enfrentamiento en Tepochica, Guerrero”, en *Excélsior*, 16 de octubre de 2019. <https://bit.ly/46x85m2>

262. Sánchez Dórame, Daniel. “La Sedena y la FGR confirman investigación sobre la muerte de dos jóvenes en Carbó”, en *Expreso*, 28 de enero de 2020. <https://bit.ly/2SVWU5j>

263. Arredondo, Íñigo. “‘Está vivo... mávalo’; militares ordenan asesinar a civil”, en *El Universal*, 24 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3uVjMiy>

264. Domínguez, Pedro. “FGR atrajo investigación sobre agresión en presa La Boquilla, dice Durazo”, en *Milenio*, 18 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3xoWKRu>

265. “Investiga CNDH en Nuevo Laredo seis casos de ejecución extrajudicial”, en *Hoy Tamaulipas*, 20 de abril de 2021. <https://bit.ly/3z2849g>

266. Ferri, Pablo. “La muerte a balazos de un migrante a manos del Ejército mexicano eleva la tensión en la frontera sur”, en *El País*, 30 de marzo de 2021. <https://bit.ly/2Rpogon>

267. Redacción, “Investigan a elementos de la Guardia Nacional por presunto asesinato contra agente ministerial de Sonora”, en *Infobae*, 06 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3ckcJjN>

268. Pérez, Maritza, “Dispararon de la Guardia Nacional contra migrantes dejan un muerto y cuatro heridos”, en *El Economista*, 2 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3ZOpFil>. Sobre el fallecimiento de la segunda víctima, véase Pérez, Maritza, “Suman dos muertes de migrantes por disparos de la Guardia Nacional”, en *El Economista*, 4 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3RSnTvc>

CASOS DE PRESUNTAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR LA GUARDIA NACIONAL O LA FUERZA ARMADA PERMANENTE REPORTADOS POR LA PRENSA

Presunta ejecución extrajudicial de un estudiante en Guanajuato, abril de 2022 ²⁶⁹
Presunta ejecución extrajudicial de una niña menor de edad en Nuevo Laredo, Tamaulipas, agosto de 2022 ²⁷⁰
Presuntas ejecuciones extrajudiciales de dos jóvenes en Jiménez, Chihuahua, enero de 2023 ²⁷¹
Presuntas ejecuciones extrajudiciales de cinco jóvenes en Nuevo Laredo, Tamaulipas, febrero de 2023 ²⁷²
Presuntas ejecuciones extrajudiciales de cinco hombres en Nuevo Laredo, Tamaulipas, mayo de 2023 ²⁷³
Presuntas ejecuciones extrajudiciales de dos personas en Ciudad Juárez, Chihuahua, octubre de 2023 ²⁷⁴

Como puede apreciarse, por un lado, las violaciones a derechos humanos siguen ocurriendo, como resultaba previsible considerando la forma en que las inercias relacionadas con el abuso de la fuerza arraigaron en las instituciones de seguridad desde el inicio de la “Guerra contra el Narcotráfico”.

Estos casos, cabe señalar, son solamente algunos de los que pueden encontrarse en un registro hemerográfico somero. La cifra de personas privadas de la vida en eventos donde el Ejército hizo uso de la fuerza es mayor. Así, a partir de datos que se han hecho públicos gracias a la Plataforma Nacional de Transparencia, algunos medios sitúan el número global en 780 fallecimientos²⁷⁵; otras investigaciones periodísticas la sitúan

269. García, Carlos, “Agente de la Guardia Nacional mata a estudiante de la Universidad de Guanajuato”, en *La Jornada*, 27 de abril de 2022. <https://bit.ly/3rT3DP8>

270. Figueroa, Carlos, “Acusan a soldados de matar a una niña de cuatro años en Tamaulipas”, en *La Jornada*, 2 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/45iTG4Y>

271. “Ve ONU posible uso excesivo de la fuerza de la Guardia Nacional tras abatir a dos jóvenes”, en *Aristegui Noticias*, 12 de enero de 2023. <https://bit.ly/3LUjTqB>

272. Redacción, “Militares disparan contra camioneta en Nuevo Laredo; mueren 5 jóvenes”, en *La Jornada*, 27 de febrero de 2022. <https://bit.ly/46IESKL>

273. Ferri, Pablo, “Militares disparando a civiles: un video muestra una aparente ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo”, en *El País*, 6 de junio de 2023. <https://bit.ly/3PQsLhJ>

274. Ferri, Pablo, “El asesinato a balazos de dos migrantes en Chihuahua pone de nuevo en el punto de mira al Ejército”, en *El País*, 11 de octubre de 2023. <https://bit.ly/3LWQXhd>

275. Vela, David Saúl, “Fuerzas federales han abatido a 831 criminales en la 4T”, en *El Financiero*, 13 de mayo de 2022. <https://bit.ly/3FdrSdW>

incluso en un número más alto, llegando a las 1 000 personas privadas de la vida²⁷⁶.

Ante este cúmulo de casos, es imposible saber en cuántos de estos casos el uso de la fuerza letal se ajustó a los principios internacionales de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas, pues las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional se benefician de la opacidad e impiden que haya escrutinio externo sobre los reportes por menorizados por uso de la fuerza letal, que deben realizar conforme a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Es fundamental no perder de vista esta realidad, porque la Guardia Nacional sigue reportando, vía acceso a la información pública gubernamental, los eventos en los que hace uso de la fuerza letal de la misma manera en que las Fuerzas Armadas lo hicieron en el pasado.

Así, en la solicitud 2800100032021, requerimos a la Guardia Nacional versión pública, actualizada al 10 de marzo de 2021, del programa de evaluación periódica con estándares de eficiencia sobre el uso de la fuerza al que se refiere el artículo 34 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y el informe anual al que se refiere el artículo 35 de la misma Ley. En su respuesta, de fecha 17 de mayo de 2021, la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Guardia Nacional proveyó información sobre los casos en que sus elementos han empleado la fuerza letal²⁷⁷, conforme a los siguientes campos y categorías:

	FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	GN FALLECIDOS	AGRESORES FALLECIDOS	POBLACIÓN CIVIL FALLECIDOS
1	10 ago 2019	Guanajuato	Yuriria	1	3	
2	05 sep 2019	Michoacán	Uruapan		2	
3	19 sep 2019	Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga		1	
4	26 sep 2019	Chiapas	Bochil	1		
5	17 oct 2019	Sinaloa	Culiacán	1		
6	25 oct 2019	Tamaulipas	Nuevo Laredo			1
7	08 nov 2019	Durango	Lerdo		2	

²⁷⁶. Redacción, “En 4 años, mil civiles muertos por militares en México”, en *El Universal*, 3 de marzo de 2023. <https://bit.ly/3LUyHVG>

²⁷⁷. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100032021. Oficio GN/UAJT/UT/3737/2021. Ciudad de México. 17 de mayo de 2021.

	FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	GN FALLECIDOS	AGRESORES FALLECIDOS	POBLACIÓN CIVIL FALLECIDOS
8	09 nov 2019	Michoacán	Uruapan		1	
9	26 nov 2019	Guanajuato	Irapuato		1	
10	17 dic 2019	Guanajuato	Irapuato	1	7	
11	20 dic 2019	Guanajuato	Celaya		1	
12	10 ene 2020	Michoacán	Bocanda		1	
13	14 ene 2020	Tamaulipas	Reynosa	4		
14	14 ene 2020	Guanajuato	Irapuato		2	
15	08 feb 2020	Michoacán	Gabriel Zamora		1	
16	09 feb 2020	Guanajuato	Jerecuaro		4	
17	25 feb 2020	Oaxaca	Santa María Tonameca		1	
18	03 mar 2020	Guanajuato	Pénjamo		1	
19	26 mar 2020	Guanajuato	Valle de Santiago		1	
20	06 abr 2020	Guanajuato	Jerécuaro		5	
21	18 abr 2020	Michoacán	José Sixto Verduzco			1
22	07 may 2020	Zacatecas	Valparaíso		2	
23	17 may 2020	Zacatecas	Valparaíso		5	
24	23 may 2020	Michoacán	Tiquicheo		1	
25	01 jun 2020	Guanajuato	Celaya		2	
26	07 jun 2020	Michoacán	Coalcomán	1		
27	12 jun 2020	Guanajuato	Irapuato		1	
28	29 jun 2020	Jalisco	Unión de la Tula	1		
29	14 jul 2020	Zacatecas	Río Grande		3	
30	23 jul 2020	Jalisco	Unión De San Antonio		1	
31	24 jul 2020	Guanajuato	San Francisco Del Rincón		1	
32	27 jul 2020	Oaxaca	Santa María Huatulco		1	
33	06 ago 2020	Michoacán	Aguililla		1	
34	18 ago 2020	Michoacán	Uruapan		2	
35	05 sep 2020	Baja California	Rosarito		1	
36	06 sep 2020	Michoacán	Tangancícuaro			1

	FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	GN FALLECIDOS	AGRESORES FALLECIDOS	POBLACIÓN CIVIL FALLECIDOS
37	24 sep 2020	Guerrero	La Unión de Isidro Montes de Oca		1	
38	16 oct 2020	Guanajuato	Salamanca		1	
39	20 oct 2020	Guanajuato	Silao		1	
40	12 nov 2020	Guanajuato	Yuriria		2	
41	23 nov 2020	Guanajuato	Salamanca		1	
42	29 nov 2020	Guanajuato	Salamanca		1	
43	02 dic 2020	Michoacán	Cotija		3	
44	05 dic 2020	Jalisco	Casimiro Castillo		1	
45	19 dic 2020	Michoacán	Aguililla		1	
46	20 dic 2020	Sonora	Caborca		1	
47	21 dic 2020	Jalisco	Encarnación de Díaz	1		
48	11 ene 2021	Guanajuato	Celaya		2	
49	03 feb 2021	Jalisco	Guadalajara		4	
50	09 feb 2021	Estado De México	Texcaltitlán			1
51	13 feb 2021	Tamaulipas	Nuevo Laredo			1
52	16 feb 2021	Quintana Roo	Benito Juárez		1	
53	17 feb 2021	Zacatecas	Pánfilo Natera		1	
54	18 feb 2021	Zacatecas	Fresnillo		5	
55	03 mar 2021	Estado De México	Xalatlaco	1		
56	08 mar 2021	Guanajuato	Santa Cruz de Juventino Rosas		1	
57	14 mar 2021	Sinaloa	Salvador Alvarado		1	
58	17 mar 2021	Nuevo León	Vallecillo	1		
59	08 abr 2021	Sonora	Guaymas		1	
60	08 abr 2021	Tamaulipas	Nuevo Laredo		1	
61	17 abr 2021	Sonora	Guaymas		2	
62	22 abr 2021	Nuevo León	Aldamas		2	
63	29 abr 2021	Nuevo León	Los Aldamas	1		
TOTAL				14	89	5

Al intentar actualizar estos datos para la publicación de esta segunda edición del informe *Poder Militar*, la autoridad informó que entre el 1 de julio de 2019 y el 5 de julio de 2023, la Guardia Nacional aplicó el uso de la fuerza en 421 eventos, precisando que en 411 de estos se utilizaron armas de fuego²⁷⁸, sin remitir todos los detalles de información entregados en 2021.

Esta información es relevante, pues muestra cómo la Guardia Nacional mantiene un registro detallado de todos los eventos en que emplea la fuerza letal que, sin embargo, no se ha hecho público integralmente y de manera proactiva. Por otro lado, su contenido informa que 14 elementos de la Guardia Nacional han sido privados de la vida en el ejercicio de sus funciones, lo que siempre hay que lamentar y condenar. Al mismo tiempo, muestra que la Guardia Nacional había privado de la vida a 94 personas hasta 2021, de las cuales la propia corporación sólo reconoce a 5 como civiles, siendo el resto (89) “agresores” para la institución. Esta identificación, que hace eco de la manera en que las Fuerzas Armadas tradicionalmente han reportado los saldos de sus operaciones, es problemática pues las personas a quienes la Guardia Nacional identifica como “agresores” también detentan derechos. En principio, si cometieron una conducta delictiva flagrante, deberían ser detenidos y presentados ante una autoridad ministerial, por lo que es relevante analizar en cada uno de estos casos si en efecto la fuerza letal se empleó como último recurso y si en realidad la Guardia Nacional fue objeto de la agresión a la que se refiere su registro.

Al no acontecer esto –o, por decir lo menos, al no hacerse públicos estos registros– se continúa en la inercia de los últimos lustros de una manera que no contribuye al mejor análisis de posibles violaciones a derechos humanos; a la investigación y sanción, cuando corresponda y, sobre todo, a su prevención.

Como señala Catalina Pérez Correa:

En una democracia constitucional, cada uso de la fuerza letal por parte del Estado tendría una investigación independiente que permitiera evaluar su legalidad. Una indagatoria así permite esclarecer la proporcionalidad y necesidad del uso de la fuerza letal. Permite saber cuestiones básicas sobre

278. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 332259823001174. Oficio GN/UAJT/UT/3034/2023. Ciudad de México. 31 de julio de 2023.

el uso de la fuerza como cuántas personas estuvieron involucradas, dónde sucedió el evento, cuántos disparos hubo, si fueron de ambas partes, de dónde provinieron los disparos, dónde se recibieron, a qué distancia se disparó, si hay elementos que apunten a un uso legítimo y proporcionado de la fuerza letal o bien a una ejecución extrajudicial. Sin embargo, esto no suele suceder en México²⁷⁹.

Efectivamente, tanto la CNDH como la FGR continúan dando muestras de autoinhibición cuando se trata de investigar a los castrenses. En el caso de la Ombudsman Nacional, en respuesta a solicitud de información formulada por el Centro Prodh, aceptó haber iniciado, hasta marzo de 2021, 451 expedientes por quejas contra la Guardia Nacional, y sólo emitió una recomendación, lo que denota una efectividad raquítica²⁸⁰.

En el caso de la FGR, las cifras de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos son similares. El historial refrenda una prácticamente nula capacidad de investigación ante denuncias por abusos castrense.

La Fiscalía Especializada en Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares reportó tener desde su creación²⁸¹ hasta hoy 71 investigaciones (averiguaciones previas o carpetas de investigación) en las que se señala la presunta participación de elementos de las Fuerzas Armadas (adscritos a la Sedena o a la Semar) en desapariciones; sin embargo, en los últimos años sólo ha ejercitado acción penal en 5 investigaciones contra elementos de esta extracción castrense²⁸². Aunado a lo anterior, la misma Fiscalía Especializada informó tener registro de 6 carpetas de investigación hasta el día de hoy en las que se señala el delito de desaparición forzada donde se identifica la posible participación de elementos de la

279. Pérez Correa, Catalina. “Cuando los ciudadanos se vuelven enemigos”, en *Nexos*, enero de 2021. <https://bit.ly/3uVkuww>

280. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Presidencia. Unidad de Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 351000024921. Oficio No. CNDH/P/UT/0580/2021. Ciudad de México. 23 de marzo de 2021.

281. DOF. ACUERDO A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones. 16 de febrero de 2018. <https://bit.ly/48OagTv>

282. Fiscalía General de la República. Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental. Respuesta a la solicitud de información 330024623002287. Oficio FGR/UTAG/DG/005817/2023. Ciudad de México. 11 de septiembre de 2023.

Guardia Nacional, así como el registro de una carpeta de investigación por el mismo delito en contra de elementos de esta corporación, en la que se ejerció acción penal²⁸³.

Por su parte, la Fiscalía Especializada en Tortura reportó que, hasta marzo de 2021, contaba con 2 125 averiguaciones previas en las que se señala a elementos de las Fuerzas Armadas como responsables de tortura; 1 466 contra servidores públicos de la Sedena y 659 contra elementos de la Semar. Adicionalmente, reportó contar con 207 carpetas de investigación donde se acusa de este delito a activos castrenses; 133 contra elementos de la Sedena y 74 contra elementos de la Semar²⁸⁴. No obstante, esta Fiscalía sólo ha obtenido una sentencia condenatoria de 2015 hasta marzo de 2021²⁸⁵.

En casos como las ejecuciones cometidas por el Ejército en Tlatlaya, Estado de México²⁸⁶, o como las desapariciones forzadas cometidas por la Marina en Nuevo Laredo, Tamaulipas, la Fiscalía General de la República avanzó en lograr en la sujeción a proceso de los probables responsables materiales. En ambos casos transcurrió un lapso más allá de lo razonable y los mandos implicados no fueron ni imputados ni menos judicializados²⁸⁷. Lamentablemente, en el caso de las desapariciones forzadas en Nuevo Laredo, en 2021, 12 marinos procesados fueron liberados después de que se ordenó la reposición del proceso²⁸⁸ y para 2022, 11 marinos más de 30

283. Fiscalía General de la República. Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental. Respuesta a la solicitud de información 330024623002290. Oficio FGR/UTAG/DG/005818/2023. Ciudad de México. 11 de septiembre de 2023.

284. Fiscalía General de la República. Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental. Respuesta a la solicitud de información 0001700078821. Oficio FGR/UTAG/DG/001514/2021. Ciudad de México. 22 de marzo de 2021.

285. Fiscalía General de la República. Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental. Respuesta a la solicitud de información 0001700079021. Oficio FGR/UTAG/DG/001516/2021. Ciudad de México. 22 de marzo de 2021.

286. Espino, Manuel, “Reaprehenden a militares del caso Tlatlaya”, *El Universal*, 02 de abril de 2021. <https://bit.ly/3RTroTh>

287. En particular, sobre Tlatlaya, véase al respecto la posición del Centro Prodh. Puede consultarse en: Ortiz, Alexis. “Celebran detención de militares por Tlatlaya”, en *El Universal*, 02 de abril de 2021. <https://bit.ly/3g5Y5ac>

288. Alberto Pradilla. “Juez libera a 12 marinos acusados de dos desapariciones en Nuevo Laredo y ordena repetir el proceso”. *Animal Político*. 9 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/46M8Lnj>

inicialmente detenidos fueron absueltos por falta de pruebas, sumando 23 elementos²⁸⁹.

No obstante, el avance de esas causas penales muestra que es posible y necesario avanzar en el procesamiento penal de las graves violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas. Este tipo de acción de la Fiscalía, hoy todavía escasa y poco frecuente es el que tendría que extenderse estratégicamente de cara a la profundización de la militarización que hoy vivimos.

Finalmente, es pertinente señalar también que, en medio de este panorama complejo, no contribuye el discurso presidencial según el cual en México “ya no se violan los derechos humanos”²⁹⁰. En primer lugar, la aseveración no es consistente con la realidad, pues desde luego se siguen cometiendo en el país violaciones a derechos humanos; en segundo lugar, lo relevante sería expresar claramente que los abusos serán sancionados por las autoridades civiles competentes para que no prevalezca el espíritu de cuerpo del sector castrense –hoy extendido a la Guardia Nacional– que por décadas ha desembocado en impunidad. Y esto, como muestran las cifras referidas, no está ocurriendo.

Por ello, sería más relevante que se le brinden todas las condiciones necesarias a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para que pueda llevar a cabo, con acceso a toda la información y plena independencia, las actividades relacionadas con el cumplimiento del “Acuerdo Macro entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la OACNUDH para brindar asesoría y asistencia técnica para la formación en materia de derechos humanos y operación de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos a la Guardia Nacional”²⁹¹.

289. Redacción. “Libres, 11 marinos acusados de desapariciones”, en *El Universal*, 22 de mayo de 2022. <https://bit.ly/3PON9Q7>

290. Por ejemplo, en su segundo informe, el Primer Mandatario refirió: “Ahora hay justicia para el pobre y en materia de seguridad ya no manda la delincuencia organizada, como era antes. Ya no hay torturas, desapariciones ni masacres, se respetan los derechos humanos y se castiga al culpable, sea quien sea [...]”. Ver: Versión estenográfica del Segundo Informe de Gobierno. <https://bit.ly/3fOHyDN>

291. ACUERDO MARCO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS PARA BRINDAR ASESORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA FORMACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y OPERACIÓN DE ACUERDO A ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS A LA GUARDIA NACIONAL, 09 de abril de 2019. <https://bit.ly/3pkrTEr>

No debe pasarse por alto que dicho acuerdo, firmado durante la visita a México de la Alta Comisionada, Michelle Bachelet, fue en su momento presentado como una de las garantías internacionales adicionales que contribuiría a que la Guardia Nacional no repitiera los esquemas de abusos que habían prevalecido en la militarización experimentada desde 2006. A la fecha, sin embargo, no se han hecho público el avance en el cumplimiento de este acuerdo²⁹².

Siendo subsistente el riesgo de los abusos y violaciones a derechos humanos asociados a la militarización, conviene destacar también el riesgo asociado a la continuidad de la violencia.

7.2 CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA

Además del riesgo de que se perpetúe la comisión de violaciones a los derechos humanos, otro de los riesgos que comporta la militarización es que el despliegue castrense no disminuya la violencia. La experiencia mexicana muestra que incluso, en determinadas circunstancias, el despliegue militar puede ser en sí mismo causa de que la violencia aumente²⁹³.

De acuerdo con la información disponible, la violencia en México no ha disminuido sustantivamente en la administración de Andrés Manuel López Obrador, cuando más se ha empleado al Ejército, si bien es cierto que se contuvo el crecimiento exponencial con que cerró la administración anterior específicamente respecto de los homicidios –sin que pueda soslayarse que por la pandemia del covid-19, se trata de años con características especiales²⁹⁴– la realidad es que la incidencia continúa siendo extremadamente alta, como si los indicadores de homicidios permanecieran en una meseta que el Estado mexicano es incapaz de hacer descender.

292. Sobre los desafíos que genera en el presente el cumplimiento cabal de dicho Acuerdo, véase: López Portillo, Ernesto. “Michel Bachelet y la Guardia Nacional”, en *Animal Político*, 10 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3z28M6b> y López Portillo, Ernesto. “Bachelet y la Guardia del Presidente”, en *Animal Político*, 29 de abril de 2020. <https://bit.ly/3ciJ2sD>

293. Ver por todos: Atuesta, Laura. “Las cuentas de la militarización”, en *Nexos*, 1 de marzo de 2017. <https://bit.ly/2TFIS8l>

294. Ver Guerrero, Eduardo. “Las consecuencias del repliegue”, en *Nexos*, abril de 2021. <https://bit.ly/3wUGatR>

Así, los años 2019 y 2020 volvieron a concluir con más de 35 000 homicidios²⁹⁵. Los más de 30 candidatos y candidatas asesinados en el proceso electoral de 2021 dan cuenta de esta realidad²⁹⁶.

En este contexto, no puede descartarse que la militarización de la seguridad pública sea, en sí misma, un factor que contribuya a la continuidad de la violencia y a la incapacidad del Estado mexicano de volver a los índices delictivos previos al gran quiebre de 2008 y 2009²⁹⁷.

Por un lado, la propia dinámica del fortalecimiento castrense ha repercutido en que no se desarrollen policías locales fuertes y capaces. Por otro, en todos estos años de “Guerra contra el Narcotráfico” –y hasta el día de hoy– le ha sido correlativa la ausencia de políticas de Estado articuladas para fortalecer al sistema de procuración de justicia, que permanece como el gran ausente de estos esfuerzos.

A estas consecuencias de la militarización, que inciden en la continuidad de la violencia, en el presente hay que añadir otra más, inherente al tipo de despliegue que ha seguido la Guardia Nacional –por conducirse en la lógica castrense que privilegia ante todo la ocupación territorial y contención y no la estrategia basada en evidencia. Como señala Eduardo Guerrero:

[...] el error fundamental ha sido la ausencia de una visión estratégica [...] en lugar de planear un despliegue a partir de criterios objetivos, públicos y de largo plazo, se ha optado por recurrir a la Guardia y al Ejército siguiendo una lógica coyuntural. Son demasiadas las funciones que el nuevo cuerpo ha tenido que asumir a partir de la línea que se dicta desde Palacio Nacional. Estas múltiples tareas han ido desde contener la migración en la frontera sur hasta revisar mochilas en el metro de Ciudad de México. Es en este contexto que, por una suma de decisiones individuales, en la práctica hay una mayor ausencia del Estado en las regiones más amenazadas por el crimen organizado²⁹⁸.

295. Ángel, Arturo. “En México asesinaron a más de 35 mil personas en 2020, sólo 0.4% menos que un años antes”, en *Animal Político*, 21 de enero de 2021. <https://bit.ly/3gnlfln>

296. Brooks, Darío. “Las decenas de políticos que han sido asesinados en México durante la campaña de la elección intermedia”, en *BBC*, 20 de mayo de 2021. <https://bbc.in/3gbNgrJ>

297. Ver, por todos, Escalante Gonzalbo. “La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, 1 de enero de 2021. <https://bit.ly/3cgDy1L>

En esta falta de visión estratégica, generada desde el Mando Supremo por la discrecionalidad que priva en la disposición sobre las Fuerzas Armadas, sin duda es posible distinguir también las consecuencias de la hegemonía castrense que desdeña los aportes de la inteligencia civil y que prioriza, como ya se dijo, la presencia territorial uniforme. Este panorama contribuye a una condición en la que, como bien apuntó la organización WOLA, “la guerra se perdió, pero la paz no llega”²⁹⁹.

En suma, subsiste el riesgo de que la violencia continúe y no disminuya. A ello, se suma, en el presente, otra amenaza producida por el renovado protagonismo castrense: que se sienten las bases para un desbalance, profundo y duradero, de la relación cívico militar.

7.3 DESBALANCES EN LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR

La profundización de la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública continúa y agudiza un largo proceso que, como se ha insistido desde el comienzo en este informe, hunde sus raíces en el régimen político que prevaleció en el siglo xx mexicano.

En efecto, contra lo que ha afirmado constantemente el discurso oficial en México, el estamento castrense ha contado siempre con relativa autonomía. A lo largo de la historia, esto se ha expresado en diversas modalidades: la persistencia del fuero militar, la ineffectividad de las comisiones legislativas de defensa como mecanismo de supervisión e incluso la ausencia de toda supervisión externa real en la carrera castrense, que ha generado fenómenos peculiares del país como la inusitada cantidad de generales, por citar sólo un ejemplo. En efecto, en México, de acuerdo con recientes solicitudes de información, hay 430 generales (contando a los de División, los de Brigada y los Brigadier), mientras que ejércitos de mayor tamaño –como el de los Estados Unidos– cuentan con un número menor de generales³⁰⁰.

298. Guerrero, Eduardo. “Las consecuencias del repliegue”, en *Nexos*, abril de 2021. <https://bit.ly/3wUGatR>

299. Brewer, Stephanie. “México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega”, WOLA, 12 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3vKCfzH>

300. Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 0000700091021. Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información sin número. Ciudad de México. 18 de marzo de 2021.

Pero incluso considerando estos antecedentes, dada la profundidad legal del cambio que significa dotar a las Fuerzas Armadas del marco jurídico que habían demandado por décadas, lo que ha ocurrido en el presente sexenio es inédito. Para entenderlo así no sólo debe observarse el proceso directamente relacionado con la Guardia Nacional; también hay que mirar la creciente participación de las Fuerzas Armadas en diversas áreas de la vida pública nacional. A este esfuerzo dedicaremos el presente apartado.

Durante la presente administración, el número de tareas encomendadas a las Fuerzas Armadas ha aumentado notoriamente³⁰¹.

Sin duda, el recuento más acabado de este aumento de funciones es la investigación denominada “Inventario nacional de lo militarizado”, elaborada por el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas y México Unido contra la Delincuencia (MUCD). De acuerdo con este recuento, de 2007 a 2021 se le habrían entregado al Ejército 133 tareas que correspondían a otras áreas del gobierno federal y 101 que eran responsabilidad de los niveles de gobierno estatal y municipal; 75 de estas tareas se habrían asignado entre 2019 y 2021, siendo este el sexenio en el que se habrían transferido más funciones³⁰².

Es un hecho que se han ampliado considerablemente las tareas encargadas y conferidas a las Fuerzas Armadas en esta administración. Y si bien en algunos temas esta intervención podría justificarse –por ejemplo, la prevención del robo de combustible o bien algunos aspectos de la atención a la inédita pandemia–, en otros la intervención castrense supone claramente una extensión de su rol constitucional. Los riesgos de esta decisión han sido señalados por diversos especialistas..

Por ejemplo, Castañeda y Alvarado señalan atinadamente que:

Al contar con recursos derivados de proveer de cada vez más servicios al gobierno, las Fuerzas Armadas tendrían una mayor autonomía financiera del presupuesto y, en consecuencia, el control civil sobre ellas se debilitaría. Existe un inconveniente adicional de una mayor actividad

301. Al respecto, véase “Militarización en la 4T, 2018-2020”, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2020. <https://bit.ly/3vRCjOf>

302. El informe puede consultarse en: <https://bit.ly/46zM2uE>. También puede consultarse: Badillo, Diego, “Ejército realiza más de 240 tareas de otras dependencias”, *El Economista*, 11 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3ZLYX7>

castrense: la opacidad. Muchas han sido las denuncias sobre la poca información proporcionada por el ejército en sus actividades en el pasado y el excesivo uso del argumento de la seguridad nacional para no responder. No existen razones para pensar que en estas nuevas atribuciones sería diferente³⁰³.

Los riesgos que la renovada preeminencia castrense genera a las relaciones cívico – militares ya han sido apuntados y representan la preocupación constante que se señala en este informe de forma transversal. Pero la expansión de la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida pública del país en rubros como los que se han enumerado despierta también dos peligros puntuales a los que enseguida queremos aludir: la corrupción y la politización de las Fuerzas Armadas.

En primer término, expandir la participación de las Fuerzas Armadas en tantas y tan diversas tareas, incluyendo muchas relacionadas con construcción de obra, incrementa –como es evidente– el riesgo de la corrupción.

Esto en un entorno en el que, además, la pretendida incorruptibilidad del Ejército es un mito sin suficiente correlato fáctico. La Sedena y la Semar, como cualquier institución, son susceptibles de corrupción y de hecho han estado inmiscuidas en actos de esta índole.

Sobre posibles actos de corrupción a partir de estos nuevos encargos, investigaciones periodísticas dan cuenta, por ejemplo, de que el Ejército podría estar empleando empresas que emiten facturas apócrifas para justificar erogaciones realizadas en el contexto de la construcción de obra pública³⁰⁴.

Casos como estos pueden generalizarse, pues cuando una institución adquiere tal preeminencia y carece de contrapesos, el riesgo de la corrupción siempre está presente. Más cuando, como ocurre en el Ejército y en la Marina, eventuales denuncias de actos ilícitos son indagados por los órganos penales o administrativos de las propias instituciones castrenses, propensos a la opacidad y a hacer imperar ante todo el espíritu de cuerpo que caracteriza a las instituciones militares.

303. Castañeda Morales, Jorge Andrés y Alvarado Andalón, Ricardo. “El protagonismo militar”, en *Nexos*, enero de 2021. <https://bit.ly/3uYmofT>

304. Gallegos, Zorayda. “El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019”, en *El País*, 24 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3w3ChU2>

Esta falta de contrapesos se buscó formalizar cuando en noviembre de 2021, el Presidente publicó un Acuerdo por el que se declaraban como de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, proyectos y obras de infraestructura del Gobierno asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos³⁰⁵, dispensando una serie de requisitos para obtener autorizaciones, permisos licencias, entre otros. Si bien el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) presentó una controversia constitucional ante la SCJN por la emisión del Acuerdo, debido a que el mismo violentaba los principios de supremacía constitucional y legalidad, porque realiza una reserva anticipada y generalizada de la información relativa a esos proyectos u obras, vulnerando el derecho a saber de la sociedad³⁰⁶, la cual validó la SCJN el 18 de mayo de 2023³⁰⁷, el Presidente emitió el mismo día un nuevo Acuerdo con las mismas implicaciones, acotándolo a los proyectos del Tren Maya, Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, y los aeropuertos de Palenque, Chiapas; de Chetumal y de Tulum, Quintana Roo³⁰⁸.

Otro riesgo adicional es sin duda la politización de las Fuerzas Armadas. Por la propia naturaleza de estas instituciones y por los delicados encargos que la Constitución les confiere, lo ideal es que tanto el Ejército

305. “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”. Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3tqjpBC>

306. INAI. “Determina INAI presentar controversia constitucional ante SCJN contra Acuerdo que declara de seguridad nacional obras y proyectos de gobierno”. Comunicado de prensa INAI/435/21. 8 de diciembre de 2023. <https://bit.ly/48JfBeW>

307. SCJN. “SCJN invalida el acuerdo por el que el Ejecutivo Federal emitió una declaratoria de interés público y seguridad nacional respecto de diversos proyectos y obras” Comunicado de prensa No. 173/2023. 18 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3rCBjRh>

308. “Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público”, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2023. <https://bit.ly/45plFXb>

como la Marina se abstengan de realizar acciones o actividades de carácter partidario, tales como formular posicionamientos políticos.

Ciertamente, en la realidad estos posicionamientos siempre han ocurrido. En el anterior sexenio, por ejemplo, el Secretario de la Defensa Nacional abiertamente abogó por la reforma educativa que impulsó la administración de Enrique Peña Nieto³⁰⁹, política pública ajena al ámbito de atribuciones militares.

Por eso, es viable señalar en este renglón también que, cuando el Secretario de la Defensa Nacional efectúa posicionamientos políticos, no estamos ante algo inédito en el país. De todas maneras, ha sido llamativo en este sexenio que el titular de la Sedena externé su adhesión a las políticas impulsadas por el Presidente con la misma narrativa que éste impulsa.

Un ejemplo de las muchas intervenciones en este sentido es el discurso pronunciado al conmemorar la marcha de la lealtad el 9 de febrero de 2021 en el que el General Secretario dijo:

[...] lejos de causar sorpresa o inquietud, debería generar certeza el que las Fuerzas Armadas, además de cumplir con las misiones de defender la integridad, independencia y soberanía de la nación o garantizar la seguridad interior, contribuyan al progreso del país, participando en proyectos prioritarios, apoyo a la seguridad pública o actividades de labor social, ayudando al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud ante la necesidad pública causada por la pandemia del COVID-19, o poniendo al servicio de los mexicanos las capacidades y experiencias logísticas para el traslado y seguridad de las vacunas en el plan de vacunación.

[...]

Señor Presidente:

Reconocemos que, desde el principio de la administración, el gobierno que usted encabeza ha trabajado intensamente por el bien de México en diversos frentes y esto ha permitido que se hayan sentado las bases de la transformación y que se siga avanzando firmemente para consolidarla.

Hoy, al recordar la actitud patriótica de los cadetes del Colegio Militar, también recordamos al Presidente Madero que en su momento histórico enfrentó resistencias en su afán de transformar al país y eso

309. Contreras Salcedo, Jaime. “Ejército apoya reformas; SEDENA considera fundamental la educativa”, en *Excélsior*, 14 de septiembre de 2014. <https://bit.ly/3fgbii4>

jamás lo desanimó; al contrario, trabajó para superar todas las expectativas que generaba al inicio de su movimiento y logró el triunfo de la revolución maderista³¹⁰.

De esta pieza discursiva sobresalen varios componentes: por un lado, la justificación de la ampliación de las tareas conferidas a las Fuerzas Armadas apelando a valores como la lealtad, que dejan intocado el riesgo de la corrupción; por otro lado, la comparación del actual Presidente con Francisco I. Madero y, finalmente, las alusiones a la transformación del país en abierta alusión a la narrativa presidencial de la “Cuarta Transformación”.

Claramente, estamos ante un discurso impregnado de alusiones políticas que no debería pasarse por alto dado que se trata del comandante del Ejército mexicano. El estamento castrense debería, en lo posible, abstenerse de un involucramiento activo en la política como el referido.

Sin embargo, en la pasada campaña electoral, un grupo de personas con antecedentes militares protagonizaron otro episodio preocupante y sin precedentes. El semanario *Proceso* reportó que militares en situación de retiro formaron una planilla en Naucalpan, Estado de México, bajo las siglas del Partido Encuentro Solidario (PES), en la que todos los candidatos son de origen castrense. De acuerdo con la periodista, esto habría sucedido con la aquiescencia de titular de la Sedena y el argumento para realizarlo no sería otro que acabar con la situación de inseguridad. El *hashtag* utilizado para promover las candidaturas a cargos políticos fue #FuerzaMilitar³¹¹.

En suma, a la profundización de la militarización de la seguridad pública mediante la creación de la Guardia Nacional y el subsecuente desarrollo de su marco jurídico se suma la expansión de la presencia pública de las Fuerzas Armadas que se ha dado en este sexenio, que por su extensión es inédita. Ésta, como se ha visto, incrementa los riesgos de la corrupción y de la politización del sector castrense.

310. Palabras del General Luis Crescencio Sandoval González, Secretario de la Defensa Nacional, durante la ceremonia del “108 aniversario de la Marcha de la Lealtad”. 9 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3cpjWZq>

311. Dávila, Patricia. “Militares en retiro buscan alcaldías y diputaciones”, en *Proceso* no. 2326, 29 de mayo de 2021. <https://bit.ly/2TnrYuM>

Desde algunas perspectivas ha comenzado a señalarse que este panorama sitúa a México en un escenario que ya no sólo es de militarización de la seguridad pública, sino incluso de abierto militarismo³¹²; es decir, de una creciente intervención de las Fuerzas Armadas en la vida pública y la sociedad. Otras voces señalan, sin embargo, que México no se encuentra en ese escenario, sin dejar de apuntar que la pregunta está abierta dada la profundización de la militarización en este sexenio: “¿Es posible que la magnitud y la intensidad del despliegue, el rango de sus tareas y la reiterada presencia de las Fuerzas Armadas dé lugar al militarismo?”³¹³.

Ante esta innegable realidad, existen voces que rechazan que el proceso en curso genere riesgos severos y que ofrecen argumentos para contextualizar y entender este inesperado viraje de la administración³¹⁴. Así, se dice que se trata de una decisión pragmática tomada ante la ausencia de alternativas.

Lo cierto es que el nuevo protagonismo militar es de una dimensión tal que justifica preguntar si estamos ante una presencia meramente transitoria y advertir el peligro de que se trate de un cambio permanente, difícilmente reversible en el mediano plazo, con todo lo que eso puede implicar.

Esta pregunta se vuelve más acuciante si se considera además lo que Carlos Pérez Ricart ha denominado “militarización invisible”³¹⁵; es decir, la creciente presencia militar en la dirección de las policías estatales y municipales. Como atinadamente señala el especialista:

La designación de mandos militares como secretarios de seguridad pública de los estados ha sido un proceso invisible para el gran público. También lo ha sido para la academia. Quince años después de iniciada la gue-

312. Arana, Daira, y Anaya, Lani. “De la militarización al militarismo”, en *Nexos*, 16 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/31k79Bj>

313. Cossío Díaz, José Ramón. “México: ¿militarización o militarismo?”, en *Gatopardo*, 16 de febrero de 2021. <https://bit.ly/2PyoaVF>

314. Véase, por ejemplo, Gómez Bruera, Hernán. “AMLO y las Fuerzas Armadas”, en *El Heraldillo de México*, 19 de abril de 2021. <https://bit.ly/3gnOYSD> También: Zepeda Patterson, Jorge, “Militarización: razones y sinrazones de López Obrador”, 11 de agosto de 2022, en *Milenio*. <https://bit.ly/3PYOJZx>

315. Pérez Ricart, Carlos. “La militarización invisible”, en *Sin Embargo*, 11 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3ZTpAKK>

rra contra el narcotráfico, no contamos con estudios rigurosos que den cuenta, ya no sólo de los resultados del actuar de los militares al frente de las policías estatales, sino de la forma en que este proceso de militarización ha permeado la estructura y operación de las fuerzas de seguridad a escala subnacional”³¹⁶.

Por eso es relevante incluir, en un balance como el que hacemos en estas páginas, la tensión permanente que genera en México un fuero militar que no está lo suficientemente acotado y que en contextos como el que hoy vivimos sigue generando tensiones al no asegurar la plena subordinación a la rendición de cuentas civil por parte de los castrenses. ✎

³¹⁶. *Ídem*.





CAPÍTULO 8

FUERO MILITAR: UNA TENSIÓN PERMANENTE

AUNQUE LA LEGISLACIÓN REFERENTE AL FUERO MILITAR, reformada por última ocasión en 2014, no fue modificada con la creación de la Guardia Nacional, los eventos relacionados con la detención del ex Secretario de la Defensa Nacional volvieron a generar debate en torno al tema. No faltaron voces que llamaron a que dentro de las instituciones castrenses se culminara el procesamiento y la investigación de quien fuera Comandante del Ejército Mexicano³¹⁷.

Si bien esto no ocurrió y la investigación se condujo en instancias civiles, el propio desenlace del caso y el resurgimiento de la discusión sobre el fuero son en sí mismas cuestiones que expresan la nueva preponderancia de las Fuerzas Armadas. Por eso estimamos que vale la pena, en el recuento del proceso de militarización, detenernos en este punto para hacer un balance al respecto.

8.1 EL CASO DEL EX SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL: EXPRESIÓN DE LA NUEVA PREPONDERANCIA MILITAR

Como es sabido, en octubre de 2020 fue detenido en los Estados Unidos el ex Secretario de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos, acusado de la comisión de diversos delitos³¹⁸.

317. Véase, por ejemplo: “Cienfuegos, en caso de ser procesado, sería por fuero militar y por autoridad civil: Gutiérrez Priego”, en *Aristegui Noticias*, 20 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3fMFRM4>

318. Castillo, Gustavo, y Murillo, Eduardo. “Detienen en EU, a petición de la DEA, al ex secretario de Defensa, Salvador Cienfuegos”, en *La Jornada*, 15 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3rgXK8i>

Inicialmente, el Presidente de la República dijo:

Es un hecho muy lamentable el que un exsecretario de la Defensa sea detenido acusado por vínculos con el narcotráfico, desde luego todo esto debe probarse, no podemos adelantar vísperas, no podemos hacer juicios sumarios, son procesos legales en donde las personas acusadas tienen derecho a la defensa [...]

Independientemente del resultado de la indagatoria de que concluya el proceso, es lamentable que esto suceda, estamos ante una situación inédita porque está detenido por la misma acusación del que fue secretario de Seguridad Pública de Felipe Calderón, y ahora detienen al secretario de la Defensa durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Esto es una muestra inequívoca de la descomposición del régimen de cómo se fue degradando la función pública, la función gubernamental en el país, durante el periodo neoliberal³¹⁹.

En su momento, desde el Centro Prodh –además de hacer un recuento de la posición de la Sedena bajo su mando en casos como Ayotzinapa y Tlatlaya– señalamos que, de confirmarse las acusaciones en su contra, esto sería un elemento más para poner en duda la supuesta incorruptibilidad de las Fuerzas Armadas mexicanas³²⁰.

Más adelante, hubo un viraje en la posición del Gobierno Federal que llevó a que se retirasen los cargos contra el General para poder procesarlo en México. Una vez retornado a México y cerrada la investigación en contra del ex Secretario, el Presidente de la República llegó a decir que las acusaciones contra el general no tenían sustento³²¹. Y aunque no se han termi-

319. Villa y Caña, Pedro. “Detención de Cienfuegos es muestra inequívoca de la descomposición del régimen”, en *El Universal*, 16 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3ff8vpn>

320. Díaz, Gloria Leticia. “Tlatlaya y Ayotzinapa, las dos herencias de Cienfuegos”, en *Proceso*, número 2294, 18 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3lKShoT>

321. Ver: “EU retira cargos contra Cienfuegos para que sea investigado en México; no es impunidad, sino respeto: Ebrard”, en *Animal Político*, 17 de noviembre de 2020, <https://bit.ly/3cZdZ4E>, y “AMLO acusa a la DEA de fabricar delito a Salvador Cienfuegos y respalda su exoneración”, en *Animal Político*, 15 de enero de 2021. <https://bit.ly/3cd2lEb>

322. Ver: “La cofradía secreta de Cienfuegos dobló a la DEA. La llaman ‘El sindicato’”, en *Enequis*, 18 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3llzJG1>; Azuela, Maite. “AMLO, el salvador abnegado de Cienfuegos”, en *El Universal*, 19 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3tNhP7D>;

nado de publicar o explicitar las razones detrás de este cambio de postura, algunos analistas lo atribuyeron a presiones del sector castrense²²².

Poco después, sin embargo, se anunció que el ex secretario de la Defensa Nacional volvería a México para que el proceso legal continuara aquí. En ese momento, desde el Centro Prodh señalamos:

La decisión del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de desistir de la acusación presentada contra quien fuera el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional puede leerse como un triunfo diplomático de México, pero constituye, a la vez, un preocupante mensaje de la preponderancia militar en la actual administración. Además, abre la posibilidad de que se consolide de forma definitiva la impunidad castrense en el país.

Que las gestiones diplomáticas se hayan volcado al rescate del General Cienfuegos confirma que la profundización de la militarización en este sexenio -con la creación de la Guardia Nacional, pero también con la extensión de la participación castrense en los más diversos ámbitos de la vida pública- ha brindado a las Fuerzas Armadas una notoria preeminencia en la actual administración, que puede modificar el modelo al que se habían ajustado las relaciones cívico militares en la historia reciente del país.

Pero también, desde la óptica de la justicia, el regreso del General puede terminar sedimentando la política de impunidad castrense que ha prevalecido en México. Es poco probable que a nivel nacional exista una investigación pronta y exhaustiva, pues las indagatorias sobre actos de corrupción o violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas suelen desembocar en impunidad. Las fiscalías temen investigar con seriedad los delitos que cometen los castrenses, en buena medida por el contexto de empoderamiento militar que vivimos; además, las Fuerzas Armadas no se han caracterizado nunca por cooperar con las instancias civiles para el avance de dichas investigaciones.

[...] se habla ya de que tendrían que ser las instituciones de justicia militar las que conozcan la investigación que debe realizarse, bajo la premisa de que subsiste el fuero militar en el caso, cuando en realidad, pese a que la interpretación de los tribunales federales ha sido un tanto inconsistente, por

López Montiel, Gustavo, "Salvando al general Cienfuegos", en *Forbes*, 23 de noviembre de 2020, <https://bit.ly/3fm1Ppx>; "Salvador Cienfuegos: claves de su liberación y regreso a México", en *El Universal*, 21 de noviembre de 2020, <https://bit.ly/3raDmFK>

virtud de las reformas de 2014 y por el carácter vinculante de los estándares internacionales en la materia, no debería prevalecer el fuero militar pues no puede sostenerse que los delitos de delincuencia organizada atentan primordialmente contra la disciplina castrense objetivamente valorada, ni mucho menos podría presumirse la independencia o imparcialidad de los órganos militares de justicia para procesar un caso de esta envergadura.

En este escenario, el desafío es para la Fiscalía General de la República y nada en la historia reciente permite presumir que ésta actuará como instancia de fiscalización externa en un caso que involucra a quien en el pasado encabezó la Sedena, cuando se ha mostrado incapaz de llevar ante la justicia a militares de menor grado involucrados en actos de corrupción o violaciones a derechos humanos, siendo siempre complaciente con la cadena de mando. Ahí está el caso Tlatlaya para acreditarlo.

[...] el inicio de la anunciada investigación nacional no es prometedor. En vez de anunciar la creación de una unidad especial para indagar el caso encabezada por un Fiscal probo con suficientes facultades legales, un ministerio público anónimo cuya adscripción no ha sido informada a la opinión pública se limitó a informar al General de la existencia de una carpeta de investigación.

[...] si este reciente episodio no concluye con un procesamiento penal adecuado y transparente, se estará confirmando que en México el Ejército es intocable y que aquí la impunidad castrense es la norma.

Posteriormente, la FGR anunció de forma súbita que no procedería penalmente en contra del ex Secretario de la Defensa Nacional³²³. Ante el anuncio, desde el Centro Prodh señalamos:

En noviembre de 2020, ante el regreso a México de quien fuera titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), advertimos que el caso demandaba un procesamiento penal adecuado y transparente en México; lamentablemente, esto no está sucediendo.

El extitular de la SEDENA, desde luego, goza de la presunción de inocencia. Esa misma que en los operativos castrenses de la “Guerra contra el Narcotráfico” se la ha negado a tantos y tantas, como ocurrió con las víctimas

323. Centro Prodh. “La justicia frente al poder militar”, en *Animal Político*, 19 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3cksWz1>

civiles de Tlatlaya; esa misma que se negó a los estudiantes de Ayotzinapa, cuando incluso desde las propias Fuerzas Armadas se les criminalizó.

Dicho eso, cabe recordar que cosa distinta es presumir la autonomía y la solvencia de la Fiscalía General de la República (FGR), en un contexto de inédita militarización y de probada incapacidad del Ministerio Público para hacer que los castrenses rindan cuentas cuando violan derechos humanos o cuando cometen actos de corrupción.

Por eso, es relevante que se hayan publicado algunos documentos del caso, y es deseable que se prosiga por esta ruta, compatibilizando la transparencia con el cumplimiento de obligaciones internacionales, pues sólo la máxima transparencia posible puede disipar las fundadas dudas.

Lo que hasta ahora se ha hecho público evidencia desaseo. Del lado de la investigación estadounidense, los mensajes de telefonía celular que se entregaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y que ésta publicó el viernes, dejan más preguntas que certezas; es realmente difícil creer que esta sea la única evidencia reunida durante la investigación.

Del lado de la investigación mexicana, llama la atención la inusual rapidez de la determinación de la FGR. En dos meses concluyó una investigación que tomó varios años en los Estados Unidos, asignando valor preponderante al dicho del propio acusado, sin que hasta ahora sepamos a ciencia cierta cuántos actos de investigación adicionales se realizaron y cuál fue la profundidad de estos, porque el expediente que se ha dado a conocer se encuentra excesivamente testado por la propia Fiscalía.

Por si esto no bastara, del lado de la comunicación política se ha generado más confusión: el Presidente de la República aludió al caso aseverando que hubo “fabricación de delitos”. La afirmación, al sugerir que dolosamente se habría confeccionado una acusación con pruebas falsas, es problemática: aunque la DEA realizó la investigación, ésta pasó por el análisis de un gran jurado y de un equipo de fiscales, además de que fue objeto de una revisión judicial preliminar que no encontró irregularidades.

Mucho se ha discutido y se seguirá discutiendo sobre el contenido de los mensajes, específicamente por cuanto hace a las menciones del extitular de la Defensa Nacional. La somera investigación que en 60 días realizó la FGR no permite dilucidar con seriedad todas las preguntas que surgen. Pero, además, la precipitada determinación parece indicar que tampoco se indagarán otras líneas de investigación que surgen de los mensajes, cuyo seguimiento no está atado a la situación jurídica del General. En los mensajes se alude a

posibles actos ilícitos de un exsecretario de Gobernación, de un exgobernador de Sinaloa, un exgobernador del Estado de México, de procuradores, de comandantes de las policías ministeriales, de militares en activo y en retiro. Es un hecho indubitable que el grupo delictivo en cuestión tenía vínculos con actores estatales, incluido desde luego con el Ejército.

Estas menciones dan cuenta de la profundidad y extensión de los vínculos que tienen con el Estado las organizaciones delictivas en México. Hablamos de verdaderas redes macrocriminales, que permanecen a lo largo del tiempo y subsisten más allá de la suerte de sus liderazgos fungibles y de las alternancias sexenales. Éstas –sobre todo las dedicadas al trasiego transnacional de drogas– no se benefician sólo por la protección de algunas cuantas policías municipales; la propia naturaleza de sus actividades supone la connivencia de fuerzas de seguridad estatales y federales –incluyendo desde luego al Ejército y a la Marina, que no han sido ni son incorruptibles–, así como la protección de actores políticos. Como muestra el opaco y lamentable desenlace del caso del General, estas redes permanecen intocadas y no contamos en México con instituciones capaces de indagar con independencia, seriedad, nuevas tecnologías y respeto a los derechos humanos los delitos que éstas cometen en absoluta impunidad. Esa es una de las tragedias que este caso evidencia.

En estas circunstancias, inevitablemente este episodio viene a apuntalar la preeminencia castrense que, de forma inesperada, se ha consolidado en esta administración. Como hemos dicho reiteradamente, esta inercia de décadas se ha profundizado en el presente: no se llama a cuentas a las Fuerzas Armadas por la Guerra Sucia; se prodiga impunidad a los crímenes castrenses de la Guerra contra las Drogas en casos como Tlatlaya; se permite que los militares dosifiquen la información respecto del esclarecimiento de Ayotzinapa; no se imponen controles externos a la Guardia Nacional; no se investiga en las vías civiles la corrupción en obras que se han encargado a los militares; y, además, las Fuerzas Armadas participan hoy en incontables ámbitos de la vida pública.

Sin duda, en el caso quedan más dudas que certezas; pero si una claridad emerge, es desde luego que el contexto de militarización explica buena parte de la forma y del fondo de la expedita exoneración del General³²⁴.

324. Centro Prodh. “Operación Padrino: más dudas que certezas”, en *Animal Político*, 08 de enero de 2021, <https://bit.ly/3l15LZ>

En efecto, como en su momento lo indicamos, tanto las gestiones efectuadas para asegurar el regreso a México de quien fuera Secretario de la Defensa Nacional como la decisión de cerrar rápidamente las indagatorias dan cuenta de la preminente posición del Ejército en esta administración³²⁵.

En ese sentido, fue muy llamativa la manera en que tan pronto como el ex Secretario de la Defensa Nacional regresó a México, desde diversas perspectivas comenzó a impulsarse la idea de que la investigación sobre su presunta participación en conductas ilícitas debía ser proseguida en el ámbito de la justicia militar. Así, se ha afirmado que tendrían que ser las instituciones de justicia castrense las que continúen el proceso o bien que, en el caso, tendrían que realizarse investigaciones paralelas en el fuero civil y en el fuero militar³²⁶.

No es este el espacio para analizar ampliamente las implicaciones del caso del exsecretario ni para caracterizar políticamente la posición de quienes se han pronunciado sobre la posibilidad de extender el fuero militar al mismo. Sí, en cambio, es un espacio adecuado para realizar una puesta al día respecto del análisis técnico sobre el fuero militar en México, a la luz de estos recientes eventos. A ello dedicaremos el siguiente apartado.

8.2 LA INTERMINABLE LUCHA PARA ACOTAR EL FUERO CASTRENSE

Lo primero que hay que recordar es que el artículo 13 Constitucional prevé la existencia del fuero militar en los siguientes términos:

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

325. Dávila, Patricia. “El carpetazo de la FGR exonera a otros militares y exfuncionarios”, en *Proceso* número 2308, 24 de enero de 2021. <https://bit.ly/3f9zMKJ>

326. Ver, por ejemplo: “Fuero militar debería tener abierta investigación en contra de Cienfuegos, dice analista”, en *Noticieros Televisa*, 18 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3pqpPur>

A partir de esta redacción constitucional, hasta 2014 el Código de Justicia Militar reguló la extensión de la jurisdicción castrense en su artículo 57, prácticamente intocado desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1933, que a la letra decía en lo conducente:

Son delitos contra la disciplina militar: I.- Los especificados en el Libro Segundo de este Código; II.- Los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias que enseguida se expresan: a) Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo.

Aplicando ese artículo, por años la jurisdicción militar se extendió sobre civiles que tenían el carácter de víctimas u ofendidos respecto de delitos cometidos por personal castrense. Las averiguaciones previas y las causas penales iniciadas en casos donde hombres y mujeres civiles habían sido victimizados por castrenses con conductas tan graves como tortura, desaparición u ejecuciones extrajudiciales (homicidios, en la ley penal) se conocían en las instituciones militares de justicia.

Conforme aumentaron las violaciones a derechos humanos cometidas por militares y marinos, tanto en el contexto de operaciones contra-insurgentes como en el de operaciones realizadas en la llamada “Guerra contra el Narcotráfico”, esta extensión se volvió causa y símbolo de impunidad: cuando las Fuerzas Armadas se investigaron a sí mismas, el espíritu de cuerpo prevaleció y la falta de rendición de cuentas terminó imponiéndose.

En ese contexto, organizaciones de derechos humanos presentamos los primeros amparos para impugnar la extensión del fuero militar sobre víctimas civiles. La respuesta del Poder Judicial de la Federación, en aquel tiempo, no fue garantista: invocando la antigua Ley de Amparo y reflejando una concepción acotada sobre el lugar de la víctima en el proceso penal, los jueces de amparo estimaron que carecían de interés jurídico y sobreseyeron esos juicios.

Por ejemplo, desde el Centro Prodh acompañamos en esa época el primer litigio que, impugnando la extensión del fuero militar sobre la investigación y el juzgamiento del homicidio de varios civiles por uso desproporcionado de la fuerza letal, llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 2009. En ese asunto, bajo el Amparo en Revisión 989/2009, la ajustada mayoría de los ministros y ministras confirmaron el

sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito del conocimiento inicial, concluyeron que las víctimas carecían de interés jurídico y no entraron al estudio del fondo de la cuestión.

En la minoría destacó la posición del Ministro José Ramón Cossío quien, en el proyecto que presentó inicialmente al Pleno y en su voto particular, razonó que el artículo 57 del Código de Justicia Militar contravenía la Constitución por provocar que en lo relativo a la extensión del fuero castrense prevaleciera un criterio personal, en cuanto a la calidad del sujeto activo, y no material, en cuanto a la naturaleza de la conducta delictiva.

En lo que interesa a este texto, el Ministro señaló además que:

El Constituyente de 1917 tuvo la clara intención de que los civiles no fueran sometidos a una jurisdicción formalmente dependiente (como lo es el fuero militar); por ello, es claro que, de una lectura conjunta con el artículo 17 constitucional, y asumiendo que la víctima o el ofendido son titulares de la garantía del acceso a la justicia independiente, resulta entonces claro que no hay una razón justificada para distinguir entre el civil involucrado en calidad de sujeto activo y aquél involucrado en calidad de sujeto pasivo.

Ahora bien, una interpretación contraria a la anterior sólo tendría sentido de considerar que las conductas delictivas desplegadas por militares que ofenden bienes jurídicos de la sociedad civil deben ser juzgadas por un tribunal especial y distinto del que juzga cualquier otra controversia penal. No se encuentra previsión constitucional alguna que permitiera entender que ese es un fin cuya procuración debe garantizarse. La conservación de la disciplina militar no es un valor incompatible con la defensa de que la jurisdicción civil deba conocer de los casos en que la ofensa también es propiamente civil.

Finalmente, se debe señalar que la interpretación a la que se ha arribado es congruente con los estándares internacionales en materia de derechos humanos establecidos por diversos órganos internacionales de protección.

Esto es así porque el elemento esencial que se ha establecido respecto al fuero militar tanto en los instrumentos internacionales de derechos humanos como por los órganos de protección, es que los tribunales militares deben limitar su competencia a delitos y faltas de naturaleza estricta o exclusivamente militar cometidos por militares³²⁷.

327. El referido voto particular puede consultarse en <https://bit.ly/39amR6k>

Esta posición, tendente a limitar el fuero militar lo más posible, no fue respaldada en la referida discusión inicial por la mayoría del Pleno, que finalmente no entró al fondo de la cuestión.

Ante la ineficacia de los recursos internos, los casos en que se impugnó la excesiva extensión del fuero militar llegaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicho tribunal emitió en 2009 su sentencia en el caso del señor Rosendo Radilla Pacheco, desaparecido por militares. Después vendrían las resoluciones de los casos de Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, campesinos ecologistas torturados por militares; Valentina Rosendo Cantú, mujer indígena torturada sexualmente por militares, e Inés Fernández Ortega, mujer indígena torturada sexualmente por militares.

En todos estos casos, la Corte Interamericana estimó que el artículo 13 de la Constitución era plenamente compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al tiempo que consideró que el artículo 57 del Código de Justicia Militar no lo era. Expresamente, la Corte Interamericana señaló, en lo que aquí nos interesa, que ese artículo era:

[...] una disposición amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado. La posibilidad de que los tribunales castrenses juzguen a todo militar al que se le imputa un delito ordinario, por el sólo hecho de estar en servicio, implica que el fuero se otorga por la mera circunstancia de ser militar. En tal sentido, aunque el delito sea cometido por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo no es suficiente para que su conocimiento corresponda a la justicia penal castrense³²⁸.

Por estas consideraciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó reformar el Código de Justicia Militar. Las modificaciones para acotar el fuero castrense, sin embargo, no ocurrieron con prontitud.

328. Ref. *Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 286; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215, párr. 178; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párr. 162; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México...*, cit., párr. 205.

En sentido contrario, el 16 de noviembre de 2011 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas al Código de Justicia Militar, con las que se adicionó el Capítulo IV BIS al Título Octavo del Libro Segundo de dicha norma, para añadir en los artículos 275 BIS y 275 Ter los delitos de “Traición a las Fuerzas Armadas Mexicanas”. Con estas reformas se establecieron como delitos militares conductas ilícitas relativas a la incorporación y connivencia con la delincuencia organizada. De acuerdo con solicitudes de información presentadas por el Centro Prodh, de 2012 a la fecha se han iniciado 35 indagatorias por estos delitos en el fuero militar. De acuerdo con la información recibida, no existe ninguna sentencia firme en donde se haya encontrado a alguna persona responsable de estos delitos; únicamente la Sedena informó, en 2021, que se encontraban en trámite 21 juicios, en contra de 3 Cabos, 4 soldados, un 3er. Maestre, un 2do. Maestre, 6 tenientes, dos Sargentos Segundo y un Subteniente³²⁹.

Como se verá más adelante, con estas reformas el poder civil cedió al estamento castrense la posibilidad de investigar y juzgar conductas especialmente relevantes, cuya persecución interesa a la sociedad toda y no sólo a las propias Fuerzas Armadas, en casos de delincuencia organizada. Esto, cabe señalar, en contravención de los estándares internacionales.

Además de esas reformas, la impunidad también siguió. Entonces, otro conjunto de juicios en los que civiles buscaban la restricción del fuero militar invocando las sentencias interamericanas llegó a la SCJN.

Así, el Pleno de la SCJN volvió a conocer diversos asuntos relacionados con esta temática, que se dirimieron después de que resolviera el asunto Varios 912/2010. Éste fue iniciado para cumplir la sentencia Radilla Pacheco en sede judicial y, entre otros asuntos, se refirió al deber de restringir “la interpretación del fuero militar en casos concretos”³³⁰.

A este conocimiento de diversos casos de conjunto contribuyó también el hecho de que la SCJN emitiera el Acuerdo 06/2012³³¹, mediante el cual ordenó que no fueran resueltos asuntos relacionados con el fuero militar hasta que la SCJN estableciera criterio al dirimir los asuntos radicados en el Tribunal.

329. Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 0000700091221. Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información sin número. Ciudad de México. 24 de marzo de 2021.

330. El expediente puede consultarse en <https://bit.ly/3cY3zmo>

331. Puede consultarse en: <https://bit.ly/3QgqpdA>

De esta manera, en agosto de 2012 comenzó el análisis de estos asuntos. Uno de estos casos fue el juicio de Amparo en Revisión 133/2012, acompañado por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, por la ejecución extrajudicial en un retén militar del joven naua Bonfilio Rubio Villegas. También fueron revisados los conflictos competenciales 38/2012 y 60/2012, los juicios de amparo 134/2012, 770/2011, 60/2012, 61/2012, 63/2012, 217/2012, 252/2012 y 224/2012 y el Amparo Directo 15/2012.

Al resolver el ya citado Amparo en Revisión 133/2012, por primera ocasión la SCJN limitó los alcances del fuero militar respecto de víctimas civiles, a propuesta de la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero. En la discusión, la Ministra expresó:

[...] es correcta la determinación del juez de Distrito al declarar inconstitucional el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar, en virtud de que de la norma en estudio se advierte que para precisar cuáles son los delitos contra la disciplina militar, el Legislador no tomó en consideración que las conductas tuvieran un impacto negativo en los bienes jurídicos de la disciplina castrense sino que se limitó a tomar en cuenta la calidad del sujeto activo del delito; es decir, que éste fuera un militar al momento de estar en servicio o con motivo de actos del mismo. La norma penal analizada tampoco repara en la naturaleza del sujeto pasivo del delito, al no hacerlo, permite a los tribunales castrenses ejercer jurisdicción sobre civiles, pues como ya se dijo, siempre que un civil sea el sujeto pasivo del delito, la víctima u ofendido tiene legitimación procesal para comparecer a la averiguación previa o al proceso penal correspondiente a efecto de hacer valer sus derechos, en tal virtud, la norma analizada implica que personas civiles tengan que comparecer ante autoridades militares para hacer efectivos sus derechos de acceso a la impartición de justicia y reparación del daño en directa contravención a lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución Federal³²².

Así, en este asunto la mayoría de los ministros y ministras declaró –por primera vez– la inconstitucionalidad del artículo 57 del Código de Justicia Militar.

De esta manera, a partir de la resolución del citado Amparo en Revisión 133/2012 empezó a construirse la interpretación en el sentido de que el fuero

322. SCJN, Versión taquigráfica de la sesión de Pleno de 21 de agosto de 2012. <https://bit.ly/3f5YvP7>

militar no puede conocer de delitos cometidos por militares en los que las víctimas son civiles. Esto se reafirma aún más si recordamos que tanto en la legislación como en la interpretación de los órganos del Poder Judicial de la Federación existía una visión acotada de los derechos de las víctimas en un proceso penal, que evolucionó al reconocérseles el derecho a impugnar una sentencia absolutoria si no había sido satisfecha la reparación del daño; después se amplió para darles la facultad de cuestionar la totalidad de las consideraciones de una sentencia y, a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Víctimas y del Código Nacional de Procedimientos Penales, se les reconoce como verdadera parte procesal, con derecho a tener asesoría jurídica técnica e incluso diferir de la calificación jurídica de la conducta delictiva realizada por la fiscalía.

Ahora bien, estrictamente esta interpretación no resuelve qué sucede en los casos en los que se atribuye la comisión de conductas delictivas a integrantes de las Fuerzas Armadas sin que se generen víctimas individuales civiles, como sería el caso de los delitos previstos en la Ley Federal de Delincuencia Organizada, en el Código Penal Federal y en la Ley General de Salud, solo por mencionar algunos.

Como ya se adelantó, para dilucidar esta cuestión hay que comprender qué implica la disciplina militar objetivamente valorada o el servicio castrense objetivamente valorado. Esto pasa por adoptar un criterio de revisión material de la conducta delictiva cometida, como lo señalara el ministro Cossío, lo que sería consistente con el criterio interamericano según el cual los tribunales militares deben limitar su competencia para conocer únicamente de delitos y faltas de naturaleza estricta o exclusivamente militar.

En los análisis realizados en el año 2012, la SCJN resolvió varias cuestiones relacionadas con el fuero militar, por ejemplo, su extensión sobre casos donde no había víctimas individuales civiles, revisado en el Amparo en Revisión 224/2012. Al dirimir estos asuntos, se establecieron diversas hipótesis sobre la extensión o restricción del fuero militar.

Para resumir la discusión y aclarar el estándar adoptado por el máximo tribunal, el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan publicó un poco después el reporte “Jurisdicción Militar y Derechos Humanos: elementos para las reformas pendientes”³³³. Ahí se señalaron los avances alcanzados, pero también algunos de los temas no resueltos.

333. El informe puede descargarse en: <https://bit.ly/3lJJDYh>

En particular, esa publicación enfatizó que no se había explorado con suficiencia la necesidad de restringir la jurisdicción militar en casos donde el delito en cuestión no afectara la disciplina militar objetivamente valorada, al margen de que la víctima fuese o no civil o incluso en el supuesto de que no hubiese víctima directa individualizada. Eso, se señaló entonces, podría repercutir en que el fuero militar siguiera conociendo de delitos que no resultaban en una afectación personal contra una víctima o incluso delitos graves que no afectaban primordialmente la disciplina castrense objetivamente valorada.

Sobre el particular, dicha publicación señaló:

[...] No es claro el criterio de restricción de la jurisdicción militar en lo concerniente a delitos cometidos por militares que no agravian a civiles y que, en estricto sentido, tampoco lesionan bienes jurídicos castrenses. Como antes se señaló, el Pleno interpretó que el artículo 13 Constitucional prohíbe que la jurisdicción militar se extienda sobre civiles, independientemente de que estos tengan carácter de activos o de pasivos.

[...]

La SCJN conoció expedientes de esta naturaleza durante los debates que sostuvo el Pleno en agosto y septiembre de 2012. En algunos casos, como ocurrió en el Conflicto Competencial 6o/2012, el Máximo Tribunal ordenó remitir a la jurisdicción civil los casos donde la víctima directa no era un civil. Dicho Conflicto Competencial, relacionado con un expediente en el que se acusó a los castrenses de delitos contra la administración de justicia, fue resuelto a favor de la jurisdicción civil, bajo el argumento de que la acción delictuosa de los castrenses sí afectaba a los civiles –pese a que usualmente se considera que este tipo de delitos no agravia a víctimas individuales– en virtud de algunas consideraciones sobre los bienes jurídicos afectados. Sin embargo, en otros casos el Pleno de la SCJN mantuvo en el fuero militar un expediente en el que no había víctimas civiles directas ni afectación de bienes jurídicos castrenses. Por ejemplo, en el Amparo en Revisión 224/2012, el Pleno consideró que un juez del fuero militar tiene competencia para conocer de una causa penal seguida por el delito “contra la salud en la modalidad de colaboración para fomentar el cultivo y cosecha de marihuana”, previsto en el Código Penal Federal, en tanto que dicho tipo penal protege la salud pública y su configuración no afecta los derechos humanos de personas civiles.

El contenido de estas resoluciones, analizado a detalle, no permite comprender con certeza la relevancia que el Pleno de la SCJN asignó a la naturaleza de los bienes jurídicos afectados al momento de establecer el estándar de restricción de la jurisdicción militar. Aunque de la mayoría de las sentencias que se dictaron en los casos que pasaron al ámbito civil se desprende que sí se tomó en cuenta dicho criterio, éstas no contemplan en todos los casos un análisis dogmático del bien afectado.

[...]

[...] En el Amparo en Revisión 224/2012, la sentencia señala: “[...] en el expediente Varios 912/2010 referido este Pleno estableció como condiciones para restringir la competencia del fuero militar las siguientes: a) Que los asuntos correspondientes se encuentren involucrados militares y civiles. b) Que esté comprometido el respeto de los derechos humanos de los civiles involucrados. De lo anterior se sigue que la ausencia de alguno o de ambos requisitos antes mencionados dará pie a que no se restrinja el fuero militar; es decir, en el supuesto de que no se colmen una o la totalidad de estas circunstancias, el tribunal militar tendrá competencia plena para conocer de alguna causa penal concreta, dado que la concurrencia de esos dos supuestos es indispensable para que el fuero militar carezca de competencia para conocer y decidir algún asunto criminal”.

Por otro lado, en el Amparo en Revisión 252/2012 la sentencia señala: “la jurisdicción militar debe atender únicamente a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional en cuanto al bien jurídico protegido, sin que pueda ser un elemento para la determinación de esa jurisdicción ni la calidad del sujeto pasivo del delito, ni la del sujeto activo”³³⁴.

Acerca de este tema, vale la pena destacar la posición que en asuntos como el Amparo en Revisión 224/2012 sostuvo el Ministro Arturo Zaldívar. En esa discusión, el hoy Ministro Presidente de la SCJN sostuvo que “habiendo conexidad con ilícitos no castrenses como lo son los delitos contra la salud, debía prevalecer el fuero civil”, e incluso indicó la posible inconstitucionalidad del inciso e) de la Fracción II del artículo 57 del Código de Justicia Militar, que permite extender la jurisdicción

334. Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. *Jurisdicción Militar y Derechos Humanos*, septiembre de 2013, <https://bit.ly/3lJJDYh>

castrense sobre delitos del orden común que tengan conexidad con ilícitos militares³³⁵.

Después de cuatro sentencias de la Corte Interamericana y de que nuestra Corte estableciera jurisprudencia en la materia, la obstaculización política y militar empezó a ceder, no sin resistencias hasta el final, de suerte que en 2014 comenzó la discusión legislativa para modificar el Código de Justicia Militar.

Agotado el debate legislativo, el artículo 57 de dicho código castrense se reformó para establecer lo siguiente:

Artículo 57. Son delitos contra la disciplina militar:

- I. Los especificados en el Libro Segundo de este Código, con las excepciones previstas en el artículo 337 Bis;
- II. Los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos:
 - a) Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo;
 - b) Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;
 - c) Se deroga.
 - d) Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;
 - e) Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I.

Como señalamos en su momento varias organizaciones de derechos humanos, esta reforma fue “un innegable triunfo de las víctimas”³³⁶. Por

335. El seguimiento del asunto puede consultarse aquí: <https://bit.ly/3cg3To3>

336. Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan. “Reforma al fuero militar: Innegable victoria de las víctimas”, en *Animal Político*, 29 de abril de 2014. <https://bit.ly/3lLhf7B>

primera vez, se logró que delitos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos cometidos contra civiles quedaran fuera del conocimiento de las autoridades militares. Desde entonces a la fecha, la Sedena refiere haber declinado al menos 612 averiguaciones previas o carpetas de investigación a las autoridades competentes del ámbito civil³³⁷.

Sin embargo, la reforma fue incompleta. Al restringir los alcances de la jurisdicción militar en razón de la calidad de la víctima o el ofendido, no se acotó al fuero para otros supuestos en los que el delito en cuestión no afecta a una víctima personal civil pero tampoco afecta primordialmente la disciplina militar objetivamente valorada. Además, se mantuvo vigente la posibilidad de que, ante un evento delictivo, se inicien investigaciones paralelas en el ámbito civil y en el ámbito militar, bajo la premisa de que éste último se limitaría a indagar las afectaciones a la disciplina militar en el ámbito castrense.

Así, sigue ocurriendo una ampliación fáctica del fuero militar pues es el propio Ejército el que está decidiendo a quién y cómo investigar, en una aplicación claramente inconstitucional e inconveniente del artículo 37 del Código de Justicia Militar; en los hechos, son los castrenses quienes actúan como primeros respondientes, levantan la evidencia, entrevistan a los testigos y realizan la calificación legal preliminar.

Los problemas del nuevo diseño legal y las sostenidas reticencias de la jerarquía castrense salieron a relucir en casos como Tlatlaya: ante una ejecución extrajudicial con múltiples víctimas, la entonces Procuraduría General de la República condujo una investigación, mientras que la Procuraduría General de Justicia Militar inició la propia. Esta vulneración de la continencia de la causa repercutió en que a la postre ambos procesos llegaran a conclusiones contrapuestas³³⁸ y permitió que información relevante para la investigación del fuero ordinario se mantuviera bajo el opaco control de la jurisdicción castrense.

De todas maneras, la jerarquía militar mantuvo su inconformidad incluso después de que esta reforma se aprobara (lo que, por cierto, confirma

337. Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 0000700090621. Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información sin número. Ciudad de México. 24 de marzo de 2021.

338. “Se consolida la impunidad en caso Tlatlaya: Fuero militar absuelve a soldados involucrados y PGR omite investigar la orden de abatir”, Centro Prodh. 29 de marzo de 2016. <https://bit.ly/2P5nRSm>

que dicha modificación no fue poca cosa). En 2015, cuando al propio ex Titular de la Sedena se le preguntó si había sido un error haber eliminado el fuero militar, respondió:

Bueno, yo pienso que sí porque están poniendo al Ejército en situaciones muy sensibles, vulnerables, delicadas, en las que nuestro personal ahora piensa si lo procesas por desobediencia, por no obedecer al secretario, o lo procesan por violar los derechos humanos. Creo que al soldado le conviene que lo procesen por desobediencia, pero al país no le va a convenir. ¿A quién le conviene un Ejército que no obedezca? ¿A quién le conviene un Ejército que no tenga disciplina? ¿A quién le conviene un Ejército que no esté entregado a su país, a su sociedad?³³⁹

En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al analizar la reforma al artículo 57 del Código de Justicia Militar dentro del procedimiento de supervisión del cumplimiento de sus sentencias contra México, concluyó que esta modificación era positiva, pero incompleta.

Por ejemplo, en el *Caso Campesino Ecologistas*, el Tribunal Interamericano estimó:

16. [...] la Corte Interamericana valora positivamente la reforma al Código de Justicia Militar aprobada por México en el 2014 y considera que constituye una importante modificación del ordenamiento jurídico interno con el fin de restringir el alcance de la jurisdicción penal militar. [...]
17. En primer lugar, la Corte destaca la importancia para el presente caso de la adecuación al estándar indicado en el inciso a) del Considerando 13, debido a que en la Sentencia constató la violación a los artículos 8.1 y 25 de la Convención en perjuicio de los señores Cabrera García y Montiel Flores por “haberse sometido el conocimiento de las alegadas torturas a la jurisdicción penal militar”; es decir, alegadas violaciones de derechos humanos cometidas contra civiles por militares fueron investigadas en esa jurisdicción. El Tribunal estima que la reforma al artículo 57.II.a) se adecúa parcialmente a ese estándar en lo relativo

339. Benavides, Carlos. “Exige general Cienfuegos justicia en caso Tlatlaya”, en *El Universal*, 29 de junio de 2015. <https://bit.ly/39avjCA>

a que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar hechos de alegadas violaciones de derechos humanos cuando son cometidas por militares en perjuicio de civiles. De acuerdo a la actual redacción de la norma queda claramente establecido que el conocimiento de los casos de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidos por militares en contra de civiles corresponde a la jurisdicción penal ordinaria, ya que el inciso II excluye la competencia del fuero militar respecto de aquellos delitos en que “tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito”. La Corte destaca que el artículo 57 reformado contemplaría que la limitación del fuero aplica a todas las violaciones de derechos humanos contra civiles.

[...]

19. En segundo lugar, en lo que respecta al estándar sobre competencia personal indicado en el Considerando 13 inciso b) relativo a que el fuero militar sólo puede juzgar a militares activos, la Corte encuentra que el actual artículo 57.II.a) del Código de Justicia Militar se adecúa al mismo ya que claramente excluye de su conocimiento los casos en los cuales civiles estén involucrados, como sujetos activos o pasivos.
20. En tercer lugar [...] La Corte advierte que, aun cuando el artículo 57.II.a) del Código de Justicia Militar excluye de dicha jurisdicción la investigación y juzgamiento de alegadas violaciones de derechos humanos presuntamente cometidas contra civiles [...], continúa contemplando una redacción que no se adecúa a los referidos estándares porque permite que dicho fuero mantenga competencia para la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos cuando el imputado es un militar y la víctima también es militar, así como respecto de delitos en que el imputado sea militar y no sea un civil el sujeto pasivo del delito o titular del bien jurídico protegido. Ambos supuestos impiden la determinación de la “estricta conexión del delito con el servicio castrense objetivamente valorado”. Al respecto, el Tribunal reitera su jurisprudencia en cuanto a que “la jurisdicción penal militar [...] debe] estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares” y que “todas las vulneraciones de derechos humanos”

deben ser conocidas en la jurisdicción ordinaria, lo cual incluye las cometidas por militares contra militares.

21. [...] es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal que han sido reiterados en el presente caso [...].
22. Debido a que el artículo 57.II.a) del Código de Justicia Militar reformado aún autoriza la intervención del fuero militar en los delitos en que el imputado y la víctima sean militares y en los delitos en que el imputado sea militar y no sea un civil el sujeto pasivo del delito o titular del bien jurídico, la Corte estima que la actual legislación continúa sin adaptarse parcialmente [...] a los siguientes estándares jurisprudenciales:
 - a) la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, aun cuando el sujeto activo y pasivo sean militares, y
 - b) en el fuero militar sólo se puede juzgar la comisión de delitos o faltas (cometidos por militares activos) que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.
23. A partir de las consideraciones expuestas, la Corte concluye que la reforma del artículo 57.II.a) del Código de Justicia Militar constituye una importante armonización del derecho interno mexicano con los estándares convencionales e internacionales en materia de jurisdicción penal militar [...] Sin embargo, para poder evaluar el cumplimiento total de la medida de reparación ordenada se requiere que, con base en las consideraciones precedentes, México adopte las medidas necesarias a fin de adecuar de forma completa, en un plazo razonable, su derecho interno a los referidos estándares [...] ³⁴⁰.

Después de estas resoluciones no se ha realizado una nueva reforma de la legislación secundaria para continuar con el proceso de reducción del fuero militar. Por el contrario, el 16 de mayo de 2016 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código de Justicia Militar y un nuevo Código Militar de Procedimientos Penales. Aunque estas normas

340. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Supervisión de cumplimiento de sentencia en el caso Cabrera García y Montiel Flores*, de fecha 17 de abril de 2015.

no volvieron al anterior modelo en el que el fuero militar podría extenderse sobre víctimas civiles en casos de violaciones a derechos humanos, sí incluyeron disposiciones que permitirían a las autoridades militares de procuración e impartición de justicia realizar actuaciones e incluso actos de molestia y de privación de derechos respecto de civiles.

Justo por ello, en su momento la CNDH impugnó ambas normas mediante la acción de inconstitucionalidad que se radicó bajo el rubro 46/2016³⁴¹.

Específicamente, la CNDH estimó que constituyen una indebida extensión de la jurisdicción militar sobre personas civiles los artículos 128, fracción VIII, 129 fracción IX, 212, del Código Militar de Procedimientos Penales, así como los artículos 38 y 49 bis XII, del Código de Justicia Militar porque facultan al Ministerio Público Militar y a la Policía Ministerial Militar a requerir y obligar a comparecer a personas civiles para que suministren informes, documentación y datos para la investigación de hechos delictivos de la competencia militar. Lo mismo estimó respecto de los artículos 87, 123, 171, 357, 361, 363 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales, pues permiten la realización de diligencias procesales castrenses sobre civiles. Y también en cuanto a los artículos 136, fracciones VI y VII y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales, así como 83 fracciones XIX y XXIII del Código de Justicia Militar, pues estos posibilitarían a las autoridades militares ejecutar medidas de protección a víctimas civiles.

Pese a la trascendencia de esta acción y aun cuando fue presentada en junio de 2016, fue resuelta por la SCJN hasta 2022 como se verá más adelante. Lo que sí ha ocurrido, sin embargo, es que ha continuado el desarrollo de la jurisprudencia en la materia.

En febrero de 2018, el Pleno resolvió el Amparo en Revisión 605/2014, en el que analizó si el fuero militar resultaba competente para conocer los delitos de contra la salud agravado, contemplado en el Código Penal Federal, y de traición a las Fuerzas Armadas, previsto en el Código de Justicia Militar a partir de las reformas de 2011 a las que ya se aludió, con base en el proyecto presentado por la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En este asunto, la mayoría del Pleno consideró que cuando a un elemento en activo de las Fuerzas Armadas se le imputa un delito contra la salud sin que exista conexión entre los actos de servicio y la conducta cometida,

341. Puede consultarse en: <https://bit.ly/2NN03Cn>

debería conocer el fuero ordinario, estimando, sin embargo, que en el caso sí existía estricta conexión entre el delito contra la salud y el servicio castrense y que por ello debían conocer las autoridades militares.

Es decir, la mayoría estimó constitucional y convencional la extensión del fuero militar para el juzgamiento de delitos y faltas cometidas por militares que afecten la disciplina militar realizando actos de servicio y cuando no estuviere involucrado un civil o se tratara de violaciones de derechos humanos. Esta interpretación introdujo el elemento de los actos de servicio a la ecuación para ser revisado en conjunto con la posibilidad de afectación a la disciplina castrense, pero erró en su conclusión dado que, para la mayoría del Pleno, la sola comprobación de que los actos delictivos fueron cometidos durante el servicio fue suficiente para estimar que las conductas afectaban la disciplina castrense, por lo que se determinó que la jurisdicción militar tenía competencia.

En contra de esta decisión votaron los ministros José Ramón Cossío y Arturo Zaldívar, así como la ministra Norma Piña.

Sobre esta discusión, es relevante la posición divergente que sostuvo el Ministro Arturo Zaldívar. En su voto particular³⁴², el Ministro estimó que la mayoría había adoptado una concepción de la “disciplina militar” como principio constitucional de carácter instrumental favorecedor del correcto funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Sobre esta concepción, señaló dos objeciones. La primera, que:

[...] a través de esta postura puede extenderse la jurisdicción militar prácticamente a cualquier delito cometido por un militar en activo en el que no haya víctimas civiles, pues para ello bastaría que en el caso concreto se argumente plausiblemente que se vulneró alguno de los deberes jurídicos que impone al militar su permanencia en el ejército, lo que en sí mismo supondría una afectación al principio constitucional de la disciplina militar.

La segunda, que:

[...] este entendimiento de la disciplina militar consiste en que la cuestión sobre qué delitos deben juzgarse en los tribunales militares se hace depender de un ejercicio argumentativo de carácter contingente –depende de

342. Puede consultarse en: <https://bit.ly/2NktYeg>

que lo haga un juez en un caso concreto— y no de un criterio objetivo que debería estar recogido en el propio Código de Justicia Militar, como parece desprenderse de la sentencia del caso Radilla Pacheco v. México.

Luego de presentar sus objeciones, el Ministro Arturo Zaldívar precisó en su voto que:

[...] el concepto de “disciplina militar” al que se alude el artículo 13 constitucional debe entenderse de manera mucho más restrictiva: como un bien jurídico susceptible de protección por el legislador penal. En este sentido, como se verá enseguida, una razón muy importante para preferir esta concepción de la disciplina militar es que resulta más consistente que cualquier otra con la doctrina interamericana sobre la restricción objetiva al fuero militar, según la cual los tribunales castrenses sólo pueden juzgar delitos que por su propia naturaleza atenten contra “bienes jurídicos propios del orden militar” o que afecten “bienes jurídicos de la esfera castrense” [...].

Desde esta perspectiva, el Ministro postuló que la disciplina militar debía ser entendida más como “el conjunto de obligaciones, deberes y derechos provenientes exclusivamente de la relación de jerarquía de un inferior con respecto a un superior en una relación de mando y obediencia” que como un bien jurídico tutelado por ley penal castrense en sí mismo. A partir de este entendimiento, sostiene el voto del Ministro Zaldívar que: “considerar que un delito contra la salud puede ser juzgado en la jurisdicción militar supondría adicionalmente una clara vulneración de la doctrina interamericana sobre la restricción objetiva a la disciplina militar”³⁴³.

Sobre esta restricción, señala el Ministro en su voto que:

[...] la idea de la jurisdicción militar como una jurisdicción funcional llevó a la Corte Interamericana a restringir la competencia de los tribunales militares con apoyo en dos criterios independientes: (1) un criterio subjetivo relacionado con las características de las personas que pueden juzgarse en esta jurisdicción: el sujeto activo del delito sólo puede ser un militar en activo y el sujeto pasivo nunca puede ser un civil; y (2) un criterio objetivo sobre el tipo de delito que pueden investigarse y juzgarse en esta jurisdicción:

343. *Ídem*.

conductas que violen deberes militares o delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar³⁴⁴.

Este voto apunta en la dirección correcta y muestra una evaluación en el entendimiento de las razones por las que el fuero militar debe ser restringido en un Estado democrático de derecho. Lo esencial no es sólo si la víctima del delito es o no civil o si la conducta viola derechos humanos o incluso si el acto delictivo fue cometido o no durante el servicio, sino que es igualmente fundamental evaluar si existe o no una afectación a la disciplina militar objetivamente valorada, entendida esta como un bien jurídico susceptible de protección por la ley penal.

Desde esta óptica, es desde luego muy problemático que los delitos de delincuencia organizada o contra la salud sean ventilados en instituciones castrenses por el sólo hecho de ser cometidos por militares en activo realizando actos de servicio, pues la afectación a la disciplina militar en tanto bien jurídico es obviamente secundaria a la afectación de los bienes jurídicos cuya tutela interesa a toda la sociedad y no sólo a las Fuerzas Armadas, mismos que fueron protegidos por el legislador federal al tipificar los delitos contra la salud o los relacionados con la delincuencia organizada.

Recientemente, la SCJN parece haber aceptado que este es el estándar más razonable para acotar el fuero militar. Por ejemplo, hace poco se emitió la tesis 1a. X/2020 (10a.), que a la letra dice:

DELITO DE HOMICIDIO. QUEDA EXCLUIDO DEL FUERO MILITAR PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cuando se trate del delito de homicidio previsto y sancionado en el Código Penal Federal, cuya conducta delictiva se haya verificado en el desarrollo de una actividad castrense dentro de las instalaciones militares y los sujetos activo y pasivo tenían esa calidad al momento de los hechos, se debe precisar, a quién corresponde conocer del asunto, si a una autoridad civil o militar. Se considera que la competencia para conocer del asunto, por razón de fuero, se surte a favor de una autoridad civil. Ello, porque la naturaleza jurídica del homicidio impide que pueda existir una estricta conexión con la disciplina militar, en atención a que el bien jurídico que se pretende proteger es la vida, como uno de los bienes más preciados para

344. *Ídem.*

el ser humano y para la sociedad, sin que guarde relación alguna con los bienes jurídicos propios del orden militar o con algún tipo de afectación a los mismos. Lo anterior es así, porque el Tribunal Pleno ha considerado en diversos precedentes que el fuero militar sólo es competente para conocer de los delitos y faltas que, por su propia naturaleza, atenten de manera directa contra la disciplina militar, cometidos por militares en activo, siempre y cuando se realicen en actos del servicio y no esté involucrado un civil o se trate de violaciones de derechos humanos, pues aun cuando se pudiera creer que cualquier conducta irregular perpetrada por un militar en activo pudiera afectar la disciplina castrense, dando lugar a la posible comisión de un delito militar, ello no es así, porque para que esa conducta pueda reputarse como constitutiva de un delito materia del fuero de guerra, debe existir una conexión directa entre aquélla y la disciplina castrense objetivamente valorada (principio organizativo de las fuerzas armadas); tampoco resulta un factor determinante la circunstancia de que se introduzca cualquier descripción típica en el Código de Justicia Militar, para creer que con esa sola incorporación formal se diera lugar a la existencia de esa estricta conexión, pues actuar de manera contraria haría nugatorio el carácter restrictivo o excepcional de ese fuero, retrotrayéndolo a una posición meramente subjetiva, donde el elemento relevante para su delimitación sea la calidad de los sujetos involucrados o la tipificación en un ordenamiento sustantivo de indole militar.

Como puede verse, en esta tesis evoluciona el criterio de la Corte. Aquí, la razón para acotar los alcances del fuero militar ya no es sólo el carácter civil de la víctima o el ofendido sino, más bien, que exista “una conexión directa entre aquélla y la disciplina castrense objetivamente valorada (principio organizativo de las Fuerzas Armadas)”.

Justamente por ello, la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó este avance jurisprudencial, señalando que:

La ONU-DH considera que este precedente judicial aproxima más el marco legal mexicano a los estándares internacionales sobre jurisdicción militar. Procedimientos especiales de la ONU, entre los que se encuentran el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Comité contra la Desaparición Forzada y el propio Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos han exhortado a México a que la jurisdicción civil también conozca los casos de violaciones de derechos humanos cometidas contra militares.

Entre los argumentos de la sentencia de la Primera Sala para acotar la intervención militar en casos de homicidios donde el sujeto activo y pasivo son militares, destacan: 1) el fuero militar sólo es competente para conocer de los delitos y faltas que atenten directamente contra la disciplina militar como principio organizativo de las Fuerzas Armadas; 2) el delito de homicidio no está relacionado con la disciplina militar, no afecta bienes jurídicos castrenses y no actualiza el fuero de guerra, aun cuando los sujetos activo y pasivo sean militares; y 3) la extensión de la jurisdicción militar en estos casos vulnera el derecho de los familiares como víctimas indirectas del homicidio al juez natural y al debido proceso (independencia e imparcialidad), así como sus derechos a la reparación del daño, a la verdad y a la justicia³⁴⁵.

A la luz de este criterio, es claro que un entendimiento correcto de los alcances del fuero militar en México necesariamente tendría que considerar que, en nuestro contexto constitucional y convencional, progresivamente se ha avanzado en la jurisprudencia hacia la aceptación de que esta jurisdicción debe tener un alcance restrictivo, de suerte que sólo se avoque a conocer aquellas conductas en las que exista “una conexión directa entre aquélla y la disciplina castrense objetivamente valorada (principio organizativo de las Fuerzas Armadas)”.

Por eso, desde una perspectiva técnica sería no cabe aceptar pasivamente que corresponda a la Procuraduría General de Justicia Militar indagar presuntas conductas delictivas relacionados con la delincuencia organizada o contra la salud atribuidas a un ex Secretario de la Defensa Nacional.

En ese supuesto, los bienes jurídicos potencialmente afectados serían sobre todo aquellos cuya tutela no sólo interesa a las Fuerzas Armadas, sino a toda la sociedad en su conjunto. Por eso, su investigación y procesamiento compete sobre todo a las instituciones civiles.

345. “ONU-DH saluda el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia que reconoce que el delito de homicidio donde víctima y presunto responsable son militares no puede ser conocido por la jurisdicción militar”, ONU-DH México, 13 de octubre de 2020. <https://bit.ly/39c6bel>

Dicho en términos más llanos: El Estado en su conjunto y la sociedad –y no primordial y exclusivamente las Fuerzas Armadas– detentan el más alto interés en que estas conductas en extremo graves sean debidamente investigadas y, en su caso, sancionadas.

Más aún: derivar a las instancias castrenses este complejo caso sin duda implicaría que fuese conocido por instancias absolutamente carentes de independencia e imparcialidad.

Desde una perspectiva orgánica, hay que recordar que el Fiscal General de Justicia Militar no tiene asegurada normativamente su autonomía frente al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional. Hasta el día de hoy, el Código de Justicia Militar prevé en su artículo 36 que el agente del Ministerio Público militar pueda retirar la acción penal o desistirse de ella si así lo instruye por escrito el secretario del ramo.

Desde una perspectiva personal, el actual Fiscal General de Justicia Militar sirvió bajo las órdenes del ex Secretario de la Defensa Nacional, bajo cuya gestión fue incluso promovido y ascendido³⁴⁶. Más aún: en investigaciones relevantes de casos de derechos humanos se caracterizó por defender el interés del Ejército, no el de las víctimas o la sociedad³⁴⁷.

En estas circunstancias y dados los antecedentes de la justicia militar, sería ingenuo presumir la imparcialidad o la independencia del órgano castrense de procuración de justicia en una eventual investigación de una persona que se desempeñó, por ejemplo, como Secretario de la Defensa Nacional.

Llevando más allá el ejercicio hipotético, en el improbable escenario de que fuese judicializada en el fuero militar una investigación de este calado tampoco sería de presumir la independencia e imparcialidad de los órganos castrenses de administración de justicia. Como consecuencia de las reformas de 2016, en un caso como éste intervendría un tribunal oral de justicia militar que, en términos del artículo 9 Bis y relativos del Código de Justicia Militar, estaría compuesto por jueces que para serlo tendrían que ostentar el grado de general brigadier o coronel y al menos siete años de experiencia en las Fuerzas Armadas. En los hechos, esto asegura que se trataría de militares que habrían servido bajo el mando

346. “El general Salvador Cienfuegos promovió 200 mandos; algunos aún operan”, en *Omnia*, 27 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3d1UfNO>

347. Alzaga, Ignacio. “Defensores ‘vician’ los juicios: SEDENA”, en *Milenio*, 19 de abril de 2016. <https://bit.ly/3lKgADC>

del ex Titular de la Defensa Nacional y que muy probablemente habrían sido ascendidos a su cargo actual por éste. La independencia e imparcialidad estaría seriamente comprometida.

Los propios datos de la Sedena, hasta 2021, validan esta presunción. Al preguntar a esta dependencia cuántos Generales han sido objeto de investigaciones penales en el fuero militar, el Ejército proporcionó cifras que confirman que este tipo de indagatorias son escasas³⁴⁸:

AÑO	GRADO		
	GENERAL DE DIVISIÓN	GENERAL DE BRIGADA	GENERAL BRIGADIER
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	1	1
2010	0	0	0
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	0	3	0
2014	0	5	0
2015	0	0	0
2016	0	0	1
2017	0	0	3
2018	0	5	2
2019	0	4	1
2020	0	3	1
2021	0	0	0

En conclusión: aunque el largo trayecto que ha llevado a la restricción del fuero militar conforme a lo parámetros aceptables en un Estado de Derecho aún se encuentra inconcluso en México, la jurisprudencia ha evolucionado lentamente hasta un punto en que acepta la subsistencia de esta jurisdicción sólo por cuanto hace a afectaciones contra la disciplina militar objetivamente valorada.

348. Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad de Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 0000700090921. Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información sin número. Ciudad de México. 05 de abril de 2021.

A esto se añade, además, que los órganos de justicia militar carecen de independencia e imparcialidad para indagar y enjuiciar debidamente conductas que involucran a quienes detentaron posiciones de mando y poder dentro de las Fuerzas Armadas.

Precisamente por ello, una perspectiva genuinamente comprometida con el fortalecimiento de la rendición de cuentas debería seguir impulsando el acotamiento del fuero militar, incluso ante delitos relacionados con la delincuencia organizada o los delitos contra la salud, en aras de un mayor y más profundo control civil.

En ese sentido, está pendiente la siguiente generación de reformas al fuero militar, que como mínimo tendría que incluir cuestiones como la modificación del artículo 37 del Código de Justicia Militar para impedir que se abran investigaciones paralelas; asegurar la independencia e imparcialidad de los órganos del fuero de guerra pues hoy carecen de ella; y continuar con el acotamiento de lo que se entiende por disciplina militar.

Por eso es relevante incluir, en un balance como el que hacemos en estas páginas, los diversos intentos que se han hecho para lograr que sean revisadas y analizadas por el Poder Judicial de la Federación las medidas se han venido adoptando que en este renglón. A este propósito dedicaremos el siguiente apartado. 🦋





CAPÍTULO 9

**EJÉRCITO ESPIADO Y EJÉRCITO ESPÍA:
LO QUE “GUACAMAYAS” Y PEGASUS
MOSTRARON SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS**

EL RECUENTO DEL PROTAGONISMO CASTRENSE EN EL SEXENIO de Andrés Manuel López Obrador quedaría incompleto si no incluyera dos episodios que evidenciaron los riesgos de la militarización: la difusión de documentos militares en la filtración masiva conocida como “Guacamaya Leaks” y la documentación sobre el uso del sistema de espionaje conocido como Pegasus por parte de las Fuerzas Armadas. Ambos eventos ponen en evidencia a un Ejército que, aprovechando la ausencia de controles civiles externos robustos, emplea su creciente poder más allá de los límites constitucionales.

9.1 EJÉRCITO ESPIADO: LO QUE “GUACAMAYAS” MOSTRÓ

El 29 de septiembre de 2022, se dio a conocer que un grupo internacional de *hackers* autodenominado “Guacamaya” había vulnerado la seguridad digital de la Secretaría de la Defensa Nacional, accediendo a miles de correos electrónicos alojados en los servidores de esta Secretaría, mismos que habían empezado a ser difundidos con diversos medios de comunicación³⁴⁹.

Posteriormente, medios de comunicación que habían accedido a la misma información comenzaron a revisar los documentos y a analizar su contenido. Por ejemplo, la revista *Proceso* reportó que se trataba de “4 millones 144 mil correos electrónicos internos y externos de la Sedena, enviados entre enero de 2020 hasta el pasado 3 de septiembre”³⁵⁰, abarcando seis terabytes.

349. *Latinus*, “Loret Capítulo 96”, 29 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3RXtjVL>

350. Tourliere, Mathieu, “La SEDENA al desnudo con el hackeo” del colectivo Guacamaya”, en *Proceso*, 2 de octubre de 2022. <https://bit.ly/45jkjo4>

Al ser cuestionado sobre el tema en su conferencia matutina, el Presidente de la República, aunque aceptó que se trataba de documentos oficiales, buscó minimizar el tema e impidió que el Secretario de la Defensa Nacional respondiera sobre el mismo³⁵¹. Esta resistencia de abordar el tema se repitió hasta en tres ocasiones³⁵².

Sin embargo, periodistas y organizaciones de la sociedad civil hicieron su labor para analizar los documentos filtrados y destacar sus principales contenidos. De este trabajo, que tomó tiempo y trabajo, poco a poco fueron surgiendo investigaciones temáticas. Éstas, vistas de conjunto, representan una ventana única hacia el interior de las Fuerzas Armadas, de la que surge una imagen que dista de la que se ha presentado para entregarles más poder y atribuciones. En efecto, en estos documentos el Ejército se muestra lejano a las prácticas de austeridad, al respeto pleno a los derechos humanos y a la pretendida incorruptibilidad que se les atribuye.

Vale la pena hacer un recuento breve de estas investigaciones periódicas en este Informe, pues, sin duda, ello contribuye a mostrar los riesgos inherentes al actual empoderamiento militar. Así, entre los principales trabajos que se han publicado a partir de la filtración de “Guacamayas”, y que interesan en este texto, destacan los siguientes:

- a) ***El intrusivo seguimiento del Ejército respecto de organizaciones de derechos humanos, incluido el Centro Prodh:*** En los documentos, organizaciones civiles como el Centro Prodh son clasificadas como “grupos de presión”, lo que muestra la profunda incapacidad del Ejército para reconocer legitimidad a actores propios de la pluralidad democrática. De la misma manera, las filtraciones acreditan el seguimiento contra defensores de derechos humanos como los integrantes del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, en Guerrero³⁵³.

351. Rodríguez Ulises, “AMLO impide que titular de la Sedena responda sobre ‘hackeo’ de Guacamaya”, en *La Crónica*, 19 de octubre de 2022. <https://bit.ly/46oL4kU>

352. Escobar, Dalila, “El hackeo a la Sedena fue un rotundo fracaso, ‘la guacamaya se volvió zopilote: AMLO’”, en *Proceso*, 19 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3rOLouc>

353. Cervantes, Zacarías. “Ayotzinapa, padres de los 43, la CETEG, CRAC y Tlachinollan, bajo espionaje del Ejército”, en *El Sur de Guerrero*, 12 de junio de 2023. <https://bit.ly/3PNyIkW>

- b) **Las maniobras realizadas por altos mandos del Ejército para desvincular a esta institución armada del caso Ayotzinapa y las reticencias del Ejército al escrutinio internacional de derechos humanos:** Los documentos evidenciaron que el titular actual de la Sedena abogó ante el Presidente de la República por los militares implicados en el caso Ayotzinapa y mostraron también que mandos de alto rango de administraciones pasadas asesoraron la estrategia a seguir por las autoridades³⁵⁴.
- c) **La vigilancia del Ejército sobre actores religiosos:** Los documentos pusieron de relieve cómo, tras el asesinato de los sacerdotes jesuitas Joaquín Mora y Javier Campos en Cerocahui, Chihuahua, evento en el que también fueron privadas de la vida otras dos personas, a los elementos militares presentes en la zona se les ordenó monitorear las actividades y declaraciones de los religiosos, más que garantizar su seguridad; del mismo modo, evidenciaron que el Ejército tenía pleno conocimiento de las actividades criminales que en esa zona de la Sierra Tarahumara había venido realizando el perpetrador de este crimen³⁵⁵.
- d) **El registro, mayor al que se ha hecho público, de los enfrentamientos entre la criminalidad y el Ejército:** Gracias al trabajo de las organizaciones Intersecta y Data Cívica, se reunieron documentos provenientes de la filtración que muestran cómo el Ejército lleva un registro puntual, mayor al que hasta ahora se ha hecho público, de los “enfrentamientos” que sus elementos sostienen contra la delincuencia organizada, mostrando la continuidad ininterrumpida de esta política de despliegue bélico³⁵⁶.

354. Ayala, Verónica, Alamillo, Iván, Buendía, Eduardo y Olmos, Raúl. “#SedenaLeaks: La secreta ‘Operación Limpieza’ del Ejército en el caso Ayotzinapa”, en *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, 3 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3Fa3RVd>. Ver también: Ortiz, Alexis, “Guacamayaleaks / Los planes secretos del Ejército para cerrar el caso Ayotzinapa, en *La Lista*, 10 de octubre de 2022. <https://bit.ly/46KQXcb>

355. Camhaji, Elías. “El imperio criminal de El Chueco y las alertas fallidas en el asesinato de los dos sacerdotes jesuitas en Chihuahua”, en *El País*, 14 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3rMPEKT>. Ver también “La indignación de los jesuitas tras las revelaciones de ‘Los Papeles de la Sedena’: ¿La tragedia probablemente se hubiera evitado?”, en *El País*, 17 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3rMPIKD>

356. Intersecta-Data Cívica, *Con copia oculta*. 16 de mayo de 2023. <https://bit.ly/47oISQP>

- e) **El alto número de eventos en los que civiles han sido privados de la vida por elementos del Ejército:** Añadiendo tanto los datos a los que se ha podido acceder por vía de acceso a la información como los documentos publicados en la filtración, se pudo establecer que la Sedena contabilizaba entre el 01 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2022, la privación de la vida de 798 civiles en presuntos enfrentamientos³⁵⁷.
- f) **La existencia de casos de abuso sexual al interior del propio Ejército y su posterior encubrimiento:** Los documentos publicados revelaron también que existen múltiples casos de abusos sexuales contra mujeres militares dentro de las propias Fuerzas Armadas, mismos que a menudo son encubiertos y dejados en la impunidad³⁵⁸.
- g) **La autoría militar de buena parte de las reformas legales presentadas en este sexenio:** Los documentos confirman que ha sido la Sedena la dependencia que ha redactado las propuestas de reforma de las leyes de la Guardia Nacional, Aeropuertos, Aviación Civil, Orgánica de la Administración Pública Federal, Servicio Ferroviario, Ascensos y Recompensas del Ejército, entre otras. En suma, la Sedena redactó las propuestas de una reforma constitucional, 10 reformas legales y 3 modificaciones administrativas a reglamentos.
- h) **La existencia de prácticas ilícitas y corruptas de elementos del propio Ejército:** los documentos muestran que la Sedena registró que 1,643 militares “comprometieron la seguridad y la imagen” de la institución castrense, mediando actos como la filtración de documentos, la venta ilegal de armas, involucramiento en robos y extorsiones, comercio ilícito de drogas, entre otras conductas³⁵⁹.

357. Arista, Lidia, “Un herido por cada cinco muertos, la letalidad del gobierno de AMLO”, en *Expansión Política*, 28 de febrero de 2023. <https://bit.ly/46lmbac>

358. Zerega, Georgina, “Tengo miedo de que me hagan daño: los correos del Ejército mexicano desvelan decenas de abusos sexuales en la institución”, en *El País*, 2 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3LT6B6>

359. Crail, Alejandra, “Militares comprometen seguridad del Ejército, revela Guacamaya Leaks”, en *El Universal*, 11 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3rIPt35>

- i) **La cooptación de elementos de extracción militar por parte de la delincuencia organizada:** Algunos de los documentos muestran que individuos que formaron parte de las Fuerzas Armadas se incorporaron a grupos de la criminalidad organizada, brindando incluso servicios como pilotos de aviación al narcotráfico³⁶⁰. En esta misma línea, otro documento acreditó la venta ilegal de armas al narcotráfico por parte de elementos del Ejército³⁶¹.
- j) **El subempleo de información de inteligencia que podría haber servido para evitar actos de violencia contra la población civil:** Algunos de los documentos publicados muestran que el Ejército tenía información de inteligencia que, de haberse aprovechado de manera oportuna y diligente, habría servido para evitar actos de violencia en contra de la población civil³⁶².
- k) **Los gastos onerosos de la Sedena:** También fueron revelados que acreditan gastos onerosos para regalos suntuosos, aparentemente adquiridos con dinero público, atribuibles al propio titular de la Sedena³⁶³.
- l) **Los privilegios del General Secretario:** Adicionalmente, una extensa investigación logró sistematizar diversos documentos que dan cuenta de múltiples viajes en condiciones extremadamente lujosas, incompatibles con la austeridad republicana, protagonizados por el titular de la Sedena³⁶⁴.

360. Ramírez, Miriam, “Guacamaya Leaks revela nexos entre 9 expilotos de la Sedena y el narco”, en *El Universal*, 13 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3tltzDr>

361. EFE, “Militar vendió armas a criminales, revela hackeo de ‘Guacamaya Leaks’”, *El Financiero*, 9 de octubre de 2022. <https://bit.ly/46HVfkl>

362. Ramírez, Miriam, “Guacamaya Leaks: Advirtieron a Sedena de enfrentamientos, incendios y ejecuciones, pero no hizo nada”, en *El Universal*. 16 de octubre de 2022. <https://bit.ly/45nFoXc>

363. Sepúlveda, Abdiel, “Lentes de más de 24 mil pesos, entre los regalos de lujo que Sedena ofrece a funcionarios, revela Guacamaya Leaks”, en *El Universal*. 5 de octubre de 2022. <https://bit.ly/46qmdom>

364. Rodríguez Reyna, Ignacio, “Los viajes del general Secretario”, en *Aristegui Noticias*, 17 de abril de 2023. <https://bit.ly/3LPmWj5>

Todas estas investigaciones periodísticas muestran que, contrario a la imagen que se ha invocado para justificar la militarización a lo largo de todos los años que ha durado la llamada “Guerra contra el Narcotráfico”, el Ejército es una institución con problemas de rendición de cuentas que por ello requiere de controles civiles externos más robustos.

Es relevante señalar, a este respecto, que la originalidad de los documentos publicados alrededor de la filtración de Guacamayas está más allá de duda. Tanto es así que el 28 de marzo de 2023 se reportó que la Sedena había detenido, para su procesamiento, a un teniente coronel adscrito a la Dirección de Informática, mismo que fue recluido en el Campo Militar 1-A, quien fue acusado de “pérdida de información”³⁶⁵.

Empero, más allá del inicio de procesos penales dentro del fuero militar, no se han activado otras instancias de control, como la que representa la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Esta ausencia de monitoreo por parte de otros mecanismos civiles en México es contrastante con lo sucedido en otros países en donde también fue vulnerada la seguridad digital de las Fuerzas Armadas; en Chile, por ejemplo, ante un episodio similar un general del Ejército renunció y la titular de la Defensa tuvo que comparecer ante el Congreso³⁶⁶.

Ahora bien, otro de los temas que salió a relucir con la filtración fue el referente a la adquisición por parte del Ejército de tecnología para el espionaje; en efecto, se reportó que el Ejército compró en 2019, ya en la actual administración, equipo para intervenir equipos de telefonía celular a la empresa Comercializadora Antsua S.A. de C.V., que representa en nuestro país a la empresa nso Group³⁶⁷. A esta cuestión dedicaremos el siguiente apartado.

365. Espino, Manuel, “Cae mando militar por caso guacamaya Leaks”, en *El Universal*, 28 de marzo de 2023. <https://bit.ly/3ZL6TJ7>

366. Redacción, “Diferencias entre Chile y México por el hackeo del Grupo Guacamaya”, en *Expansión Política*, 17 de octubre de 2022. <https://bit.ly/45ptrjy>

367. Roldán, Nayeli, “Sedena compró software espía en 2019; desde ese año, teléfonos de al menos 3 periodistas y defensores de DH fueron infectados”, *Animal Político*, 4 de octubre de 2022. <https://bit.ly/46KRuLd>

9.2 EJÉRCITO ESPÍA: LO QUE PEGASUS MOSTRÓ

En agosto de 2016, Citizen Lab³⁶⁸, el laboratorio interdisciplinario de la escuela Munk de Asuntos Globales de la Universidad de Toronto, en Canadá, reveló información de trascendencia global sobre un poderoso *software* de vigilancia llamado Pegasus³⁶⁹, el cual es comercializado por la empresa israelí nso Group Technologies fundada en 2010 y dedicada a la comercialización de tecnologías de vigilancia, que según afirma son exclusivamente para clientes gubernamentales³⁷⁰.

Cuando un dispositivo móvil es infectado con Pegasus, el atacante adquiere la posibilidad de acceder a toda la información almacenada, como mensajes, correos y contactos; obtener el registro de cada tecla oprimida; acceder a llamadas, monitorear datos de localización; e incluso la posibilidad de recolectar información mediante la activación secreta del micrófono o la cámara así como obtener contraseñas; además, Pegasus permite al operador acceder a conversaciones y llamadas incluso mediante plataformas encriptadas. Es decir, el atacante obtiene prácticamente un control absoluto sobre el dispositivo y su contenido. Pese a que nso Group afirma respetar una política de derechos humanos, de acuerdo con Citizen Lab, el número de casos documentados en los que su tecnología se utiliza de forma abusiva contra la sociedad civil sigue creciendo.

La documentación de Pegasus ha tenido alcance global, en Estados Unidos, se documentó el espionaje a un periodista del *The New York Times*³⁷¹, además, existe una demanda en contra de nso por el uso de la infraestructura de WhatsApp para infectar a mil 400 dispositivos en todo el mundo con el *malware* Pegasus³⁷². En Panamá fue ampliamente

368. Citizen Lab. "About". 2016. <https://bit.ly/3RRPrRI>

369. Véase en: <https://bit.ly/48KcrYn>

370. Fox-Brewster, T. "Everything We Know About nso Group: The Professional Spies Who Hacked iPhones With a Single Text". *Forbes*. 25 de agosto de 2016. <https://bit.ly/45x2QS4>

371. Marczak, Bill. "New York Times Journalist Targeted by Saudi-linked Pegasus Spyware Operator", Citizen Lab. 28 de enero de 2020. <https://bit.ly/45mycuw>

372. The Washington Post. "Read the WhatsApp complaint against nso Group", 29 de octubre de 2019. <https://bit.ly/470JGVR>. También: R3D: Red por la Defensa de los Derechos Digitales, "WhatsApp y Facebook demandan a nso Group por atacar su plataforma para infectar dispositivos con Pegasus". 31 de octubre de 2019. <https://bit.ly/3Fba43m>

conocido el espionaje a opositores, empresarios y activistas del que se acusó al entonces presidente Martinelli³⁷³; también se han documentado casos de espionaje a opositores políticos en Togo³⁷⁴, a periodistas y activistas en India³⁷⁵, defensores de derechos humanos en Marruecos³⁷⁶, disidentes políticos³⁷⁷ y periodista de Arabia Saudita, uno de los cuales fue espiado previamente a ser brutalmente³⁷⁸. Incluso existen en Chipre e Israel diversas demandas en contra de la empresa nso Group, por su negligencia frente a los abusos cometidos en el uso de Pegasus, incluyendo México³⁷⁹. En 2021 se reveló en varios países la gran red internacional de uso de Pegasus mediante “Pegasus Project”³⁸⁰. Además, en Estados Unidos se siguen procesos en contra de la empresa nso Group por el uso de plataformas como WhatsApp y Apple para cometer espionaje en contra de defensores y periodistas³⁸¹.

En México se documentó cabalmente el uso de Pegasus en contra de defensores y periodistas. Reportajes publicados por el New York Times el 11

373. “Panamá: Inicia segundo juicio contra expresidente Ricardo Martinelli por espionaje con Pegasus”, *Aristegui Noticias*, 22 de julio de 2021. <https://bit.ly/3PPcAKf>

374. R3D: Red por la Defensa de los Derechos Digitales. “Miembros del clero y opositores políticos en Togo fueron espiados con Pegasus”. 3 de agosto de 2020. <https://bit.ly/46CwZQC>

375. Committee to Protect Journalist. “After WhatsApp spyware allegations, Indian journalists demand government transparency”, 24 de febrero de 2020. <https://bit.ly/46HoDax>. Véase también: R3D: Red por la Defensa de los Derechos Digitales, “Ataques con Pegasus contra sociedad civil enciende escándalo en India”, 4 de noviembre de 2019. <https://bit.ly/3LRmUHu>

376. Amnesty International, “Morocco: Human Rights Defenders Targeted with nso Group’s Spyware”, 10 de octubre de 2019. <https://bit.ly/45qMVEP>

377. *The Guardian*. “Saudi Arabia accused of hacking London-based dissident”, 28 de mayo de 2019. <https://bit.ly/48ZqyJf>

378. Red por la Defensa de los Derechos Digitales (R3D). “Jamal Kashoggi, periodista Saudi Asesinado, habría sido espiado con Pegasus por el Gobierno Árabe”, 24 de octubre de 2018. <https://bit.ly/3ZMze1s>

379. Red por la Defensa de los Derechos Digitales (R3D), “nso Group es demandada ante tribunales de Israel y Chipre por Negligencia y Complicidad en el caso en el #GobiernoEspia”, 31 de agosto de 2018. <https://bit.ly/3PPbbdZ>

380. Rueckert, Phineas, “Pegasus: The New Global Weapon For Silencing Journalist”, *Forbidden Stories*, 18 de julio de 2021. <https://bit.ly/3FCRMPI>

381. Red por la Defensa de los Derechos Digitales (R3D). “Apple demanda a nso Group por el uso de Pegasus contra sus dispositivos”, 23 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/46q9ESs>

de febrero de 2017³⁸² y 19 de junio de 2017³⁸³, retomaron y acompañaron la publicación del informe *#GobiernoEspía: vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos*³⁸⁴, que fue dado a conocer el 19 de junio de 2017 por las organizaciones Article 19 Oficina para México y Centroamérica, R3D: Red en Defensa de los Derechos Digitales; y Social TIC, junto con los reportes del laboratorio Citizen Lab³⁸⁵, en el que se documentó que, entre enero de 2015 y julio de 2016, se habían enviado más de 70 mensajes de texto con vínculos hacia la infraestructura de Pegasus, dirigidos a 12 periodistas y defensores de derechos humanos en México, entre ellos, el equipo de Aristegui Noticias, integrantes del Poder del Consumidor, de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), así como tres integrantes del Centro de derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh). Posteriormente se sumaría el espionaje realizado a integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) del caso Ayotzinapa³⁸⁶, para marzo de 2019 se sumaban 25 casos de espionaje en México documentados por Citizen Lab³⁸⁷.

Investigaciones periodísticas y de las organizaciones en el tema, verificaron que autoridades mexicanas como la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)³⁸⁸, el entonces Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), y la entonces Procuraduría General de la República (PGR) mediante

382. Perloth, N., “Programas de espionaje fueron usados contra promotores de un impuesto a los refrescos en México”, en *The New York Times*. 11 febrero 2017. <https://bit.ly/3rOMING>

383. Azam Ahmed, P. y Perloth, N., “Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México”, en *The New York Times*, 19 de junio de 2017. <https://bit.ly/3rlxERK>

384. Véase: <https://bit.ly/2NtHYqt>

385. Citizen Lab. Marczak, B, et. al., Bitter Sweet: Supporters of Mexico’s Soda Tax Targeted With nso Exploit Links, 11 febrero 2017. <https://bit.ly/3LUaGoX>. Citizen Lab, Marczak, B, et. Al., Reckless Exploit: Mexican Journalists, Lawyers, and a Child Targeted with nso Spyware: <https://bit.ly/3LVd5JB>

386. Ahmed, Azam, Investigadores del GIEI dicen que fueron espiados para entorpecer la investigación del caso Ayotzinapa, en *The New York Times*. 9 de julio de 2017, <https://bit.ly/3ZPD5Me>

387. Citizen Lab. “Reckless VII, Wife of Journalist Slain in Cartel-Linked Killing Targeted with nso Group’s Spyware”, 20 de marzo 2019, <https://bit.ly/3StwVPe>

388. Red por la Defensa de los Derechos Digitales (R3D), “La existencia de existencia de facturas relacionadas con la actualización de software de vigilancia. “Malware de Estado” en el informe El Estado de la Vigilancia: Fuera de Control”. Noviembre de 2016. <https://bit.ly/3FaYOUT>

la Agencia de Investigación Criminal (AIC), habían comprado este software, en el caso de la última, incluso se hizo público el contrato³⁸⁹ y se acreditó en la investigación ministerial iniciada por los hechos, que dicha agencia efectivamente contaba con el *software*.

Otra vertiente relevante ha sido la corrupción asociada con la compra de Pegasus, investigaciones periodísticas han permitido establecer que la tecnología desarrollada por nso Group fue adquirida por las autoridades mexicanas a través de empresas nacionales de reciente creación, que fungieron como intermediarias y que se beneficiaron de millonarias asignaciones directas, aun cuando carecían de experiencia acreditable en el campo de la seguridad nacional³⁹⁰. Cabe señalar que desde que se hicieron públicos los casos de espionaje en México, se exigió la transparencia de todos los contratos que se hubieran celebrado para la adquisición de Pegasus por autoridades mexicanas, lo que después se reiteró formalmente en la carpeta ante FGR. Incluso se litigó para que el INAI ordenará la publicación de los contratos celebrado por PGR³⁹¹.

En el caso del Centro Prodh, en meses cercanos a que posteriormente se sabría qué ocurrió el espionaje, se filtró en medios de comunicación una llamada sostenida entre uno de los integrantes del Centro Prodh y un familiar de Ayotzinapa, utilizada de forma tendenciosa³⁹².

El 19 de junio de 2017, luego de que se hicieran públicos los casos de espionaje en contra de personas defensoras y periodistas, algunas de las víctimas, incluyendo a los integrantes del Centro Prodh, presentaron una denuncia penal ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

389. Véase también: Redacción, “PGR, Cisen y Sedena gastaron casi 500 millones en actualizar Pegasus: documentos”. *Aristegui Noticias*. 10 de julio de 2017. <https://bit.ly/46pICuv>

390. En particular, véase Tourliere, Mathieu, Raúl Olmos y Daniel Lizárraga, “El negocio del espionaje y su singular estrategia comercial”, en *Proceso*, 25 de junio de 2017. <https://bit.ly/3R-SS98U>. También véase la investigación de: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad: <https://bit.ly/3rMRawt>

391. La R3D llevó a cabo el litigio para acceder al contrato, Véase en: <https://bit.ly/46INyKR>

392. Véase: <https://bit.ly/3RZ1z2J>. Por estos hechos, que incluyeron también al abogado del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, se interpuso denuncia penal, la cual se archivó sin llegar a resultados.

(SDHPDSC) de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), por los delitos de intervención de comunicaciones privadas, acceso ilícito a sistemas y equipos de informática y los que resulten, iniciándose la carpeta de investigación número FED/SDHPDSC/UNAI-CDMX/0000430/2017.

Pese al llamado de múltiples instancias, nacionales e internacionales (como la Oficina en México de la ONU-DH y Procedimientos Especiales de la ONU³⁹³, la CIDH³⁹⁴, entre otros³⁹⁵) la impunidad prevaleció y continuó en este sexenio pese a las expectativas generadas por el cambio de administración y por la transición de la PGR a la FGR.

Pese al cambio de gobierno y a las reiteradas referencias por parte del Ejecutivo sobre que el espionaje a personas defensoras ya no ocurría, entre 2022 y 2023 se han revelado nuevos casos de espionaje a través de Pegasus, presumiblemente atribuibles al Ejército³⁹⁶.

En octubre de 2022, la R3D, Artículo 19 y Social TIC dieron a conocer información proveniente de Citizen Lab que confirmó el espionaje realizado en la actual administración (durante 2020) a dos periodistas y un defensor de derechos humanos³⁹⁷.

393. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, El derecho a la privacidad en la era digital, A/HRC/27/37, <https://bit.ly/3LWW4hs>. Así como la Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA: <https://bit.ly/3F9EHWC>. También véase: ONU. México: expertos de la ONU piden investigación independiente e imparcial sobre el uso de spyware contra defensores de DDHH y periodistas. Ginebra. 19 de julio de 2017. <https://bit.ly/2TMZ7fR>

394. CIDH. *Relatoría Especial manifiesta preocupación ante denuncias sobre espionaje de periodistas y defensores de derechos humanos en México e insta a desarrollar una investigación completa e independiente*. Comunicado de prensa R96/17. Washington, D.C.; 12 de julio de 2017. <https://bit.ly/31OV6dB>

395. Red por la Defensa de los Derechos Digitales (R3D). “Ganadoras del Premio Nobel piden investigación independiente e imparcial sobre el caso #GobiernoEspía”. 24 julio de 2017. <https://bit.ly/2Hh66si>; Posicionamiento del Comité de Participación Ciudadana sobre acusaciones de espionaje a periodistas, activistas sociales y defensores de derechos humanos, <https://bit.ly/3rKi8VE>

396. Véase: <https://ejercitoespia.r3d.mx/>

397. Citizen Lab. “New Pegasus Spyware Abuses Identified in Mexico”. 2 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3ZPXIMU>

En esta ocasión y dados los avances tecnológicos en la materia, desarrollados por NSO, el espionaje ocurría aprovechándose de una vulnerabilidad del dispositivo y sin necesidad de dar click a ningún enlace, es decir sin que el objetivo tuviera que hacer alguna acción (*zero click exploit*).

Con las denuncias, además se hizo pública información que señala al Ejército como el posiblemente responsable de realizar el espionaje bajo los siguientes elementos: (i) la empresa Comercializadora Antsua S.A. de C.V., que previamente se demostró que formaba parte del entramado comercial que vendió Pegasus a diversas agencias del gobierno federal durante el sexenio anterior, recibió autorización por parte de NSO Group para representar la exclusivamente ante la Secretaría de la Defensa Nacional entre marzo de 2018 y, al menos, hasta diciembre de 2019; (ii) la referencia, en documentos obtenidos mediante Guacamayas (Oficio SGE-3335 dirigido al Secretario de la Defensa Nacional), de un contrato entre Sedena y Comercializadora Antsua S.A. de C.V. DN-10 SAIT 1075/P/2019 celebrado en abril de 2019 para la prestación del “Servicio de Monitoreo Remoto de Información”³⁹⁸.

Además, las investigaciones encabezadas por la Red por la Defensa de los Derechos Digitales, también dieron cuenta de documentos oficiales, hechos públicos en el contexto de la filtración que se atribuyó el grupo Guacamayas, que refieren la existencia del Centro de Inteligencia Militar (CMI), como la instancia dentro de la Sedena encargada del empleo de estas tecnologías. De acuerdo con los documentos militares, el CMI tiene como objetivo aportar “productos de inteligencia que se generen de la información obtenida por medios cerrados”, es decir, a través de intervenciones de comunicaciones privadas, sin que las Fuerzas Armadas tengan facultades legales para dichas tareas. En otros de los documentos se observa que el CMI es el usuario final (operador) del “Sistema de Monitoreo Remoto de Información” que adquirió la Sedena a través de Comercializadora Antsua, empresa designada con los derechos exclusivos para la venta de Pegasus al Ejército³⁹⁹.

Adicionalmente, se dio a conocer una tarjeta informativa secreta, elaborada por la inteligencia militar el 2 de septiembre de 2020 bajo el nombre “Actividades Raymundo Ramos” (uno de los defensores de quién se acreditó habría sido espiado mediante Pegasus), en la que se da cuenta de

398. Véase: <https://bit.ly/3PP1psi>

399. *Idem.*

las conversaciones que sostuvo dicho abogado con periodistas, entre el 16 de agosto y el 26 de agosto; es decir, exactamente durante las fechas en que el análisis forense de Citizen Lab concluyó que el teléfono de Raymundo Ramos estaba infectado con Pegasus⁴⁰⁰.

Cabe señalar que la Sedena es una de las instituciones que no hizo públicos los contratos que suscribió con NSO para la adquisición de Pegasus u otros sistemas de espionaje, como lo había solicitado el titular del Ejecutivo⁴⁰¹. Además, la información que se ha hecho pública a partir del *hackeo* realizado por el grupo Guacamayas muestra las actividades de vigilancia y monitoreo que realiza la Sedena a organizaciones civiles y personas defensoras de derechos humanos, activistas y periodistas⁴⁰², como ya se señaló.

En este contexto, el 7 de marzo de 2023, Citizen Lab, el laboratorio interdisciplinario con sede en la Escuela de Asuntos Globales y Políticas Públicas de Munk de la Universidad de Toronto⁴⁰³, confirmó que dos dispositivos móviles del Centro Prodh, fueron efectivamente infectados mediante el *software* Pegasus durante 2022 al menos en cinco ocasiones. Cabe señalar que, desde el 15 de diciembre de 2022, dichos dispositivos recibieron un correo electrónico proveniente de Apple y dirigido a su cuenta en iCloud, en la que se informaba que tenían registro de que dichas cuentas posiblemente habrían sufrido una intromisión ilegal por “atacantes patrocinados por el Estado”⁴⁰⁴.

400. Véase: <https://bit.ly/46p53KD>

401. Gobierno de México, Conferencia de Prensa Matutina. 28 julio 2021. <https://bit.ly/3Q-bQr1g>. También véase: Gobierno de México, Conferencia de Prensa Matutina. 4 de octubre 2022. <https://bit.ly/48FcvZk>

402. *La Lista*. “Guacamayaleaks | El Ejército vigila las acciones de feministas, activistas y universidades”. 4 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3ZNzGBu>

403. Como parte de las investigaciones del Citizen Lab sobre tecnologías y vigilancia, en particular en la industria de spyware, el Citizen Lab ha desarrollado la capacidad de identificar pruebas de compromiso de dispositivos con el programa espía Pegasus desarrollado por la empresa NSO.

404. De acuerdo con la información de las organizaciones, una vez que Citizen Lab encuentra una nueva vulnerabilidad, informa a Apple para que pueda remediarla (“parcharla”), así Apple conoce cuales con las vulnerabilidades que están siendo utilizadas por la empresa NSO para infectar con Pegasus. De esta manera una vez que registra una nueva vulnerabilidad puede conocer que dispositivos tienen registro de haber sido vulnerados y así es que puede dar aviso mediante correos como los recibido por el Centro Prodh (Apple no tiene los nombres ni acceso al celular, solamente conoce que cuentas registradas en I Cloud registran una intromisión irregular mediante la vulnerabilidad detectada).

Los investigadores de Citizen Lab analizaron los dispositivos del Director del Centro Prodh, y de la coordinadora del área Internacional, obteniendo resultados positivos, lo que de acuerdo con el dictamen indica que los dispositivos examinados, estaban infectados con el *spyware* Pegasus, estableciendo que las infecciones se produjeron alrededor de junio, julio y septiembre de 2022.

Posteriormente, un extenso reportaje publicado en *The New York Times* reveló que esta intrusiva herramienta digital fue usada incluso en contra del Subsecretario de Derechos Humanos del actual gobierno, y su equipo⁴⁰⁵.

La investigación, que se suma a los profundos trabajos realizados por Animal Político, Proceso, Aristegui Noticias y otros espacios, puso de relieve otra vez cómo el Ejército está abusando de esta herramienta, aprovechándose de su nuevo protagonismo público y de la ausencia de mecanismos robustos de vigilancia sobre su actuación.

Al ser cuestionado sobre esta nueva revelación en una de sus conferencias de prensa matutinas, el Presidente de la República dio a entender que estaba al tanto del tema y que le dijo al subsecretario que no le diera importancia⁴⁰⁶.

Pero el tema se mantuvo en la agenda pública y diversas han sido las reacciones frente a esta nueva revelación. La evidencia hasta ahora reunida apunta a que es el Ejército, por medio del opaco Centro Militar de Inteligencia (CMI), la institución que se encuentra detrás del uso abusivo de Pegasus en el presente.

Esa es la realidad que hay que subrayar para exigir rendición de cuentas y, sobre todo, para alertar a quien gobierne en 2024: la entrega sin controles de tanto poder a las Fuerzas Armadas está engendrando peligros inéditos. Porque el Ejército y la Marina, teniendo entre sus filas a miles de mexicanos y mexicanas honestas, albergan también a grupos de poder que no han dudado en aprovechar para beneficio propio los amplios márgenes de acción que se les abrieron en este sexenio, lo mismo para espiar con Pegasus, que para realizar otras acciones indebidas.

405. Kitroeff, Natalie y Ronen Bergman. “El espionaje en México cobra una nueva víctima: un aliado del presidente”, en *The New York Times*. 22 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3F9PCQn>

406. Véase la conferencia de prensa del 23 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3PXbVop>

En suma, la filtración de documentos militares en el escándalo que públicamente se conoció como “Guacamaya Leaks” y la documentación de nuevos casos de espionaje en contra de periodistas y defensores de derechos humanos con fuertes indicios de que detrás de este monitoreo ilegal podría estar el propio Ejército, son ambos episodios que confirman los riesgos del renovado protagonismo castrense. 🦋







CAPÍTULO 10

LA REVISIÓN JUDICIAL DEL PROCESO DE MILITARIZACIÓN

ANTE LA CRECIENTE MILITARIZACIÓN, TRADUCIDA COMO SE HA VISTO en múltiples cambios legales, diversas piezas legislativas y actos administrativos han terminado siendo impugnados y conocidos ulteriormente por el Poder Judicial de la Federación e incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En este apartado, nos referiremos a los diversos procesos que la SCJN ha resuelto, con la intención de hacer un recuento sobre los principales puntos dirimidos.

10.1 EL PAPEL DE LA SCJN

Una primera cuestión por señalar es que la discusión en la SCJN de los expedientes relacionados con la militarización enfrentó una demora considerable, entrando en una fase diferente de aceleración cuando cambió la Presidencia del Tribunal a partir de enero de 2023.

Las razones de esta demora fueron objeto de debate pues desde la Presidencia de la Corte se insistió en que el factor explicativo de este posible retraso era el tiempo que estaba tomando a los ministros y ministras elaborar los proyectos respectivos, dada la complejidad del tema. Algunas voces de la sociedad civil, empero, argumentaron que esta tardanza no era usual y que el Alto Tribunal podría estar “neutralizado su potencial”⁴⁰⁷ de fungir como contrapeso a la nueva militarización impulsada desde el Poder Ejecutivo.

407. Gómez, Haydeé y Medina, Regina Isabel, “Los (des)tiempos de la Suprema Corte frente a la militarización”, en *Nexos*-‘El Juego de la Suprema Corte’, 5 de julio de 2021. <https://bit.ly/3ZRwZKh>

Más allá de este debate, lo cierto es que luego de que el Presidente de la Mesa Directiva y representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentara una Solicitud de Atención Prioritaria para que se agilizará la discusión de los expedientes relacionados con este tema, el Pleno resolvió en el expediente Solicitud de Atención Prioritaria 2/2022, el 9 de diciembre de 2022, determinando “substanciar y resolver de manera prioritaria cinco acciones de inconstitucionalidad, tres controversias constitucionales y un amparo en revisión”⁴⁰⁸.

Esta determinación permitió que, después de que fueran analizadas la Acción de Inconstitucionalidad 64/2019 en 2021 y la Controversia Constitucional 90/2020 a finales de 2021, durante el primer semestre de 2022 se revisarán de forma concentrada el resto de los asuntos, lo que como enseña veremos resultó acertado.

10.1.1 LEY NACIONAL DE USO DE LA FUERZA: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019 RESUELTA EN OCTUBRE DE 2021

La primera de las normas analizadas por la scjn fue la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la cndh.

El expediente fue sesionado el 26 de octubre de 2021, a ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Conforme al Comunicado de Prensa oficial, de número 326/2021⁴⁰⁹:

En primer lugar, la scjn determinó que se actualizaron las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio por parte del Congreso de la Unión, consistentes en: a) la falta de previsión del uso de la fuerza; y, b) en la falta de previsión de la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad.

408. scjn, “Suprema Corte determina substanciar y resolver de manera prioritaria asuntos relacionados con la regulación de la Guardia Nacional, Normas Penales Militares y la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública”, Boletín de Prensa N. 451/2022, 9 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/46IRFXj>

409. scjn, “La Suprema Corte declara la existencia de diversas omisiones legislativas, así como la invalidez de una porción normativa de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza”, Comunicado de Prensa No. 326/2021, 26 de octubre de 2021. <https://bit.ly/46E4wdT>. El engrose final de la sentencia está disponible ya en: <https://bit.ly/3ZOu9go>

Por otro lado, la SCJN determinó que el Congreso de la Unión no incurrió en omisiones legislativas relativas en ejercicio en lo que se refiere a los siguientes aspectos: a) prever lo relativo a la clasificación de las armas como incapacitantes y no letales, en virtud de que la ley sí establece la distinción y regulación de dichas armas, así como el adiestramiento que para su uso deben recibir los agentes de las instituciones de seguridad; y b) los informes que deben rendir los agentes que hagan uso de armas de fuego, pues la ley sí prevé la obligación de realizar dichos reportes y sus características.

En segundo lugar, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa “epiletal” de la fracción VI del artículo 6, en el cual, al regular la graduación del impacto del uso de la fuerza en las personas, se prevé la lesión grave mediante el uso de la fuerza epiletal.

En tercer lugar, la Suprema Corte reconoció la validez del artículo 36, en la porción normativa “desde la planeación”, el cual prevé que en aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación. Lo anterior, pues el artículo no autoriza la fuerza letal desde la planeación, al existir otros preceptos en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que sujetan la planeación a los principios y a la progresividad del uso de la fuerza.

Finalmente, el Pleno reconoció la validez de los artículos 27, primer párrafo y 28, que regulan la actuación de las policías en manifestaciones y reuniones públicas, al determinar que, derivado de una interpretación sistemática, dichas normas no transgreden los derechos de seguridad jurídica, libertad de expresión, libertad de reunión ni el principio de legalidad.

Como parte de los efectos, la SCJN condenó al Congreso de la Unión a legislar, para establecer en la ley la finalidad del uso de la fuerza, así como su sujeción a los principios de racionalidad y oportunidad.

Como puede apreciarse, aunque la SCJN encontró omisiones legislativas e inconstitucionalidad en la regulación de la fuerza epiletal, frente a otros aspectos controversiales la mayoría optó por validar artículos impugnados a partir de una interpretación conforme.

La discusión de los artículos 27 y 28 fue especialmente dividida; los artículos se reconocieron válidos por una mayoría de 7 votos, el primero, y de 6, el segundo. En su voto minoritario, la Ministra Ponente y los Ministros

Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, expresaron atinadamente que:

3. A nuestro juicio, los artículos 27 y 28 impugnados sí violan de manera interrelacionada los derechos humanos a la legalidad, igualdad jurídica, libertad de expresión, reunión y protesta social por las siguientes razones interconectadas:
 - a) Los conceptos utilizados en los preceptos reclamados dan lugar a una ambigüedad en las facultades otorgadas que desatiende el principio de legalidad.
 - b) Se contrarían los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad y demás lineamientos sobre el uso de la fuerza.
 - c) Las normas reclamadas prevén una restricción excesiva de los derechos humanos a la libertad de expresión, reunión y protesta; y
 - d) El contenido de las normas genera una distinción injustificada que afecta el derecho humano a la igualdad jurídica, así como un efecto inhibitorio contrario a la Constitución⁴¹⁰.

A partir de estas premisas, el voto hace una defensa clara sobre la necesidad de que el uso de la fuerza ante la protesta social sea regulado de forma acotada, razones que lamentablemente dejó de lado la mayoría.

Desde el Centro Prodh, en su momento señalamos que:

Al resolver la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la anterior Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) contra la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF), la SCJN dejó pasar la oportunidad de reforzar los controles y estándares sobre el empleo de la fuerza pública, como referimos en el Amicus que presentamos ante la Corte. [...] en un contexto como el mexicano siempre será necesario que se regule este uso de manera clara y estricta; por un lado, limitando al

410. Voto Minoritario que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, al cual se adhieren el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 64/2019. El voto de la minoría se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3ZOu990>

máximo el uso de la fuerza letal, y por otro, evitando al máximo que se habilite sin más el uso de la fuerza respecto de manifestaciones que las autoridades consideren violentas. Esto, sin embargo, no se cumple en las redacciones ambiguas y laxas de la LNUF que lamentablemente la SCJN convalidó⁴¹¹.

En suma, la revisión de la SCJN dejó subsistentes algunos de los aspectos preocupantes de esta Ley.

10.1.2 EL ACUERDO PRESIDENCIAL POR EL QUE EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL DISPUSO DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020 RESUELTA EN NOVIEMBRE DE 2022

La Controversia Constitucional 90/2020 que versó sobre el Acuerdo Presidencial ya analizado. Siendo muy evidente que éste podría ser inconstitucional e inconvencional, fueron varias las acciones legales que se presentaron.

Un primer asunto que llama la atención es la omisión de la CNDH, que se abstuvo de presentar la acción de inconstitucionalidad correspondiente.

En su momento, la propia CNDH señaló en un boletín los problemas constitucionales y convencionales del Acuerdo:

En opinión de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el Acuerdo [...] es insuficiente respecto a la determinación del contenido de los términos: “extraordinaria”, “fiscalizada” “subordinada” y “complementaria”, con lo que se falta al principio de la certeza jurídica, pues no se tiene claridad sobre los supuestos en los cuales cabría la actuación de la Fuerza Armada⁴¹².

No obstante, anunció que no lo impugnaría. En el Comunicado de Prensa DG/177/2020 afirmó que el artículo 105, la Ley Reglamentaria de dicho artículo y su propia Ley se lo imposibilitan pues se trata de un Acuerdo del Ejecutivo y no de una ley, pese a que un entendimiento

⁴¹¹. Centro Prodh, “Uso de la fuerza y SCJN”, 3 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/45qu6kT>

⁴¹². El boletín puede consultarse en: <https://bit.ly/31h5qwK>

cabal de la Constitución y del régimen de derechos humanos vigente llevaría a sostener que la CNDH podría impugnar un acto jurídico distinto a una ley, como lo era el Acuerdo Presidencial, tomando en cuenta esencialmente que: a) el Acuerdo puede considerarse una norma de carácter general por su grado de generalidad, abstracción y obligatoriedad⁴¹³.

Así, la CNDH –guiada por interpretaciones jurídicas estrechas y por una concepción acotada de su autonomía– no impugnó el Acuerdo Presidencial. Sí lo hizo, en cambio, la Presidenta de la Cámara de Diputados vía Controversia Constitucional.

En su demanda, presentada el 19 de junio de 2020, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados señala en el apartado titulado “Cuestión Previa” que:

El objetivo de esta controversia no es cuestionar la facultad del Presidente para disponer de las Fuerzas Armadas –a quienes se reconoce su trabajo y lealtad a la República y a las instituciones del Estado mexicano– sino evidenciar que el uso indebido del artículo Quinto Transitorio compromete la seguridad jurídica y derechos humanos de los ciudadanos, la seguridad jurídica de la Fuerza Armada permanente –particularmente de los elementos comisionados para realizar las tareas que prevé el Acuerdo– y, en última instancia, la del propio Presidente de la República como mando supremo de las fuerzas castrenses (p. 14).

En igual sentido, en el punto que se denomina “Marco conceptual”, la demanda señala con razón que:

El 26 de marzo de 2019 se publicó el decreto de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional. Se trata del último pacto fundante en materia de seguridad en el país.

El Constituyente Permanente reconoció la gravedad de la descontextualización en la distribución de tareas de seguridad y su centralización, el

413. Centro Prodh, “¿Puede la CNDH impugnar el acuerdo presidencial que dispone de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública?”, en *Nexos*, 15 de junio de 2020. <https://bit.ly/2NUoSsZ>

alejamiento de condiciones normales y democráticas, así como el correspondiente escalamiento de violencia sufrido a partir de 2006.

Por ello, trazó una hoja de ruta compuesta por tres engranes centrales: (i) la creación de la Guardia Nacional como el cuerpo civil paradigmático para las tareas de seguridad federales (artículo 21 constitucional y Sexto Transitorio); (ii) la sujeción de las Fuerzas Armadas a un régimen transitorio excepcional y acotado, orientado a la consolidación de la fuerza civil (artículo Quinto Transitorio) y (iii) la construcción de capacidades policiales de abajo hacia arriba y desde el ámbito local (p. 23).

Conforme a la misma línea de argumentación, la demanda desarrollaba relevantes conceptos de invalidez

Por ejemplo, estimaba que el Acuerdo viola el principio de división de poderes en conexión con el de reserva de ley de fuente convencional y constitucional. Se argumentó, básicamente, que el artículo Quinto Transitorio establece una facultad de disponer de las Fuerzas Armadas y no una habilitación de producción normativa directa, máxime dado que normar esta materia se encuentra vedado para el Ejecutivo por un principio de reserva de ley, de fuente constitucional y convencional.

También, se argumentaba que el Acuerdo desborda el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional. En este concepto, se cuestionaba: i) la falta de justificación suficiente para el empleo, por parte del Ejecutivo, de la cláusula que le habilita a “disponer” de las Fuerzas Armadas; ii) la indebida motivación del Acuerdo, en la medida en que se aparta del objeto y fin de la reforma constitucional; y, por último, iii) las deficiencias materiales del Acuerdo, por no cumplir con las exigencias del artículo Quinto Transitorio y con las obligaciones internacionales del Estado mexicano, especialmente aquellas que emanan de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Alvarado*, según la cual la colaboración de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública sólo puede ocurrir si ésta es extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Como se ve, el planteamiento de la controversia era integral y atendible. Por ello, en esta controversia, desde el Centro Prodh presentamos a la SCJN un escrito *Amicus Curiae* respaldando los planteamientos centrales de la acción y enfatizando su procedencia, pues sorpresivamente trascen-

dió a los medios de comunicación un proyecto propuesto por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en el que declaraba improcedente la acción, dando la razón a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo⁴¹⁴.

Especialistas como Pedro Salazar alertaron sobre el grave mensaje que este proyecto enviaba, al destacar que la ministra ponente se apartaba de los precedentes en la materia de la SCJN, en los cuales incluso había ya participado como parte del Pleno⁴¹⁵. El proyecto fue finalmente desechado y hasta ahora no ha sido discutido de nueva cuenta.

Finalmente, el Acuerdo fue discutido en noviembre de 2022, a ponencia de la Ministra Margarita Ríos Farjat.

De acuerdo con el Comunicado de Prensa Oficial, de número 435/2022⁴¹⁶, la SCJN:

En primer lugar, se concluyó que el referido Acuerdo no vulnera el principio de división de poderes en relación con el principio de reserva de ley. Ello en virtud de que el artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de 26 de marzo de 2019, le otorgó una facultad excepcional al Presidente de la República de disponer de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, facultad cuyo ejercicio no está supeditado a que el Congreso de la Unión ejerza su facultad legislativa en materia de seguridad pública. El Pleno decidió que la participación de la Fuerza Armada en funciones de seguridad pública no es una decisión unilateral del Presidente de la República, sino que emana directamente de la Constitución.

Asimismo, el Tribunal Pleno sostuvo que el Acuerdo se encuentra fundado y motivado, pues cumple con lo establecido en el referido artículo Quinto Transitorio, en cuanto a que la intervención de la Fuerza Armada

414. Monroy, Jorge. “Piden a la Corte no desechar controversia constitucional sobre uso del Ejército en tareas de seguridad”, en *El Economista*, 29 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3cmau9p>

415. Salazar, Pedro. “La Corte, la militarización y sus precedentes”, en *El Financiero*, 30 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3gcreAN>

416. SCJN, “SCJN valida el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública mientras se consolida la Guardia Nacional”, Comunicado 435/2022, 29 de noviembre de 2022, disponible en: <https://bit.ly/3LUCMcz>. El engrose de la ejecutoria de este asunto se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3LUXtot>

que contempla está sujeta a una temporalidad de cinco años y reviste el carácter de extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Además, respeta los estándares internacionales determinados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Alvarado Espinoza y otros contra México.

Después de la discusión, desde el Centro Prodh señalamos que:

Un aspecto central, en este sentido, es que la mayoría se construyó no en torno a la definición sobre el lugar que ocupan las Fuerzas Armadas en nuestro orden constitucional, ni sobre la constitucionalidad de todos los aspectos del despliegue castrense en labores de seguridad pública, sino específicamente alrededor del análisis sobre la inexistencia de una invasión de competencias del Ejecutivo al Legislativo –lo cual, conforme a la ortodoxia, es la materia susceptible de analizar en vía de controversia constitucional.

La mayoría estimó que en ese medio de control constitucional podría revisarse una invasión de competencias y que ésta no había ocurrido en este caso, dado que en el propio artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019 se había habilitado al Titular del Poder Ejecutivo a disponer de la Fuerza Armada Permanente en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. En ese sentido, la mayoría estimó que al emitir este acuerdo el presidente López Obrador sólo desarrolló el mandato del poder constituyente permanente, sin invadir competencias legislativas.

En cuanto al análisis sobre si la disposición de la Fuerza Armada Permanente cumplió con las condiciones exigidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el Caso Alvarado Espinoza contra México, sólo los ministros Margarita Ríos –responsable de elaborar el proyecto–, Javier Laynez, Yasmín Esquivel, Loretta Ortiz y Arturo Zaldívar desarrollaron argumentaciones afirmando que el despliegue militar ordenado en el acuerdo sí cumplía con las características de ser extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario.

Por su parte, los ministros Luis María Aguilar y Juan Luis González argumentaron sólidamente que el acuerdo carecía de la debida fundamentación y motivación, al no satisfacer los elementos exigidos por la CorteIDH, y expresaron consideraciones de fondo sobre el papel que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, los ministros

Norma Piña, Jorge Pardo y Alfredo Gutiérrez expresaron también consideraciones de fondo sobre esta cuestión toral, estimando, sin embargo, que no eran susceptibles de analizarse en el caso por la naturaleza misma de una controversia.

Esta realidad, derivada de la revisión minuciosa de la versión taquigráfica de la sesión, obliga a las siguientes consideraciones:

1. **No está dicha la última palabra sobre la profundización de la militarización que hemos visto en los últimos años, ni sobre la función de las Fuerzas Armadas en nuestro orden constitucional.** La SCJN aún debe resolver en otros asuntos la interpretación sobre los alcances de los artículos 21 –que establece claramente que las instituciones de seguridad pública son de carácter civil– y 129 –que establece el lugar de las Fuerzas Armadas en nuestro orden constitucional. También deberá analizar la Ley de la Guardia Nacional y la adscripción de ésta a la Sedena, entre otras cuestiones. Desde luego, ha sido decepcionante que la discusión de un asunto tan trascendente haya sido excesivamente tardía, descontextualizada y acotada, pero todavía está por verse cómo serán resueltos los demás asuntos.
2. **La demora en la discusión de los asuntos relacionados con la militarización ya está teniendo efectos perniciosos sobre las definiciones constitucionales correspondientes.** Durante la discusión, se aludió en varios momentos a que estaba pendiente la resolución de la acción de inconstitucionalidad sobre la Ley de la Guardia Nacional; inclusive, los ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán señalaron que diversas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional podrían habilitar una participación excesiva de las Fuerzas Armadas en tareas de prevención e investigación de los delitos y propusieron que dicho análisis se tuviera en cuenta al analizar el acuerdo, pues el artículo segundo de éste permite a la Fuerza Armada Permanente realizar estas funciones. De haberse discutido más prontamente los asuntos vinculados con la militarización, buscando además hacerlo de conjunto, habría más certidumbre y aspectos como la posible inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional habrían sido resueltos antes de la resolución de esta controversia. En este sentido, la dispersión de esta discusión contrasta con lo que en el pasado procuró el entonces ministro presidente Juan

Silva Meza, cuando por vía de un acuerdo de la presidencia contribuyó a que se discutieran y decidieran de conjunto –a lo largo de sesiones sucesivas– los distintos asuntos relacionados con los alcances de la jurisdicción militar, lo que a la postre permitió que hubiese mayor certeza jurídica para todos los operadores.

3. **La pérdida de autonomía de la CNDH está repercutiendo negativamente en la tutela de la Constitución y los derechos.** Como ya se dijo, la mayoría estimó que en controversia constitucional sólo podía analizarse la invasión de competencias. Sin dejar de insistir en que era factible un análisis menos estrecho en este asunto y más contextual, cabe también recordar que en su momento los actores legitimados para ello pudieron interponer acción de inconstitucionalidad y no lo hicieron. El caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es especialmente grave: a esta institución correspondía, más que a ninguna otra, interponer acción de inconstitucionalidad para llevara a la litis las posibles afectaciones a derechos humanos, incluidos los estándares emanados de las sentencias interamericanas. Sin embargo, la CNDH omitió ejercitar esta facultad, aduciendo que no tenía facultades para impugnar por esa vía un acuerdo que, a su juicio, no tenía carácter de norma general. Algunas voces advertimos que esta decisión era errada y que en realidad evidenciaba la subordinación de la actual CNDH a la presente administración y al Ejército. Durante la sesión, en la primera cuestión votada, una mayoría de siete ministros consideró que efectivamente el acuerdo cumplía con las características de una norma general. Quedó claro, por tanto, que la CNDH pudo haber presentado acción de inconstitucionalidad, lo que habría ampliado los límites de la discusión, más allá de los que impone la concepción tradicional de las controversias constitucionales. Que esto no haya ocurrido constriñó el debate en un tema toral y es uno más de los daños que está causando la creciente pérdida de autonomía de la Comisión.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, la SCJN abrió, en los hechos, la puerta a la militarización. Y aunque las consecuencias de esta decisión han sido nefastas para los derechos humanos y hoy están llegando al punto de alterar las relaciones cívico-militares, desde entonces prácticamente en cada ocasión en que ha tenido que poner límites

al desbordamiento del papel que la Constitución confiere a las Fuerzas Armadas, la Corte ha sido excesivamente deferente con los castrenses. Algunas discusiones sobre jurisdicción militar y la decisión sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, son las excepciones de este notorio patrón, que volvió a actualizarse con la resolución de la controversia 90/2020. Pero la última palabra no está dicha. En un contexto de militarización sin contrapesos, sería deseable que la SCJN propicie una discusión más abierta, más pronta y concentrada de los asuntos que están aún por definirse. Ojalá que a eso abone la reciente decisión del Pleno de “substanciar y resolver de manera prioritaria asuntos relacionados con la regulación de la Guardia Nacional, normas penales militares y la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública”, como se ha anunciado⁴¹⁷.

10.1.3 LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2019 RESUELTA EN ENERO DE 2023

Posteriormente, como ya se dijo antes, luego de que cambiara la Presidencia de la SCJN, fueron agendadas las discusiones pendientes.

La primera de ellas fue la concerniente a la Ley del Registro de Detenciones, sesionado el 24 de enero de 2023, a proyecto del Ministro Javier Laynez Potizek.

Conforme al Comunicado de Prensa 019/2023⁴¹⁸, en ese asunto la Corte:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como resultado del análisis de las impugnaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, determinó que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa de ejercicio obligatorio, al no prever en la Ley Nacional del Registro de Detenciones las acciones que el personal de dicho Registro deberá llevar a cabo cuando ocurran hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos, en términos de lo dispuesto en el artículo

⁴¹⁷. Centro Prodh, “La Suprema Corte ante la militarización: la controversia constitucional 90/2020 y los pendientes que quedan”, en *Nexos*-‘El Juego de la Suprema Corte’, 13 de diciembre de 2022, <https://bit.ly/3Qe1mYt>

⁴¹⁸. SCJN, “SCJN analiza la Ley Nacional del Registro de Detenciones”, Comunicado de Prensa 019/2023, 24 de enero de 2023. <https://bit.ly/3RT18Hq>

cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada el 26 de marzo de 2019.

En consecuencia, la SCJN ordenó al Congreso de la Unión legislar dentro de los dos periodos ordinarios de sesiones siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia, a fin de subsanar dicha omisión.

Por otra parte, el Pleno validó los artículos 19 de la ley y el quinto transitorio del decreto por el que se expidió dicho ordenamiento.

El citado artículo 19 prevé que, cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso inmediatamente de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente.

El artículo quinto transitorio dispone, entre otros aspectos, que la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en esa ley, sin que le sea aplicable lo dispuesto en el artículo 19 del mismo ordenamiento.

Al respecto, la SCJN realizó una interpretación de dichos artículos en el sentido de que:

1. La Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública está sujeta al contenido de la Ley del Registro.
2. Dicha sujeción a la ley pretende prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, por lo que, si bien la Fuerza Armada permanente no está obligada a dar aviso de la detención a una autoridad policial para que ésta genere el registro, ello no implica que éste no se lleve a cabo, pues dicha Fuerza Armada permanente es la que debe efectuarlo de manera directa e inmediata, por lo cual, deberá disponer de cuentas de acceso a la base de datos.

La definición de este asunto generó algo de polémica pues se interpretó que la SCJN había de alguna manera ampliado los supuestos en los que las Fuerzas Armadas podrían detener a una persona. En realidad, sin embargo, la SCJN no modificó en esta decisión el régimen constitucional de protección a la libertad de las personas, sino que únicamente refrendó con su interpretación la obligación de todas las corporaciones que realicen funciones de seguridad pública, incluyendo a las Fuerzas Armadas, están

obligadas a realizar directamente el ingreso de dichas detenciones en la base de datos que es el Registro de Detenciones.

Como la propia sentencia señaló:

[...] si se considerara que el artículo Quinto transitorio de la Ley del Registro establece una excepción para que la Fuerza Armada permanente no registre la detención, no sólo se pasarían por alto las preocupaciones que orientaron la actividad legislativa y los parámetros internacionales que fueron considerados para dar contenido a diversas disposiciones de la ley referida, sino que fundamentalmente se frustraría su objetivo principal. La ausencia del debido registro de la detención no permitiría salvaguardar los derechos humanos de las personas detenidas⁴¹⁹.

10.1.4 CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR Y CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2016 RESUELTA EN ABRIL DE 2023

Enseguida, la SCJN inició la discusión de la acción de inconstitucionalidad 46/2016, a ponencia del Ministro Luis María Aguilar.

La discusión adquirió complejidad, tomando varias sesiones su discusión, lo que se reportó en comunicados sucesivos de la SCJN.

Primero, conforme al Comunicado de Prensa 088/2023, la SCJN reportó que:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) inició el análisis de las impugnaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expidió el Código Militar de Procedimientos Penales, publicado el 16 de mayo de 2016.

La SCJN invalidó los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos primero al cuarto y sexto, del Código Militar de Procedimientos Penales, por la omisión del legislador de realizar consultas previas a pueblos y comunidades

419. Acción de Inconstitucionalidad 63/2019, sentencia de 24 de enero de 2023, Párr. 116.

420. SCJN, "SCJN inicia análisis de impugnaciones a disposiciones del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales", Comunicado 088/2023, 14 de marzo de 2023, <https://bit.ly/45Ghrux>

indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, pues el contenido de las disposiciones señaladas les afectaba directamente, al establecer medidas dirigidas a su intervención en procedimientos en materia de justicia militar.

El debate continuó, y en la sesión sucesiva, de acuerdo con el Comunicado de Prensa 105/2023⁴²¹, se refirió que:

Por mayoría de ocho votos el Pleno resolvió suprimir del proyecto de resolución el parámetro y análisis de los argumentos relacionados con la violación de los artículos 13 y 16 constitucionales, por lo que a partir de la próxima sesión se llevará a cabo el estudio de cada uno de los preceptos impugnados.

Posteriormente, de acuerdo con el Comunicado 112/2023⁴²², la SCJN:

La SCJN invalidó los siguientes preceptos del Código Militar de Procedimientos Penales:

El artículo 162, en la porción final del segundo párrafo “o en los siguientes casos:” así como las cuatro fracciones subsecuentes, que preveían supuestos en los que era procedente la prolongación de la prisión preventiva, lo cual resultaba violatorio del principio de seguridad jurídica, toda vez que esa ampliación corresponde decidirla al juzgador en cada caso concreto, atendiendo a los estándares internacionales y los precedentes emitidos por la SCJN.

El artículo 238, en el cual se facultaba al Ministerio Público Militar para ordenar el aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras, lo cual resultaba inconstitucional al ser invasivo del derecho de propiedad de las personas, pues para tal efecto se requiere forzosamente de la intervención judicial.

El artículo 245, en su porción “decretará o”, que permitía al Ministerio Público Militar trabar embargo, asegurar y decomisar bienes propiedad del

421. SCJN, “SCJN continúa análisis de impugnaciones a disposiciones del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales”, Comunicado de Prensa N. 105/2023, 27 de marzo de 2023, <https://bit.ly/3ttEgEf>

422. SCJN, “SCJN avanza en el análisis de impugnaciones a disposiciones del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales”, Comunicado de Prensa No. 112/2023, 30 de marzo de 2023, <https://bit.ly/46lzn0X>

imputado o de quien se condujera como dueño, cuyo valor equivaliera al producto del delito, pues también en este caso es indispensable la intervención judicial.

Por el contrario, el Pleno validó los siguientes preceptos del Código Militar de Procedimientos Penales:

El artículo 105, pues define el concepto de víctima u ofendido del delito para efectos de los procedimientos materia de la justicia castrense, sin extender su jurisdicción para juzgar y sancionar conductas punibles cometidas por militares en activo, cuando esté involucrado un civil o se trate de violaciones a derechos humanos.

Los artículos 129, fracción VI, 145, fracción II, inciso b) y 146, relativos a la detención de un militar en flagrancia. Ello, al considerar que no contemplan una hipótesis distinta a las comprendidas en la definición constitucional de flagrancia, sino que únicamente establecen uno de los supuestos en los cuales resulta admisible su aplicación.

El artículo 153, fracción XI, el cual establece que a solicitud del Ministerio Público Militar o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado el resguardo en su propio domicilio como medida cautelar. Ello, al considerar que quien resuelve sobre la procedencia de esta medida cautelar es una autoridad jurisdiccional, en términos de lo previsto en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

El artículo 151, primer párrafo, en la porción “por el tiempo indispensable”, relativa a la duración de las medidas cautelares. Lo anterior al determinar que las medidas cautelares son instrumentos procesales de carácter excepcional, que no se ven exentos de parámetros que orientan la decisión del juez de control.

El artículo 262, que establece la posibilidad del registro forzoso de militares, cuando éstos no estén dispuestos a cooperar o se resistan. Ello al determinar que esta medida constituye un control preventivo provisional que se encuentra autorizado constitucionalmente no solo en la prevención y persecución de los delitos, sino también en su investigación.

El artículo 2, al determinar infundado el argumento de la promovente, que aducía la omisión del legislador de prever la reinserción social como una de las finalidades constitucionales de las sanciones de los delitos. Lo anterior en virtud de que la reinserción social es un principio que permea toda la política penitenciaria del Estado, dentro de la cual se encuentra la del ámbito militar, en términos del artículo 18 constitucional.

Finalmente, en la última sesión la SCJN, de acuerdo con el Comunicado de Prensa No. 137/2023⁴²³:

En esta sesión, la SCJN invalidó los siguientes preceptos:

1. El artículo 278 del CMPP, en el que se preveía la facultad del Ministerio Público militar de solicitar al órgano jurisdiccional la autorización para realizar cateos, los cuales podrían efectuarse respecto de cualquier domicilio particular; y el artículo 282 del mismo ordenamiento, el cual posibilitaba efectuar cateos en residencias u oficinas públicas de cualquiera de los tres poderes de gobierno, así como de organismos constitucionales autónomos. Lo anterior por permitir a la autoridad militar ejercer medidas restrictivas que impactaban en la esfera de las personas civiles, sin que fuera requerida la intervención de un juez civil, en términos del artículo 16 constitucional.
2. Los artículos 291, 295 y 296, del CMPP, pues no establecían si la intervención de comunicaciones solo podía efectuarse respecto de militares o si también implicaba las de civiles.
3. El artículo 81 bis, fracción VII, del CJM, en el cual se facultaba al Fiscal General de Justicia Militar para solicitar, previa autorización judicial, la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación móvil relacionados con investigaciones. Ello al considerar que el precepto era omiso en precisar la materia y las personas sobre las que podría ejercerse dicha facultad, con lo cual podría aplicarse a los equipos de personas ajenas al ámbito castrense.

Como parte de los efectos, el Pleno determinó lo siguiente:

1. Por tratarse de normas en materia penal, los efectos de la invalidez serán retroactivos al 17 de mayo de 2016, fecha en la cual entraron en vigor las disposiciones analizadas.

423. SCJN, “SCJN concluye análisis de las impugnaciones a disposiciones del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales”, Comunicado de Prensa No. 137/2023, 17 de abril de 2023. <https://bit.ly/3ttEv27>

2. Por lo que se refiere a la invalidez de los artículos 10, párrafo segundo y 43, párrafos primero al cuarto y sexto, del CMPP –por la omisión del legislador de realizar consultas previas a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas–, sus efectos deberán postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación impugnada continúe vigente mientras que el Congreso de la Unión subsana la referida omisión.
3. Asimismo, vinculó al Congreso de la Unión para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de la resolución, lleve a cabo la consulta a los grupos sociales aludidos y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los preceptos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto.

Como puede verse, algunos de los aspectos más preocupantes quedaron invalidados, como la posibilidad de que los órganos de procuración de justicia e investigación de delitos militares pudiesen realizar cateos, intervenir telecomunicaciones o realizar geolocalizaciones respecto de civiles, al ser ambiguas las normas respectivas⁴²⁴.

Un tema que quedó pendiente para posteriores discusiones, dado que no fue impugnado por la CNDH, es el relacionado con la aplicación del artículo 37 del Código de Justicia Militar. Como hemos señalado desde el Centro Prodh:

[...] estamos ante una ampliación fáctica del fuero militar en el que es el propio Ejército el que está decidiendo a quién y cómo investigar, en una aplicación inconstitucional e inconvencional del artículo 37 del Código de Justicia Militar; se dirá que esta indagatoria militar es independiente de la que pueda realizar la FGR, pero lo cierto es que esta instancia civil conocerá de un marco fáctico ya establecido por los militares, pues son éstos los que actúan como primeros respondientes, levantan la evidencia, entrevistan a los testigos y realizan la calificación legal preliminar⁴²⁵.

424. El engrose de la acción de inconstitucionalidad está disponible en: <https://bit.ly/47pqjpd>

425. Centro Prodh, “Nuevo Laredo: más ejecuciones y más ampliación del fuero militar”, en *Animal Político*, 13 de junio de 2023. <https://bit.ly/48Qyltc>

10.1.5 REFORMAS POR LAS QUE SE PRETENDIÓ ADSCRIBIR LA GUARDIA NACIONAL A LA SEDENA: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022 RESUELTA EN ABRIL DE 2023

Posteriormente, la SCJN inició el 20 de abril de 2023 el análisis de las impugnaciones al decreto por el que se pretendió adscribir la Guardia Nacional a la Sedena, a ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara.

Poco antes, el Presidente de la República había advertido que la SCJN incurriría en un “grave error” si declaraba la inconstitucionalidad del paso de la Guardia Nacional a la Sedena y afirmó que:

[...] la única manera de que la Guardia Nacional se mantenga como hasta ahora, como una corporación para realmente defender y proteger a los ciudadanos, es que dependa de la Secretaría de la Defensa porque esto significa profesionalismo, disciplina, honestidad y rectitud⁴²⁶.

Al iniciar el debate, la Ministra Presidenta Piña Hernández subrayó:


El debate en torno al lugar que ocupan las fuerzas armadas en nuestro orden constitucional es de particular relevancia, pues involucra la interpretación del marco de actuación a cargo de diversas autoridades del Estado Mexicano, en materia de seguridad ciudadana⁴²⁷.

En ese contexto, vale la pena rescatar la argumentación del Ministro González Alcántara Carrancá al presentar su proyecto, a la postre respaldado por la mayoría, pues se trata de un contundente alegato en defensa de la Constitución y a favor de la vía civil en seguridad:

El estudio de fondo se divide en dos grandes apartados. En el primero de ellos, la propuesta desarrolla el parámetro contextual; y en el segundo, contrasta al derecho impugnado con este marco, a través de índices temáticos que conforman subsistemas normativos.

426. Morales, Alberto, “Sería un ‘error garrafal’ que SCJN invalide pase de Guardia Nacional a Sedena, afirma AMLO”, en *El Universal*. 12 de abril de 2023. <https://bit.ly/45vkQfo>

427. SCJN, versión taquigráfica de la sesión de Pleno de 17 de abril de 2022, <https://bit.ly/3rU1a8u>. El engrose de la acción de inconstitucionalidad se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3Fcvf4R>



Parámetro contextual, la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es la primera ocasión en que de manera directa esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza a la Guardia Nacional, por ello, en el parámetro contextual se busca responder a interrogantes básicas para su estudio: ¿Cuáles son sus antecedentes en la Constitución Federal de 1917? ¿Cómo permea el nuevo paradigma de los derechos humanos en la actuación de las instituciones de seguridad pública? Y, sobre todo, ¿Cómo quedó definida e integrada la Guardia Nacional con la reforma constitucional del 26 de marzo del 2019?

En cuanto a sus antecedentes, el proyecto rastrea brevemente, la aparición y el desarrollo de la historia constitucional del país de la Guardia Nacional, desde 1824 y hasta su incorporación en la Constitución de 1917; esta revisión constitucional da cuenta de la intención de los órganos constituyentes, de los órganos reformadores y legislativos de mantener a lo largo del tiempo en el orden jurídico mexicano, una institución civil, ciudadana y democrática que actúa para la defensa del orden interior y la tranquilidad de la ciudadanía de manera diferenciada del ejército.

La historia constitucional nos permite identificar constantes en nuestro orden jurídico, pero también resaltan sus novedades. Así, en el apartado B se da cuenta de la evolución en el panorama jurídico marcado por la reforma de los derechos humanos del 2011, por la jurisprudencia interamericana y por las reformas en materia de seguridad pública que incorporan los principios que rigen el actuar de las instituciones policiales y el carácter civil y disciplinario que éstas habrán de revestir.

Finalmente, como punto central, en el apartado C, el proyecto explora el decreto de reformas constitucionales por el que crea la Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019. Se enfatiza la calidad deliberativa del proceso y de los consensos alcanzados en el texto finalmente aprobado. Así, la propuesta retoma los cambios que fue sufriendo el entramado normativo a lo largo del proceso legislativo, motivado por ejercicios de parlamento abierto. Se concluye que, de manera expresa y de manera deliberada, el Órgano Reformador decidió que la Guardia Nacional sería una institución policial de carácter civil, adscrita a la Secretaría del Ramo de Seguridad Pública.

En esa sintonía, durante el proceso de reforma constitucional, se eliminó cualquier referencia o intervención permanente de las dependencias de los ramos de la Defensa Nacional y de la Marina, al tiempo que se rechazó

el fuero militar que se pretendía otorgar a los integrantes de la Guardia Nacional. En resumidas cuentas, se descartó un modelo híbrido para la acción y para la administración de esa institución.

Destaca del recuento anterior, la complejidad de la labor dispuesta ante el Órgano Reformador, la creación de una nueva institución de seguridad pública con una confección constitucional, con una confección convencional, pero atenta a las demandas sociales sin desconocer el escenario de inseguridad que atraviesa el país y la militarización implantada en nuestro país durante las últimas décadas, pero resalta también la claridad de los consensos alcanzados por el Órgano Reformador de la Constitución que impregna las piedras fundantes de la Guardia Nacional, así como el camino transitorio para llegar hasta su destino final.

De esta forma, el proceso de reformas contextualiza al artículo 21 constitucional que, desde el 2019, prevé una nueva institución policial denominada “Guardia Nacional” con la que cuenta la Federación. Esa institución es, ante todo, de carácter civil y para tal efecto queda adscrita, por mandato expreso de la Constitución, a la Secretaría del Ramo de Seguridad Pública quien formula sus programas, sus políticas y, sobre todo, sus acciones.

Como acertadamente se ha dicho, la historia del constitucionalismo es también la historia de las limitaciones al Poder Público y esas limitaciones, en este caso, se consensuaron y se plasmaron con claridad en la Constitución, de modo que nuestra labor no puede ser otra que su salvaguarda⁴²⁸.

El debate inició y, conforme al Comunicado de Prensa oficial, de número 138/2023⁴²⁹, la SCJN:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) inició el análisis de las impugnaciones formuladas por senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica

428. SCJN, Sesión de Pleno (versión taquigráfica). 17 de abril de 2023. <https://bit.ly/3rUla8u>

429. SCJN, SCJN inicia análisis de las impugnaciones al decreto que modifica legislación en materia de Guardia Nacional”, Comunicado de Prensa No. 138/2023, 17 de abril de 2023, <https://bit.ly/45r54ly>

del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 2022.

En la sesión de este día, el Pleno aprobó un parámetro a partir del análisis histórico de la regulación de la Guardia Nacional, así como de los principios constitucionales que actualmente la rigen, permeados por la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, el cual servirá de base para el estudio de los artículos impugnados.

La discusión prosiguió y conforme al comunicado 140/2023⁴³⁰, la SCJN:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concluyó el análisis de las impugnaciones formuladas por senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 2022. Lo anterior en los siguientes términos:

Invalidó el traslado a la Secretaría de la Defensa Nacional del cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional, al considerar que el artículo 21 constitucional establece expresamente que dicha corporación será un ente civil y que su adscripción, así como la determinación de sus acciones, planes y programas, corresponden a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, en el caso, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Invalidó la facultad del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional para proponer el nombramiento de la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional, quien debería contar con el grado jerárquico de Comisario General. Ello al considerar que esa facultad vulneraba la regla de adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, aunado a que el

430. SCJN, “SCJN invalida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional”, Comunicado Prensa 140/2023, 18 de abril de 2023. <https://bit.ly/3LVL5Vp>

requisito mencionado direccionaba el perfil del titular de la Comandancia hacia el ámbito de las Fuerzas Armadas.

Invalidió el régimen diferenciado del personal de la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar, el cual preveía, entre otros aspectos, que seguirían siendo considerados miembros activos del Ejército y Fuerza Aérea y quedarían sujetos al fuero militar para determinados delitos, toda vez que se contravenía el artículo 21 constitucional, porque distorsionaba el carácter civil de la Guardia Nacional, además de que se vulneraba el artículo 13 constitucional, porque expandía la jurisdicción militar a servidores que, de acuerdo con la Constitución Federal, deben ser civiles.

Validó el régimen de reasignación del personal de la Guardia Nacional proveniente de la Policía Naval; así como el régimen de la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional; y el subsistema de colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública.

Finalmente, al dirimir los efectos, la SCJN según el comunicado 145/2023⁴³¹, determinó que:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que las declaratorias de invalidez dictadas en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022 surtirán efectos el primero de enero de 2024.

Lo anterior permitirá que las dependencias involucradas cuenten con el tiempo necesario para realizar de manera paulatina y ordenada las modificaciones al control administrativo, presupuestal y operativo de la Guardia Nacional, con el objetivo de garantizar la certeza jurídica en su operación y en el estatus jurídico de quienes integran esta institución civil

La defensa de la Constitución y del carácter civil de la Guardia Nacional realizada por la SCJN en esta decisión desencadenó una fuerte reacción del Presidente de la República, quien tras esta sesión externó en su conferencia matutina:

431. SCJN, “SCJN determina que el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a las Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana será el primero de enero de 2024”, Comunicado de Prensa 145/2023, 20 de abril de 2023. <https://bit.ly/3ZRDIE3>

¿Qué hizo ayer la Corte?

Pues actuar a partir de los intereses de la cúpula, no recogiendo el sentimiento del pueblo, la voz del pueblo [...]

Entonces, por eso doy a conocer al pueblo de México mi postura sobre la resolución de la Suprema Corte de no permitir que la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Uno. Ocho ministros de la Suprema Corte, con excepción de tres, actuaron de manera facciosa el día de ayer, y no con criterio jurídico, sino político, defendiendo las antiguas prácticas del régimen autoritario y corrupto caracterizadas por la injusticia, el contubernio y la subordinación de las autoridades a la delincuencia organizada y a la delincuencia de cuello blanco.

Es decir, para entendernos mejor, los ministros de la Corte, con excepción de tres, actúan al estilo del gobierno de Felipe Calderón y de su secretario de Seguridad, Genaro García Luna, condenado en Estados Unidos por narcotráfico y asociación delictuosa. Eso es lo que defendieron ayer, ese modelo, que, como bien lo manifestó el ministro Zaldívar, se aplicó durante tres sexenios consecutivos. No quisieron cambiar el modelo. Así surgió García Luna, así se desempeñó como secretario de Seguridad Pública, así manejaron a la Policía Federal, así se establecieron las relaciones de complicidad con la delincuencia organizada y con la delincuencia de cuello blanco.

Dos. Los ministros de la Corte evidentemente están al servicio de las cúpulas del poder y no de la mayoría del pueblo de México. Una encuesta del INEGI es muy clara en ese sentido. Su conservadurismo es supino, notorio, de dominio público, cada vez se desnudan más, se despojan de sus disfraces.

Tres. Para no afectar la buena marcha y la consolidación de la Guardia Nacional, he instruido a la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Rosa Icela Rodríguez Velázquez, de quien dependerá esta corporación, de acuerdo a lo que ayer se decidió, la he instruido para que mantenga al general retirado David Córdova Campos, como comandante de la Guardia Nacional, por su buen desempeño, e inicie un recorrido —la secretaria Rosa Icela— por todas las instalaciones y cuarteles de esta corporación en el país para informar a los 130 mil elementos que la integran, que mantendrán sus salarios, prestaciones y asensos, al igual que los integrantes de las Fuerzas Armadas.

[...]

Cuatro. Asimismo, la Guardia Nacional continuará recibiendo –porque esto no lo impidieron en la Corte ayer–, la Guardia Nacional continuará recibiendo la orientación, la formación profesional y el respaldo por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional. En la Constitución se establece que tanto la Secretaría de la Defensa como la Secretaría de Marina pueden ayudar en tareas de seguridad pública, y necesitamos unir voluntades, esfuerzos, recursos, para proteger a los mexicanos, eso es fundamental y es prioritario.

Cinco. El 1º de septiembre del año próximo, 1º de septiembre del año próximo, ese día voy a informar al pueblo de México, va a ser mi último informe antes de terminar mi mandato; para entonces ya van a estar en funciones los nuevos legisladores, porque la elección va a ser en junio del año próximo. Y aquí estoy hablando del 1º de septiembre, es decir, va a entrar la nueva legislatura, que espero con toda mi alma que se integre por voluntad del pueblo, de manera democrática, con una mayoría calificada de diputados y senadores vinculados a nuestra Cuarta Transformación, y entonces el día 1º de septiembre del año próximo presentaré una nueva iniciativa de reforma constitucional para insistir en que la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa, esperando se apruebe dicha reforma antes del último día de mi gestión, que va a ser a finales de septiembre; van a tener un mes y voy a pedir que se dé prioridad⁴³².

Con estos cinco puntos, el Presidente de la República fijó su posición sobre la determinación de la SCJN. Como se ve, aunque el Titular del Ejecutivo no se pronunció en el sentido de no atacar el fallo, sí hizo patente su molestia y anunció que Morena buscaría alcanzar una mayoría calificada en 2024 para reformar la Constitución a efecto de poder adscribir la Guardia Nacional a la Sedena.

Un anuncio que, si bien contiene una propuesta legítima pues la Constitución es sin duda modificable por la mayoría, puede también ser peligrosa pues coloca en la lógica electoral un tema sobre el cual las Fuerzas Armadas podrían, desde luego, tener interés y perspectiva propia. Más adelante nos referiremos de nuevo a este tema.

432. Gobierno de México, Conferencia de Prensa matutina (versión estenográfica). 19 de abril de 2023, <https://bit.ly/3LWuAbs>

Dada la trascendencia de la resolución de la SCJN, desde el Centro Prodh la celebramos y saludamos como un verdadero “dique a la militarización”, señalando que:

Esta semana la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la invalidez de las reformas por las que se había intentado entregar la Guardia Nacional (GN) a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Esto, luego de que el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá presentara un proyecto para resolver la acción de inconstitucionalidad 137/2022, en el que planteó una defensa sólida y valiente de la vía civil en seguridad.

Durante la sesión del Pleno del 18 de abril, una contundente mayoría de ocho ministras y ministros coincidió en advertir que con dichas reformas se había efectuado un fraude a la Constitución, es decir, un intento deliberado de pasar por encima del artículo 21 Constitucional, simulando su cumplimiento al tiempo que se le vaciaba de contenido. Esto en razón de que dicho artículo constitucional ordena expresamente, entre otras cuestiones, que la Guardia Nacional sea civil y que esté adscrita a la Secretaría de Seguridad.

El proyecto destacó tres perspectivas: la histórica, porque desde su surgimiento en el Siglo XIX la figura de la Guardia Nacional siempre fue un cuerpo claramente diferenciado del Ejército; la democrática, porque en la reconfiguración de la Guardia Nacional de 2019 se acordó, mediante un amplio consenso democrático del que participaron prácticamente todas las fuerzas políticas, que ésta sería una institución civil como expresamente indica el artículo 21 Constitucional, y la de derechos humanos, porque las sentencias internacionales dictadas por la Corte Interamericana contra México, hoy obligatorias, indican claramente que la participación de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sólo puede ocurrir de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Por estas razones, la mayoría estimó que las reformas vaciaban de contenido a la norma constitucional y consideró por ello incorrecto adscribir la Guardia Nacional a la Sedena. En esencia, la decisión implica que si este gobierno o alguno posterior pretende que el Ejército tenga legalmente bajo su mando una corporación policial nacional, tendrá antes que modificar la Constitución. Algo que una democracia constitucional no es ni extraño ni inusual.

Y pese a que durante la discusión legislativa muchos y muchas advertimos que esto podía ocurrir, la decisión del Pleno de la SCJN debe conside-

rarse de todas maneras como un fallo histórico y de enorme trascendencia, debido al contexto en el que ocurre. Un contexto, en este tema, marcado por el inédito empoderamiento de las Fuerzas Armadas y por los constantes ataques del Poder Ejecutivo al Poder Judicial. En ese marco, la decisión es sin duda alguna un dique frente a la profundización de la militarización que hemos vivido este sexenio y una reafirmación de la independencia judicial.

Por eso, organizaciones civiles, colectivos, especialistas, defensoras y defensores de derechos humanos, así como organismos internacionales, celebramos y respaldamos la decisión, señalando que podría ser una oportunidad de restablecer la vía civil. En una declaración que vale la pena citar en amplitud por su relevancia, el propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, señaló: *"Resulta fundamental asegurar el carácter civil de la Guardia Nacional, en consonancia con la Constitución mexicana y los estándares internacionales de derechos humanos. Espero que la decisión de la Corte motive un diálogo amplio que contribuya a mejorar las capacidades de las fuerzas de seguridad civiles y conduzca a una limitación del papel de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Esto es aún más vital dado que la creciente militarización de las fuerzas de seguridad en México, en particular desde 2006, ha provocado un aumento en las denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas [...] Las Fuerzas Armadas sólo deben ser desplegadas en tareas de seguridad temporalmente, en circunstancias excepcionales, subordinadas a las autoridades civiles y siempre bajo la supervisión efectiva de órganos civiles independientes"*.

Pese a la trascendencia de lo que se ha decidido, todavía hay mucho por hacer para revertir la militarización y, sobre todo, para desarrollar políticas públicas efectivas para reducir la violencia, que es el anhelo que todas y todos tenemos en México. Lo confirma que, en la conferencia matutina del 19 de abril, el Presidente haya descalificado a la SCJN señalando que la mayoría del Pleno actuó "de manera facciosa y no con criterio jurídico, sino político" y que los juzgadores están "al servicio de la cúpulas del poder y no de la mayoría del pueblo". El Presidente adelantó también que en 2024, cuando entre en funciones la nueva legislatura, presentará una nueva iniciativa de reforma constitucional para insistir que la GN dependa de la Sedena.

La reconstrucción de la vía civil en seguridad, por tanto, no ha concluido. Las noticias de esta semana dan cuenta de que es urgente proseguir en este esfuerzo: los presuntos viajes dispendiosos del General Secretario de

la Defensa Nacional, que destruyen la imagen idílica de que los generales son pueblo uniformado; los nuevos casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales atribuibles a la Guardia Nacional en Tamaulipas, que muestran la propensión castrense a excederse en el uso de la fuerza letal; y la nueva evidencia sobre cómo el Ejército sigue usando Pegasus contra defensores de derechos humanos –como se mostró en el caso de dos integrantes de nuestra organización, el Centro Prodh–, que se suma a casos previos contra activistas y periodistas –incluido el equipo de Animal Político, que ha realizado un trabajo periodístico excepcional para exponer este tema.

Por ahora, sin embargo, celebremos que la SCJN ha restablecido un límite al creciente #PoderMilitar, mostrando que la República está viva y activa. En el actual contexto, no es poco⁴³³.

En efecto, que una mayoría calificada de la SCJN haya invalidado la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional fue buena noticia, aunque como se verá más adelante el riesgo subsiste.

10.1.6 LEY DE LA GUARDIA NACIONAL: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019 RESUELTA EN ABRIL DE 2023

Adicionalmente, la SCJN analizó también la Ley de la Guardia Nacional, sesionado el 25 de abril de 2023, a ponencia del Ministro Javier Laynez Potizek.

Conforme al comunicado de prensa oficial, identificado con el No. 146/2023⁴³⁴, la SCJN:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) inició el análisis de las impugnaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional, publicada el 27 de mayo de 2019.

En esta sesión, la SCJN determinó que el Congreso de la Unión no incurrió en omisiones legislativas de ejercicio obligatorio, ya que la ley analiza y cumple con lo ordenado por la fracción II del artículo Cuarto Transitorio

⁴³³. Centro Prodh, “SCJN sobre Guardia Nacional: dique a la militarización”, *Animal Político*. 20 de abril de 2023, <https://bit.ly/3PTGBjr>

⁴³⁴. SCJN, “SCJN inicia análisis de impugnaciones a la Ley de la Guardia Nacional”, Comunicado de Prensa No. 146/2023, 20 de abril de 2023. <https://bit.ly/3tuCxyr>

del Decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el sentido de regular los supuestos para su coordinación y colaboración con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y municipios; incluir las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local; así como prever los criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la propia Guardia.

En la sesión sucesiva⁴³⁵, la SCJN analizó nuevamente el tema y conforme al comunicado de prensa oficial:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al concluir el análisis de las impugnaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional, publicada el 27 de mayo de 2019, invalidó el artículo 25, fracción II, en la porción “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”, establecida como requisito genérico para ocupar cualquier cargo en dicha corporación, por resultar sobreinclusivo e implicar una violación al derecho a la igualdad en el acceso a un cargo público.

Por el contrario, el Pleno validó diversos preceptos relativos a los siguientes temas: a. la garantía de audiencia en el procedimiento para la imposición de correcciones y sanciones disciplinarias para integrantes de la Guardia Nacional; b. la prohibición para sus miembros de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada; c. la sanción para los miembros de la Guardia Nacional, denominada “restricción”, consistente en la obligación de permanecer hasta por quince días a disposición del superior jerárquico, sin poder disponer de tiempo libre; y d. el deber de los integrantes de dicho cuerpo de abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio.

Como puede verse, aspectos como la entrega de atribuciones en materia migratoria a la Guardia Nacional o la confusión entre el ámbito de la

435. SCJN, “SCJN concluye análisis de las impugnaciones a la Ley de la Guardia Nacional”, Comunicado de Prensa 148/2023, 25 de abril de 2023. <https://bit.ly/3PS2wqV>

investigación y el de seguridad, no fueron estimados inconstitucionales, en una decisión que prácticamente validó a la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad.

Los asuntos resueltos en la SCJN han significado la discusión, en el más alto tribunal del país, de cambios legales que han transformado el papel constitucional de las Fuerzas Armadas. Frente a estas modificaciones, según se ha visto, después de un inicio de sexenio vacilante, la SCJN terminó resolviendo adecuadamente muchas de estas controversias. No obstante, algunos aspectos quedaron pendientes de definición o bien no terminaron de ser precisados con suficiencias. También fueron validados por mayoría algunos aspectos que seguirán generando preocupaciones relevantes en el marco del creciente poder militar.

El panorama de la revisión de la militarización en los tribunales no quedaría completo si sólo se traza a partir de lo acontecido en la SCJN; es necesario, en este sentido, voltear a ver también a los diversos procesos legales que, sin llegar a la máxima instancia, se ventilaron en otros órganos jurisdiccionales. Esto nos permitirá, también, aludir a algunas luchas que personas y comunidades han emprendido para evitar la militarización de sus territorios.

10.2 MÁS ALLÁ DE LA SCJN: OTROS PROCESOS DE RESISTENCIA A LA MILITARIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS

Finalmente, además de la revisión de los asuntos dirimidos en la SCJN, se vuelve relevante también observar otros procesos impulsados desde los territorios, en los que a nivel local personas y comunidades están oponiendo resistencia a la profundización de la militarización del presente.

10.2.1 LA RESISTENCIA DE LAS COMUNIDADES TSELTALES DE CHIAPAS

El 15 de octubre de 2020, en Chiapas, comunidades indígenas de Chilón se manifestaron pacíficamente en contra de la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional en sus territorios. En ese marco, fueron detenidos César Hernández Feliciano y José Luis Gutiérrez Hernández, defensores comunitarios del territorio⁴³⁶.

Posteriormente, el 17 de noviembre de 2020, diversas comunidades indígenas tseltales del estado de Chiapas, con el acompañamiento del Centro

Prodh, interpusieron una demanda de amparo en contra de la construcción de este cuartel de la Guardia Nacional en el territorio ancestral de ese pueblo indígena, bajo la premisa de que al ser la Guardia Nacional actualmente un cuerpo militarizado, la construcción de dicho cuartel contravenía el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que prohíbe la militarización de los territorios indígenas.

El 9 de diciembre de 2020 la demanda fue radicada en el Juzgado Cuarto de Distrito en materia de amparo y juicios federales con sede en Tuxtla Gutiérrez. En el curso del juicio, el Comandante de la Guardia Nacional rindió su informe previo, en el que dejó asentado que la orden y ejecución del cuartel de la Guardia Nacional le correspondía a la Sedena, mostrando cómo el control operativo de la Guardia en la vía de los hechos es castrense.

Este litigio, en el que hasta la publicación de este informe no se ha dictado sentencia firme, ha arrojado información relevante sobre la Guardia Nacional y el proceso de militarización en curso.

En primer lugar, los informes presentados por la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Guardia Nacional confirman que la distribución y construcción de los cuarteles de la Guardia Nacional no fueron ordenados por la Secretaría de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana ni tampoco por el Comandante de la propia Guardia Nacional, sino por la Secretaría de la Defensa Nacional. Según se señala en el informe, la construcción del Cuartel en cuestión:

[...] no fue ordenada por el Comandante de la Guardia Nacional, sino por la Secretaría de la Defensa Nacional [...] dado a que dicha construcción se relaciona con la estrategia del Ejecutivo Federal para combatir la delincuencia organizada en el país [...]⁴³⁷.

Como evidencia el informe, ha recaído fundamentalmente en el Ejército Mexicano la construcción de los cuarteles de la Guardia Nacional,

436. Véase: Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, “César y José Luis, defensores de la tierra y del territorio criminalizados por oponerse a la militarización”, 19 de septiembre de 2023. <https://bit.ly/3rNuHj1>

437. Informe justificado rendido por la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Guardia Nacional dentro del Juicio de Amparo 717/2020-III-C, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, de fecha 23 de febrero de 2021.

cuya lógica está orientada hacia el “combate” a la delincuencia organizada como ha sido la constante en los últimos años.

En segundo lugar, para sostener que la construcción de un Cuartel de un cuerpo militarizado como hoy lo es la Guardia Nacional en un territorio indígena es constitucional y convencional, los informes argumentan que estas edificaciones sirven para la tutela de un derecho humano al que identifican como el “derecho a la seguridad pública”; criterio que a su vez fue retomado por el Juez Cuarto de Distrito al negar la suspensión provisional y definitiva de la construcción del Cuartel en el territorio indígena tseltal.

Así, sostiene la Guardia Nacional que la seguridad pública

[...] se encuentra consagrada en el artículo 21 constitucional, como un derecho que comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos además de la sanción de infracciones administrativas, contemplándose expresamente que las actuaciones de las instituciones encargadas de ella se deben regir por el principio de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte⁴³⁸.

En el mismo sentido, los informes de la Guardia Nacional sostienen que:

[...] el derecho a la seguridad pública debe interpretarse como una disposición que consagra derechos humanos, pues la materia que regula tiene gran impacto en el goce y ejercicio de diversos derechos que se relacionan con la seguridad y la aplicación de sanciones⁴³⁹.

Asimismo, añade que:

[...] la seguridad pública es un derecho humano y no sólo (sic) como una función del Estado⁴⁴⁰.

Esta conceptualización es problemática y reedita un debate añejo sobre el riesgo de considerar que exista tal cosa como un “derecho humano a la

438. *Ídem.*

439. *Ídem.*

440. *Ídem.*

seguridad pública”⁴⁴¹. En ese debate, se señalaba desde la perspectiva de derechos humanos que tal concepción podría llevar a que las instituciones de seguridad pública presentaran como conflictos de derechos la vulneración de determinadas prerrogativas individuales o colectivas y solicitaran ejercicios de ponderación judicial que protegieran su particular concepto de seguridad pública. Precisamente es esto lo que acontece cuando una institución militarizada como la Guardia Nacional estima que frente al derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas debe prevalecer el “derecho a la seguridad pública”.

Ante este planteamiento, que hace eco de discursos muy difundidos en una sociedad como la mexicana, debe recordarse con Alessandro Baratta que más que el derecho a la seguridad hay que reivindicar la seguridad de los derechos:

[...] un “derecho fundamental a la seguridad” no puede ser más que el resultado de una construcción constitucional falsa o perversa. En efecto, una construcción así es superflua, si significa la legítima demanda de seguridad de todos los derechos por parte de todos los individuos –en este caso, más que derecho a la seguridad debería hablarse de seguridad de los derechos, o de “derecho a los derechos”– o bien es ideológica, si implica [...] limitaciones en los derechos fundamentales reconocidos en la constitución y en las convenciones internacionales⁴⁴².

Por otro lado, los informes ofrecen una argumentación de la Guardia Nacional sobre el desdibujamiento del carácter civil que la Constitución le asignó. Así, dicha corporación afirma que “es temeraria la afirmación de militarización que refieren los quejosos en su demanda de amparo [pues] es falsa de toda razón y carece de lógica”⁴⁴³. Esto debido a que:

441. Ver, por ejemplo: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009. (OEAA/Ser.L/V/II Doc. %/). <https://bit.ly/36g5lGo>

442. Baratta, Alessandro, “El concepto actual de seguridad en Europa”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2001, Núm. 8, p. 17-30, <https://bit.ly/4op1Uy4>

443. Informe justificado rendido por la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Guardia Nacional dentro del Juicio de Amparo 717/2020-III-C, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, de fecha 23 de febrero de 2021.

[...] las Fuerzas Armadas son el principal y el más confiable pilar de la seguridad en nuestro país y que fue reconocido para la creación de la Guardia Nacional, lo que provocó que el Constituyente Permanente abriera una puerta adicional en el transitorio quinto, para el uso de las Fuerzas Armadas en el periodo de consolidación de la GN, estableciendo una excepción expresa y específica a la limitación que señala el artículo 129 Constitucional⁴⁴⁴.

Desde esta misma lógica, los informes de la Guardia Nacional precisan cómo entienden las Fuerzas Armadas las condiciones de participación en tareas de seguridad pública que surgen de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sobre el carácter *subordinado*, refieren que:

[...] la subordinación es a la Ley y a los procedimientos y autoridades que esta establece y estas autoridades son civiles. De igual forma están subordinados a los programas y estrategias de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, dirigida también por un civil. Por ejemplo, cuando los miembros de las Fuerzas Armadas han reportado situaciones de primer respondiente y llevan a cabo sus actuaciones conforme a los programas y estrategias gubernamentales. Se saca del fuero de guerra a las Fuerzas Armadas y sus elementos pueden ser juzgados por jueces civiles, en correlación a civiles⁴⁴⁵.

Sobre el requisito de que se trate de una coadyuvancia *extraordinaria*, la Guardia Nacional expresa:

[...] no significa que este concepto sea igual al de emergencia, pues lo ordinario es el despliegue de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas generan un apoyo extraordinario adicional, derivado del desarrollo de la estructura, capacidades e implementación territorial de la Guardia Nacional. La articulación extraordinaria no sólo se refleja en el artículo quinto transitorio, sino en los artículos transitorios tercero, cuarto, fracción II, punto 3 y sexto, al disponer que pueda asignarse a la Guardia Nacional elementos

444. *Ídem*.

445. *Ídem*.

de los Fuerzas Armadas, que pueda homologarse la estructura jerárquica, regímenes de disciplina, cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada Permanente [...] En síntesis, la construcción de la estructura y puesta en operación de la Guardia Nacional en el menor tiempo posible, a fin de dar respuesta a las circunstancias extraordinarias que se viven en el país, se apoya en una participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas autorizada Constitucionalmente y debidamente precisada en los artículos transitorios [...]446.

Sobre la *exigencia* de que sea necesaria:

[...] la necesidad del Acuerdo Presidencial por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, es la misma necesidad que dio origen a la Reforma Constitucional que crea la Guardia Nacional, no sólo es una necesidad de atender de manera efectiva el problema de seguridad pública que presenta nuestro país para poder garantizar los derechos humanos y la seguridad de toda la población; además se trata de la necesidad de construir en el menor tiempo posible el instrumento de Política Pública que el Estado Mexicano, a través del Constituyente Permanente, decidió implementar de inmediato con el apoyo de las Fuerzas Armadas, en tanto se consolida la estructura y puesta en operación de la GN, y bajen los niveles de inseguridad447.

En cuanto al carácter *regulado*:

[...] está sujeta a los controles constitucionales y legales del debido proceso, al régimen de protección de Derechos Humanos y en tanto que forman parte del Ejecutivo Federal, a una coordinación de sus actividades con perspectiva de Derechos Humanos. Su actuación es en términos de la Ley, no hacen falta controles adicionales, ya que la misma Ley otorga esos controles a las autoridades que velan por el cumplimiento de ésta. Su actuación

446. *Ídem.*

447. *Ídem.*

está regulada por el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional del Uso de la Fuerza Pública y demás disposiciones en materia de seguridad pública⁴⁴⁸.

Respecto de la *fiscalización*:

[...] la actuación de todas las autoridades en materia de seguridad pública y a partir de este Acuerdo que incluye a las Fuerzas Armadas, está fiscalizada por todas las autoridades que participan en los sistemas de justicia penal y administrativa; en el sistema de protección a Derechos Humanos y en el sistema de responsabilidades de los servicios públicos con los que cuenta nuestro orden jurídico constitucional y legal. Lo anterior sin menoscabo de que en el propio Acuerdo se señala el control de los órganos internos de control⁴⁴⁹.

Y, por último, en cuanto a que sea *complementaria*:

[...] El objetivo final de la Reforma Constitucional, el Acuerdo y la participación de las Fuerzas Armadas, es complementar temporalmente las funciones que realiza la Guardia Nacional, en tanto se realiza la construcción de su estructura, así como su consolidación para su implementación; y una vez que opere con plenitud de capacidades, entonces no habrá justificación para usar a las Fuerzas Armadas en términos del artículo quinto transitorio⁴⁵⁰.

Como ya se dijo, en el contenido de la resolución dictada en diciembre de 2022 por la SCJN dentro de la controversia constitucional 90/2020, que impugnara el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020, no se terminaron de analizar todos los aspectos de despliegue castrense en labores de seguridad pública, sino específicamente alrededor del análisis sobre la inexistencia de una invasión de competencias del Poder Ejecutivo al Legislativo. En su momento, esto generó que la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas

448. *Ídem*.

449. *Ídem*.

450. *Ídem*.

continuaran desarrollando su propia concepción sobre los requisitos que debe satisfacer el apoyo castrense en funciones de seguridad pública. Y como es patente, este desarrollo propio no se ajusta por entero a la conceptualización hecha por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

10.2.2 LAS RESISTENCIAS FRENTE LA CONSTRUCCIÓN DE CUARTELES DE GUARDIA NACIONAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Al igual que en todo el país, en la Ciudad de México se han construido varios cuarteles de la Guardia Nacional en más de la mitad de las Alcaldías capitalinas⁴⁵¹ como parte del plan de seguridad de las autoridades federales.


Frente a ello, pobladores de distintas comunidades y colonias de diversas alcaldías se han acercado al Centro Prodh buscando detener las afectaciones en su vida cotidiana que ha provocado el avance de la construcción de cuarteles en sus territorios. Hemos visto y acompañado resistencias valientes y dignas de pobladores que se han opuesto a este proyecto de militarización y que han demandado de las autoridades que se garanticen los derechos reconocidos en la Constitución.

A continuación, hacemos mención de dichos procesos organizativos.

10.2.2.1 Resistencia de los vecinos de la Unidad Habitacional “El Rosario” en Azcapotzalco

El 21 de noviembre de 2021 tuvo lugar la llamada “Mesa de Construcción de Paz en la alcaldía Azcapotzalco”, tras la cual se anunció la construcción de un Cuartel de la Guardia Nacional en la alcaldía Azcapotzalco, sin señalar el lugar ni fecha de inicio de la construcción. Posteriormente, entre los días 28 de febrero y 5 de marzo de 2022, funcionarios de la Alcaldía informaron a los vecinos de la Unidad Habitacional “El Rosario” que en dicho lugar se construiría un cuartel de la Guardia Nacional, precisamente encima de un espacio deportivo donde se encontraban varias canchas de uso público.

451. A través de la respuesta a la solicitud de información 330026422001076, la cual fue realizada por el Centro Prodh, tuvimos conocimiento que en 9 de las 16 Alcaldías se pretende construir Cuarteles de la Guardia Nacional. Sin embargo, no se menciona el lugar donde se pretende construir o la cantidad en cada Alcaldía.



La Unidad Habitacional “El Rosario”, cabe recordar, es un gran conglomerado de unidades habitacionales, que en su momento construyó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), compuestas por vivienda de interés social, que se extienden lo largo de 350 hectáreas. Se trata de la unidad habitacional de su tipo más grande de América Latina y concentra, por ello, una gran densidad demográfica.

Sin que se conocieran los motivos por los cuales se construiría un cuartel de Guardia Nacional precisamente sobre un campo deportivo, la construcción inició en el mes de junio de 2022.

Durante el mes de julio del mismo año, vecinos de la Unidad Habitacional “El Rosario” buscaron al Centro Prodh para solicitar asesoría sobre las medidas a tomar para preservar el campo deportivo frente a la construcción del Cuartel de la Guardia Nacional, por considerar que se les estaba despojando de un espacio recreativo sin que se les permitiera participar en la toma de dicha decisión. Las y los vecinos advertían, además, los riesgos de que una corporación castrense opere a escasos metros de escuelas que diariamente concentran a una gran cantidad de niños, niñas y familias.

Dado el grado de avance que ya presentaba la obra, se propuso a los vecinos presentar una queja ante la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) en contra de diversas autoridades de la capital, por su omisión en relación con los permisos, dictámenes y autorizaciones necesarias para la construcción de una obra de esas características en un área urbana densamente poblada, rodeada por escuelas, que implicaría la reducción considerable de un área recreativa.

Lo anterior en el entendido de que, si bien la facultad para conocer de violaciones a derechos humanos cometidas por la Guardia Nacional corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en el proceso salían a relucir afectaciones a diversos derechos reconocidos en la Constitución de la CDMX, provocadas por el actuar irregular y omiso de diversas autoridades capitalinas. De ahí que se decidiera que la CDHCM era la autoridad competente para conocer de los hechos, aunado a su larga tradición de trabajo comprometido y serio en la defensa de la vía civil como componente esencial del paradigma de la seguridad ciudadana.

De esa manera, el 10 de agosto de 2022, vecinos de la unidad habitacional presentaron una queja ante la CDHCM reclamando diversas afectaciones a: el derecho a la ciudad y al acceso a instrumentos de planeación democrática; el derecho al espacio público y la convivencia social; el derecho

a la participación ciudadana en la dirección de asuntos públicos; el derecho a un medio ambiente sano; el derecho al acceso a información pública; el derecho a que las instituciones de seguridad sean civiles.

Posteriormente, se formó el expediente de queja CDHSM/III/122/AZCAP/22/D5607, radicado ante la Tercera Visitaduría General de la CDHSM.

Durante un año a partir de la presentación de la queja, el expediente estuvo en etapa de indagación preliminar, sin que haya sido admitida o desechada de manera definitiva.

A pesar de ello, durante esta etapa los vecinos quejosos impulsaron diversas diligencias a fin de documentar el proceso de construcción del cuartel y avanzar en la investigación de dichas violaciones a sus derechos humanos, como fueron la realización de inspecciones en el lugar que ocuparía esta construcción castrense; entrevistas; así como diversas solicitudes de información planteadas a las autoridades de la Ciudad de México.

A partir de esta labor, las y los vecinos lograron documentar que la Consejería Jurídica de la Ciudad de México presentó una comunicación de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Ciudad de México informando que el 30 de marzo de 2022 la Sedena, a través de la 1/a. Zona Militar solicitó la entrega de un predio en la U.H. El Rosario, así como del acta administrativa de “entrega precaria” de dicho predio a favor de la Sedena, de fecha 5 de abril de 2022. Además, señaló que no contaba con información sobre permisos otorgados para la construcción de la obra pública.

También documentaron que la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (Sedema) informó a través de la Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación Ambiental que no localizó antecedente alguno sobre algún trámite en materia de impacto ambiental en la alcaldía Azcapotzalco.

Por su parte, Guardia Nacional señaló que no contaba con atribuciones legales para informar sobre la construcción del Cuartel pues los responsables de la obra pública son los Mandos Territoriales Militares a través de la Dirección General de Ingenieros Militares y la Unidad de Asuntos Jurídicos, ambas de la Sedena, y que no tuvo participación en la construcción del cuartel referido, ya que la Sedena es la encargada de esa obra pública, con previa anuencia y donación de la alcaldía Azcapotzalco.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, a su vez, informó que la Dirección de Gestión Urbanística no localizó

registro sobre algún dictamen de estudio de impacto urbano⁴⁵² emitido en relación con la construcción del Cuartel de la GN en la alcaldía Azcapotzalco ni algún permiso otorgado por la misma.

No obstante, se encontró que en el predio en el que se construyó el Cuartel se encontraba el Deportivo “El Rosario”, con una superficie de terreno de 18 488 metros cuadrados, de los cuales 12 325.08 metros cuadrados fueron destinados a la obra pública construida por la Secretaría de la Defensa Nacional, es decir, el 66% de la totalidad de dicho predio.

Finalmente, el 18 de agosto de 2023, la Tercera Visitaduría de la CDHCM determinó que era improcedente iniciar una investigación por posibles violaciones a derechos humanos por estos hechos, ordenando referir el presente asunto a la CNDH para investigar posibles actos u omisiones de las autoridades federales relacionadas a la construcción del Cuartel.

En el análisis de procedencia, la CDHCM concede la razón a todas las autoridades ciudadanas, en cuanto a su falta de facultades para poder intervenir en el proceso para tramitar los permisos y autorizaciones para la construcción del Cuartel de GN en Azcapotzalco.

Esta lamentable determinación privó de un recurso efectivo a las y los vecinos de Azcapotzalco: a pesar de contar con evidencia suficiente para probar el incumplimiento de la obligación de proteger, garantizar y prevenir violaciones a derechos humanos de diversas autoridades capitalinas, la CDHCM validó la postura de la actual administración.

10.2.2.2 Resistencia del pueblo originario de San Luis Tlaxialtemalco en Xochimilco

El 31 de agosto de 2020 fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el *Decreto por el que se Desincorpora de los bienes del dominio público de la Ciudad de México*, el inmueble ubicado al Norte de la Avenida Año de Juárez número 9700 (Zona Viveros), colonia San Luis Tlaxialtemalco, demarcación territorial Tláhuac, con superficie de 30 000 metros cuadrados de terreno, a favor del Gobierno Federal, para destinarlo a instalaciones de

452. El artículo 86 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como a la Norma General de Ordenación No. 19, establecen que un proyecto requiere de un dictamen de impacto urbano o impacto urbano ambiental en proyectos de usos mixtos con más de 5,000 metros cuadrados de construcción.

la Guardia Nacional. El Decreto fue firmado por la Jefa de Gobierno, el Secretario de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Consejo Jurídico y de Servicios Legales, todas autoridades de la Ciudad de México.

Dicho *Decreto*, fue impugnado en el mes de septiembre de 2020, por diversos pobladores de San Luis Tlaxialtemalco a través de una demanda de amparo indirecto⁴⁵³, en donde se reclamó la vulneración a los derechos a la consulta, a la tierra y al territorio, entre otros. Sin embargo, dado que éste fue promovido en el contexto de la pandemia por covid-19, fue imposible para la comunidad dar seguimiento a los requerimientos realizados por el Juzgado de Distrito, por lo que la demanda se tuvo por no presentada.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2021 se llevó a cabo una reunión del Gabinete de Seguridad y Mesas de Construcción de Paz de la Ciudad de México, en la Alcaldía Xochimilco⁴⁵⁴, donde se anunció la creación de una nueva Coordinación Territorial en San Luis Tlaxialtemalco en 2022. Adicionalmente, respecto del tema de seguridad en dicha demarcación, se informó que se buscaría un espacio para la instalación de un Cuartel de la Guardia Nacional con el objetivo de fortalecer la presencia de estos elementos, así como las acciones para combatir los delitos en la alcaldía⁴⁵⁵.

Lo anterior, ocasionó el descontento de las y los pobladores de dicho pueblo originario y derivó en que se llevaran a cabo diversas Asambleas Comunitarias en las que se expresó inconformidad frente a la construcción de una instalación castrense en este territorio, así como preocupación por el hecho de que esta era un Área Natural Protegida.

Las y los vecinos acordaron buscar al Centro Prodh para pedir asesoría respecto a la presentación de una queja ante la CDHCM. En ésta, las y los habitantes buscaban argumentar la responsabilidad de las diversas autoridades capitalinas involucradas en la desincorporación del predio ubicado al Norte de la Avenida Año de Juárez número 9700 (Zona Viveros), colonia San Luis Tlaxialtemalco.

Partiendo de la petición de acompañamiento de las y los pobladores, integrantes del equipo del Centro Prodh acudieron a distintas Asambleas

453. La demanda de amparo fue identificada con el número de expediente 929/2020 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

454. Gobierno de la Ciudad de México, “Gabinete de Seguridad de Xochimilco”, 20 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3tt6hff>

455. *Ídem*.

Comunitarias para proponer a la comunidad la ruta y la argumentación del escrito de queja, hasta que éste se aprobó y se presentó el 10 de agosto de 2022, por los pobladores y diversas autoridades tradicionales del pueblo originario de San Luis Tlaxialtemalco.

Dicho escrito planteó que, al construir el Cuartel de la Guardia Nacional en su territorio, y específicamente en un área natural protegida, las autoridades capitalinas transgredieron la Constitución de la Ciudad de México y otras normas en materia de pueblos indígenas y cuidado del medio ambiente.

Asimismo, se argumentó que la construcción de dicho Cuartel vulneró su derecho a ser consultados de manera libre, previa e informada; el derecho al medio ambiente; el derecho al desarrollo propio; el derecho a la autodeterminación como pueblo indígena; y el derecho a la no militarización de su territorio.

Así, le fue asignado el número de expediente CDHCM/IV/122/XOCH/22/D5608 y fue turnado para su conocimiento a la Cuarta Visitaduría General de la CDHCM, que el 11 de agosto de 2022 dictó acuerdo de inicio de indagación preliminar, con la finalidad de verificar que el escrito de queja reunía los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley, así como para lograr una pronta restitución de derechos.

En esta etapa, surgió información relevante respecto a la procedencia del derecho a la consulta. Así se argumentó que con base en lo establecido en el artículo 59, letra c, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, y en el artículo 25, numeral 1, de la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México, existe el deber de consultar a los pueblos originarios antes de adoptar cualquier medida que les afecte, obligación que se activa cuando existe susceptibilidad de afectación directa de tales pueblos originarios. Sin embargo, las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México argumentaron que, derivado de la propia Ley de Pueblos y Barrios Originarios en su artículo 26, la consulta no es procedente cuando existen materias soberanas y de interés nacional superior, sugiriendo que el proyecto de construcción de un cuartel de la Guardia Nacional correspondía a una medida administrativa en materia de seguridad, expresamente excluida como objetivo de consulta⁴⁵⁶.

456. Oficio SEPI/SJN/285/2022, por el que se aporta información a cargo de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México en el marco del trámite de la queja CDHCM/IV/122/XOCH/22/D5608.

Por su parte, la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México, alegó que de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Guardia Nacional es una institución policial de carácter civil; siendo, por tanto, inaplicable calificar las actividades policiales y de seguridad ciudadana de la Guardia Nacional como “actividades militares”, resultando improcedente una consulta.

Es decir, pese a lo establecido en el escrito de queja respecto a la militarización de la Guardia Nacional y sus repercusiones en el territorio de un pueblo originario, las autoridades se han limitado a sostener que no procede el derecho a la consulta por ser un proyecto de seguridad y dado que la corporación encargada del mismo es de carácter civil en el papel.

Ahora bien, por lo que hace, a la vulneración del derecho a un medio ambiente sano, las autoridades capitalinas encargadas de evaluar los riesgos e impactos ambientales en un área natural protegida, y en una zona sujeta a conservación ecológica por la construcción de este tipo de obras, no otorgaron documento alguno que respaldara la realización de un estudio en la materia y que por ende previera las medidas de mitigación de los riesgos ambientales en el territorio.

En primer término, a través del oficio SEDEMA/DEAJ/361/2019, de fecha 25 de marzo de 2019, suscrito por la Directora Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, se dio cuenta de lo siguiente:

[..] esta Secretaría en el ámbito de su competencia, **no tiene inconveniente alguno en que se lleven a cabo las acciones necesarias para la asignación del inmueble en comento.**

Sin embargo, **le informo que previo a la ejecución de cualquier obra o actividad en el citado predio, deberá tramitar y obtener autorizaciones en materia de impacto ambiental por parte de la ahora Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación ambiental correspondientes**, de conformidad con los artículos 44, 46, 56 y 58 Bis de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y 6 del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo. [...] ⁴⁵⁷

457. El resaltado es propio.

En el mismo tenor, el oficio identificado como SEDEMA/DEAJ/380/2020, de fecha 25 de junio de 2020, suscrito por la Directora Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, estableció lo siguiente:

[..] Al respecto, vista la opinión vertida por la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, mediante oficio SEDEMA/DGCOENADR/0599/2020 de fecha 23 de junio de 2020, esta Secretaría en el ámbito de su competencia, emite opinión de no existir inconveniente alguno respecto de la modificación del acuerdo correspondiente.

Derivado de lo anterior, se solicita que previo a la ejecución de cualquier obra o actividad en la ubicación citada, **se deberá tramitar y obtener autorización correspondiente en materia de Impacto Ambiental**, de conformidad con los artículos 44, 46, 56 y 58 Bis de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y 6 del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo. [...] ⁴⁵⁸

Es decir, ambas autoridades sostuvieron que la responsabilidad de tramitar y realizar los diversos estudios de impacto ambiental era de quien ejecutaría la obra en cuestión, esto es Guardia Nacional. Sin embargo, estos pedimentos de trámite fueron posteriores al Acuerdo emitido por el Comité de Patrimonio Inmobiliario de fecha 19 de junio de 2019 en donde se dictaminó procedente la desincorporación y posterior enajenación a título gratuito contenida en el Decreto de fecha 31 de agosto de 2020, que permitió la construcción del Cuartel de la Guardia Nacional en el territorio de San Luis Tlaxialtemalco. Es decir, en este proceso, no existió un contrapeso real frente a las decisiones de construcción de cuarteles que garanticen, por ejemplo, la preservación del medio ambiente.

Y pese a que en este caso había materia para pronunciarse al respecto, el 18 de agosto de 2023 la CDHCM notificó el acuerdo de cierre de indagación preliminar, en el que estableció que con fundamento en el artículo 100 fracción I del Reglamento Interno de la CDHCM, dicha Comisión era incompetente en cuanto a la materia para conocer de la petición.

⁴⁵⁸. El resaltado es propio.

10.2.2.3 Resistencia de la asamblea del agua contra el cuartel en el vivero Nezahualcóyotl en Xochimilco

El 09 de diciembre de 2022 fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, un decreto por el que se desincorporó de los bienes del régimen del dominio público de la Ciudad de México, una fracción de terreno del vivero “Nezahualcóyotl” (también identificado como vivero “Neza y/o Netzahualcóyotl”), ubicado en avenida Canal de Chalco s/N, ex Ejido de Xochimilco, con una superficie de 33 207.30 metros cuadrados de terreno. Esto para su posterior enajenación a título gratuito a favor del Gobierno Federal, con miras a destinarlo a instalaciones de la Guardia Nacional.

Al tener conocimiento de este Decreto, integrantes de distintos pueblos originarios, barrios y colonias de Xochimilco, organizados en el espacio comunitario conocido como “Asamblea del Agua”, acordaron tomar acciones legales para reclamar la omisión de autoridades capitalinas y federales de realizar una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada; su derecho a la tierra y al territorio; el derecho colectivo de los pueblos originarios a un territorio libre de militarización y a que las instituciones encargadas de las tareas de seguridad pública sean de carácter civil y el derecho a un medio ambiente sano; asimismo, la omisión de evaluar el impacto ambiental sobre un área natural protegida y la falta de protección del patrimonio ecológico de la zona.

Es así como, el 30 de diciembre de 2022 derivado de la organización comunitaria de habitantes de pueblos, barrios y colonias de la Alcaldía Xochimilco, acompañados por el Centro Prodh, presentaron una demanda de amparo indirecto en contra del Decreto.

Dicha demanda, fue admitida el 27 de enero de 2023 por la Jueza Quinto de Distrito en materia administrativa de la Ciudad de México y se identificó con el número de expediente 12/2023.

Con la admisión, se ordenó como medida cautelar la suspensión provisional para efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de ejecutar el decreto de desincorporación, lo que implicó detener la construcción de las instalaciones de la Guardia Nacional en el vivero Nezahualcóyotl. Esta decisión fue confirmada en la audiencia incidental del 10 de febrero de 2023, en la que se concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados en cuestión, considerando el órgano jurisdiccional, acertadamente, que el hecho de que se paralice la desincorporación de un terreno

de dominio público de la Ciudad de México del que forma parte de un área natural protegida, y que se tiene la intención de destinar a instalaciones de la Guardia Nacional, no implica necesariamente que la prestación del servicio de seguridad pública se ponga en riesgo con perjuicio al interés social.

Además, dicha resolución, obligó no solamente a las autoridades responsables en el juicio de amparo en cuestión, sino a todas aquellas que en virtud de sus funciones tengan intervención, participación o injerencia en relación con el acto reclamado. Este espectro de protección otorgó la oportunidad a las y los pobladores de presentar un incidente por defecto en el cumplimiento, al percatarse que había movimiento de maquinaria y de personal al interior del vivero. Este incidente, resultó fundado y atribuyó a la Guardia Nacional la realización de dichos actos tendientes a su instalación dentro del predio.

A lo largo del juicio, las autoridades responsables a través de sus informes justificados han negado los actos reclamados relativos a la militarización del territorio y la vulneración a los derechos a la consulta, libre, previa e informada. Asimismo, durante el juicio la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México no ha aportado ningún estudio de impacto ambiental que dé cuenta de los riesgos y estrategias de mitigación en materia ambiental en el vivero Nezahualcóyotl; tampoco lo ha hecho ninguna autoridad.

Mientras el juicio avanzaba, el pasado 15 de agosto de 2023 fue publicado en la edición Bis de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, un Decreto por el cual se abrogó la desincorporación del terreno que se habría enajenado a título gratuito al Gobierno Federal para ser destinado a la instalación de la Guardia Nacional en el Vivero Nezahualcóyotl. Es decir, las autoridades capitalinas revirtieron su decisión y quedó suspendida la construcción del cuartel.

Este segundo Decreto se fundamentó en el Acuerdo emitido por el Comité del Patrimonio Inmobiliario en su Octava Sesión Ordinaria, llevada a cabo el 10 de mayo de 2023. En dicha sesión, se determinó que no era procedente la construcción de las instalaciones de la Guardia Nacional debido a que después de un estudio minucioso al inmueble, resultó “no ser viable”. El contenido de este Acuerdo y las razones de fondo del Comité para sostener que el predio no era viable para la construcción de las instalaciones de la Guardia Nacional aún se desconocen, por lo que el juicio de amparo 12/2023 continúa en trámite.

Esta revocación es un logro de la lucha de las y los habitantes de pueblos, barrios y colonias de Xochimilco que desde 2020 han defendido el medio ambiente, sus recursos naturales y un territorio libre de militarización.

También es un referente para otras comunidades que continúan luchando por la defensa de su territorio y por su derecho de mantener sus territorios libres de militarización.

A finales de los años noventa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, la SCJN abrió la puerta a la militarización, generándose la situación en la que hasta ahora estamos, misma que en el sexenio 2018-2024 fue llevada a un estadio superior.

En este recuento, hemos querido mostrar cómo las nuevas reformas por las que recientemente se profundizó la militarización han aprovechado estos precedentes. Por eso mismo, la judicialización de estas modificaciones por medio de diversos medios de control de constitucionalidad ha supuesto un reto para el Poder Judicial de la Federación, que además ha ocurrido en un contexto de innegable animadversión del Poder Ejecutivo frente a la judicatura.

Dentro de este marco, no es menor que la SCJN haya estimado inconstitucional la reforma por la que se pretendió adscribir la Guardia Nacional a la Sedena; tampoco es menor que algunos juzgados de primera instancia hayan protegido derechos de personas y comunidades que se han opuesto a la militarización de sus territorios.

Sin duda alguna, es a partir de estos criterios y precedentes que podrá construirse poco a poco la ruta constitucional para restablecer la primacía civil sobre el ámbito castrense en nuestro país. 🌱



CONCLUSIÓN

LA EXISTENCIA REITERADA DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS ha motivado que, por décadas, los organismos de derechos humanos hayamos rechazado la militarización de la seguridad pública. Durante lustros hemos argumentado que aumentar la presencia del Ejército y de la Marina es una política pública inefectiva porque no reducía la violencia y sí generaba riesgos de derechos humanos, por la propensión del abuso de la fuerza letal característico de los castrenses, porque arriesgaba el delicado equilibrio que debe prevalecer en las relaciones cívico-militares y porque era, además, inconstitucional.

La creación de la Guardia Nacional en este sexenio pretendió atender esto último dando a las Fuerzas Armadas el marco legal que por tanto tiempo demandaron el Ejército y la Marina, en términos muy similares a los que en su momento se pretendió conceder con la reforma a la Ley de Seguridad Nacional en el sexenio de Felipe Calderón o con la ley de Seguridad Interior en el sexenio de Enrique Peña Nieto, sin soslayar que el despliegue autorizado por el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020 es en realidad mucho más generalizado y amplio que el que estos dos antecedentes legislativos preveían.

Pero como se ha visto ampliamente en este informe, ese marco jurídico es endeble y se encuentra hoy impugnado. Habiéndose obtenido una reforma constitucional –con el acuerdo de todas las fuerzas políticas– que aseguraba el carácter civil de la Guardia Nacional y que acotaba a las Fuerzas Armadas, hemos mostrado cómo el desarrollo del marco jurídico de la Guardia Nacional supuso el desdibujamiento de prácticamente todas las salvaguardas en este sentido para entregar más poder a las Fuerzas Armadas, eludiendo el contenido y el sentido de la reforma.

Esto sucede en un contexto en el que, paralelamente, se amplió la presencia y la participación de las Fuerzas Armadas en múltiples áreas de la vida pública nacional. Así, en el presente subsiste el riesgo de que ocurran violaciones a derechos humanos, además de que la violencia continúa.

Pero a esto hoy se añade otra preocupación: el trastocamiento de la relación cívico-militar por la preeminencia castrense. La posibilidad, real y tangible en el presente, de que la debida subordinación militar al mando civil se erosione, agravada por la posibilidad de que no estemos ante medidas transitorias, sino que éstas generen tal dependencia del estamento castrense como para después no ser reversibles.

Frente a esta realidad, es imprescindible empezar a trazar la ruta de las acciones y modificaciones imprescindibles para reestablecer los límites constitucionales a los que debe acotarse la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad y en la vida pública del país. Entre estas medidas esenciales, destacamos las siguientes:

DIEZ ACCIONES INDISPENSABLES PARA LA DESMILITARIZACIÓN

1. Mantener la actual redacción del artículo 21 constitucional que indica que las corporaciones de seguridad pública, incluyendo a la Guardia Nacional, serán de carácter civil: El anuncio de que el partido en el poder buscará hacer campaña para que en 2024 cuente con la mayoría legislativa que le permita reformar la Constitución para entregar a la Sedena la Guardia Nacional es preocupante. Claramente debe señalarse que una reforma de esta naturaleza sería regresiva y contraproducente.

2. Revisar el Acuerdo Presidencial por el que el Titular del Ejecutivo dispuso de la Fuerza Armada Permanente para la realización de labores de seguridad pública: Es deseable que la o el Titular del Ejecutivo en el siguiente sexenio deje sin efectos el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020, o bien lo acote específicamente a aquellas entidades que lo requieran o a una temporalidad más acotada que la actual, lo que sería legal pues la disposición de la Fuerza Armada Permanente es potestativa conforme al ya citado Quinto Transitorio de la reforma constitucional de 2019.

3. Restablecer la redacción de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para acotar el papel de las Fuerzas Armadas a lo previsto en nuestro orden constitucional: EDebe restringirse de nuevo la posibilidad de que el Ejército pueda realizar cualquier tarea civil que el Ejecutivo le encargue, pues esta ampliación de atribuciones es excesiva y peligrosa.

DIEZ ACCIONES INDISPENSABLES PARA LA DESMILITARIZACIÓN

4. Establecer controles civiles sobre el nombramiento del Comandante del Ejército

Mexicano: Por la trascendencia de los poderes entregados a esta nueva figura, es relevante revisar la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para introducir controles civiles en la designación del Comandante del Ejército.

5. Fortalecer el diseño de los controles internos de la Guardia Nacional, incluyendo el refuerzo de la Unidad de Asuntos Internos: La Ley de la Guardia Nacional establece con claridad que compete al Presidente de la República designar al titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Guardia Nacional. Esta facultad debe ejercerse con decisión para que esta figura sea un efectivo control interno, lo que tiene que traducirse en la designación de personas provenientes del ámbito civil y con trayectoria intachable, a efecto de que no prevalezcan los patrones de encubrimiento inherentes al espíritu de cuerpo que caracteriza al Ejército.

6. Robustecer el control parlamentario que realiza la Comisión Bicameral: La nueva Comisión Bicameral debe realizar un monitoreo más estrecho y exigente sobre el despliegue de la Fuerza Armada Permanente, retomando las propuestas de indicadores en materia de reducción de la violencia y respeto a los derechos humanos que le fueron propuestos por especialistas. El formato actual de las comparecencias y del informe que está presentando el Poder Ejecutivo no asegura un control parlamentario robusto.

7. Asegurar el cumplimiento cabal de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza: Es necesario que el Ejecutivo informe con especial detalle los casos en que la Fuerza Armada Permanente haya hecho uso de la fuerza letal, publicitando para su análisis los reportes pormenorizados sobre uso de la fuerza a los que se refieren los artículos 32 y 33 de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, mismos que en la práctica las Fuerzas Armadas han estimado que no están obligados a elaborar o que corporaciones como la Guardia Nacional los mantienen en la reserva cuando se requieren los mismos vía solicitudes de acceso a la información pública, impidiendo así que pueda haber un escrutinio externo del uso de la fuerza letal.

8. Continuar limitando los alcances legales y fácticos del fuero militar: Al permitir que en los hechos sean las propias Fuerzas Armadas las que investiguen de forma primigenia los casos de abusos militares y al tolerar la aplicación expansiva del artículo 37 del Código de Justicia Militar para que los castrenses sean primeros respondientes (manteniendo el control de escenas criminales, testigos, evidencias y víctimas), se está facilitando la ampliación fáctica del fuero militar. Esta tendencia debe revertirse fortaleciendo la investigación de abusos militares por parte de la FGR y modificando el citado artículo del Código castrense.

DIEZ ACCIONES INDISPENSABLES PARA LA DESMILITARIZACIÓN

9. Garantizar que el despliegue operativo de la Guardia Nacional y la Fuerza Armada Permanente realmente obedezca a la priorización de las entidades y regiones con mayores problemas de violencia:

La imposición de cuarteles de la Guardia Nacional en contextos donde la población rechaza esta presencia porque las autoridades civiles cumplen su función de resguardar la seguridad pública, como acontece en la Ciudad de México, debe cesar a efecto de que esta corporación se haga presente ahí donde realmente es indispensable.

10. Monitorear más estrechamente el fortalecimiento de las policías locales: la nueva Comisión Bicameral y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deben ejercer a cabalidad sus atribuciones para monitorear el desarrollo de policías civiles locales en todos los estados de la República. Sin esta consolidación policial a nivel local, la desmilitarización del país será imposible.

No es poco lo que en este sexenio se ha dado a las Fuerzas Armadas, que no sólo han obtenido blindaje jurídico para intervenir en seguridad pública, sino que también participan en otras actividades. A cambio, los castrenses han dado muy poco en derechos humanos y lucha contra la corrupción. No siquiera han modificado su tradicional rechazo a reconocer su implicación en graves violaciones a derechos humanos durante el período de la “Guerra Sucia” y la reciente “Guerra contra el Narcotráfico”; su reticencia a la transparencia en el caso Ayotzinapa es otra confirmación de ello.

Precisamente por este contexto de creciente protagonismo militar, más que nunca es necesario reivindicar la alternativa civil. Como lo dijimos antes, lo decimos ahora: seguir militarizando la seguridad no reducirá la persistente violencia y sí generará riesgos para los derechos humanos.

En su informe correspondiente al primer trimestre de 2021, el Presidente de la República afirmó que las voces que alertan por la creciente militarización del país:

[...] carecen de toda lógica, y en su mayoría de la más elemental buena fe; no se ha ordenado a las fuerzas armadas que hagan la guerra a nadie, o que se involucren en acciones represivas o violatorias de los derechos humanos, por el contrario, en esta nueva etapa, la generosa y decisiva participación de nuestros soldados y marinos en acciones de desarrollo bienestar y paz, es refrendo de su lealtad a las instituciones civiles [...] ⁴⁵⁹.

En este informe, con buena fe, lógica y rigor, hemos intentado demostrar que en efecto se ha profundizado la militarización del país, llevando a un nuevo estadio un proceso que viene de larga data. En el actual sexenio, esta profundización se expresa sobre todo en la construcción de un nuevo cuerpo de seguridad –la Guardia Nacional– de clara impronta castrense; en un nuevo marco legal que entrega a las Fuerzas Armadas atribuciones que por años buscaron y en una expansión de la participación de los castrenses en los más diversos ámbitos de la vida pública.

Y si bien hasta el día de hoy las instrucciones dadas por el Comandante Supremo han contenido un aumento en algunas de las violaciones a derechos humanos asociadas a esta creciente militarización, la propia dinámica del proceso en curso genera las condiciones para que en cualquier momento se repitan los patrones de violaciones a derechos humanos que hemos conocido en los recientes lustros. La pasividad de las instituciones que pueden fungir como controles externos ante los casos que se están presentando –y que inevitablemente seguirán presentándose por la impunidad y las inercias institucionales– contribuye a ello.

Más aún, el calado de los cambios legales y del renovado protagonismo militar es de una profundidad lo suficientemente grande como para que sea justificado expresar una fundada preocupación sobre lo que este proceso puede significar a futuro. En este contexto es legítimo preguntarnos si en efecto estamos ante un régimen transitorio o si, en realidad, el renovado protagonismo militar ha llegado para quedarse. Aquí vale la pena recordar una obviedad: mientras los gobiernos pasan, el andamiaje legal e institucional que generan permanece.

Por eso, es necesario insistir en que tienen que diseñarse más y mejores controles civiles externos sobre la actuación de las Fuerzas Armadas, asumiendo que su actual empoderamiento no se revertirá de manera sencilla o inmediata. En este mismo sentido, es indispensable también señalar desde ahora los riesgos de que una mayoría calificada logre, en 2024 o más adelante, modificar la Constitución para suprimir los límites que hoy impone ésta al papel de las Fuerzas Armadas, incluyendo desde luego el límite relativo a la naturaleza civil que debe seguir preservando la Guardia Nacional.

459. Garduño, Roberto y Martínez, Fabiola. “Rechaza AMLO acusaciones de estar militarizando el país”, en *La Jornada*, 30 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3prtDM8>

ANEXO 1 | SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA CNDH POR VIOLACIONES GRAVES CONTRA LAS FUERZAS ARMADAS DE 2006 A LA FECHA

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS ⁴⁶⁰				
	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
1	Sedena	34/2007	Veracruz	Ejecución extrajudicial
2	Sedena	37/2007	Coahuila	Tortura
3	Sedena	38/2007	Michoacán	Tortura
4	Sedena	39/2007	Michoacán	Tortura
5	Sedena	40/2007	Sinaloa	Ejecución extrajudicial
6	Sedena	29/2008	Sonora	Tortura
7	Sedena	30/2008	Michoacán	Tortura
8	Sedena	31/2008	Sonora	Tortura y ejecución extrajudicial
9	Sedena	32/2008	Michoacán	Tortura
10	Sedena	33/2008	Michoacán	Tortura
11	Sedena	34/2008	Michoacán	Ejecución extrajudicial
12	Sedena	35/2008	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
13	Sedena	36/2008	Sinaloa	Ejecución extrajudicial
14	Sedena	60/2008	Coahuila	Tortura
15	Sedena	67/2008	Coahuila	Tortura
16	Sedena	13/2009	Durango	Tortura

460. Por violaciones graves a derechos humanos nos referimos a: desaparición forzada de personas, tortura, ejecución extrajudicial y violencia sexual, incluyendo tortura sexual. Añadimos también los casos de uso ilegítimo de la fuerza con arma de fuego causando lesiones permanentes. En esta tabla hemos incluido todas las recomendaciones emitidas contra la Sedena, la Semar y ahora contra la Guardia Nacional, que versan sobre estas violaciones a derechos humanos. En este sentido, hemos dejado fuera recomendaciones que se refieren a otras conductas violatorias atribuidas a las Fuerzas Armadas (por ejemplo, las relacionadas con negligencias médicas cometidas en las instituciones de salud y seguridad social castrense). Es importante señalar que no nos hemos guiado por la calificación expresada en sus propios instrumentos por la CNDH dado que reiteradamente se califican erróneamente conductas de gravedad extrema: por ejemplo, se califican como tratos crueles casos de evidente tortura.

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
17	Sedena	18/2009	Michoacán	Tortura
18	Sedena	28/2009	Chihuahua	Tortura
19	Sedena	31/2009	Durango	Tortura
20	Sedena	33/2009	Chihuahua	Tortura
21	Sedena	34/2009	Chihuahua	Tortura
22	Sedena	37/2009	Michoacán	Tortura
23	Sedena	38/2009	Michoacán	Tortura
24	Sedena	44/2009	Chihuahua	Desaparición forzada
25	Sedena	48/2009	Oaxaca	Tortura
26	Sedena	53/2009	Chihuahua	Tortura
27	Sedena	54/2009	Chihuahua	Tortura
28	Sedena	55/2009	Chihuahua	Tortura
29	Sedena	59/2009	Chihuahua	Tortura
30	Sedena	61/2009	Chihuahua	Tortura
31	Sedena	66/2009	Sonora	Tortura
32	Sedena	70/2009	Chihuahua	Tortura
33	Sedena	71/2009	Tamaulipas	Tortura
34	Sedena	73/2009	Chihuahua	Tortura
35	Sedena	75/2009	Oaxaca	Ejecución extrajudicial
36	Sedena	77/2009	Baja California	Tortura
37	Sedena	11/2010	Chihuahua	Tortura
38	Sedena	19/2010	Guerrero	Tortura
39	Sedena	22/2010	Chihuahua	Tortura
40	Semar	34/2010	Sinaloa	Ejecución extrajudicial
41	Sedena	36/2010	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
42	Sedena	42/2010	Michoacán	Tortura

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
43	Sedena	45/2010	Nuevo León	Ejecución extrajudicial
44	Sedena	49/2010	Durango	Tortura
45	Sedena	50/2010	Chihuahua	Tortura
46	Sedena	52/2010	Chihuahua	Tortura
47	Sedena	57/2010	Sonora	Tortura
48	Semar	61/2010	Tabasco	Ejecución extrajudicial
49	Semar	72/2010	Morelos	Ejecución extrajudicial
50	Sedena	75/2010	Michoacán	Tortura
51	Sedena	77/2010	Sinaloa	Tortura
52	Sedena	79/2010	Tabasco	Ejecución extrajudicial
53	Sedena	80/2010	Michoacán	Ejecución extrajudicial
54	Sedena	83/2010	Morelos	Ejecución extrajudicial
55	Semar	86/2010	Tamaulipas	Tortura
56	Semar	8/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial
57	Sedena	10/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial
58	Sedena	14/2011	Tabasco	Tortura
59	Sedena	19/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial
60	Sedena	22/2011	Chiapas	Ejecución extrajudicial
61	Sedena	28/2011	Durango	Ejecución extrajudicial
62	Sedena	31/2011	Chihuahua	Tortura
63	Semar	33/2011	Nayarit	Ejecución extrajudicial
64	Sedena	38/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial
65	Sedena	40/2011	Michoacán	Desaparición forzada
66	Sedena	41/2011	Tabasco	Tortura
67	Sedena	42/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial
68	Sedena	43/2011	Chihuahua	Desaparición forzada

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
69	Sedena	49/2011	Chihuahua	Tortura
70	Sedena	52/2011	Veracruz	Tortura
71	Sedena	55/2011	Veracruz	Ejecución extrajudicial
72	Sedena	59/2011	Tabasco	Ejecución extrajudicial
73	Semar	63/2011	Colima	Tortura
74	Sedena	66/2011	Chihuahua	Ejecución extrajudicial
75	Sedena	67/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial
76	Semar	71/2011	Coahuila	Tortura
77	Sedena	86/2011	Tabasco	Tortura
78	Sedena	87/2011	Baja California	Tortura
79	Sedena	88/2011	Chihuahua	Tortura
80	Sedena	91/2011	Chihuahua	Tortura
81	Sedena	5/2012	Nuevo León	Ejecución extrajudicial
82	Sedena	7/2012	Coahuila	Ejecución extrajudicial
83	Semar	10/2012	Tamaulipas	Tortura
84	Sedena	16/2012	Coahuila	Ejecución extrajudicial
85	Sedena	18/2012	Chihuahua	Ejecución extrajudicial
86	Sedena	29/2012	Tamaulipas	Tortura y ejecución extrajudicial
87	Sedena	34/2012	Jalisco	Desaparición forzada
88	Sedena	38/2012	Morelos	Tortura y ejecución extrajudicial
89	Semar	39/2012	Tamaulipas	Desaparición forzada
90	Sedena	45/2012	Michoacán	Tortura
91	Semar	50/2012	Nuevo León	Tortura
92	Sedena	52/2012	Baja California	Tortura
93	Sedena	53/2012	Durango	Tortura
94	Sedena	62/2012	Chiapas	Tortura

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
95	Sedena	67/2012	Nuevo León	Tortura
96	Semar	68/2012	Guerrero	Tortura sexual
97	Semar	69/2012	Colima	Tortura
98	Sedena	72/2012	Baja California	Tortura
99	Semar	73/2012	Colima	Tortura sexual
100	Sedena	74/2012	Guerrero	Tortura y ejecución extrajudicial
101	Sedena	2/2013	Baja California	Tortura
102	Semar	15/2013	Veracruz	Tortura
103	Semar	16/2013	Veracruz	Tortura
104	Semar	37/2013	Colima	Tortura
105	Semar	41/2013	Oaxaca	Tortura
106	Semar	52/2013	Veracruz	Tortura sexual
107	Semar	53/2013	Veracruz	Tortura
108	Sedena	57/2013	Nuevo León	Ejecución extrajudicial
109	Semar	68/2013	Veracruz	Tortura sexual
110	Semar	31/2014	Veracruz	Tortura
111	Sedena	51/2014	Edomex	Ejecución extrajudicial
112	Semar	3/2015	Tamaulipas	Tortura
113	Sedena	3VG /2015	Michoacán	Ejecución extrajudicial
114	Sedena	33/2015	Baja California	Tortura
115	Semar	1/2016	Veracruz	Tortura sexual
116	Semar	10/2016	Coahuila	Tortura
117	Semar	11/2016	Nuevo León	Desaparición forzada y ejecución extrajudicial
118	Semar	20/2016	Veracruz	Tortura
119	Semar	30/2016	Veracruz	Tortura

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
120	Sedena	37/2016	San Luis Potosí	Tortura
121	Sedena	42/2016	Guerrero	Ejecución extrajudicial
122	Semar	43/2016	San Luis Potosí	Tortura
123	Semar	62/2016	Veracruz	Tortura
124	Sedena	65/2016	Michoacán	Ejecución extrajudicial
125	Semar	1/2017	Sinaloa	Tortura
126	Sedena	4/2017	Guerrero	Tortura
127	Semar	20/2017	San Luis Potosí	Tortura
128	Sedena	54/2017	Jalisco	Ejecución extrajudicial
129	Semar	74/2017	San Luis Potosí	Tortura
130	Semar	77/2017	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
131	Sedena	9/2018	San Luis Potosí	Tortura
132	Semar	11VG/2018	Tamaulipas	Desaparición forzada
133	Sedena	12VG/201	Puebla	Ejecución extrajudicial
134	Sedena Semar	15VG/2018	Guerrero	Desaparición forzada
135	Sedena	16VG/2018	Chiapas, Durango, Edomex, Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas	Tortura
136	Semar	29/2018	Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas	Tortura
137	Semar	31/2018	Guerrero	Uso ilegítimo de la fuerza con arma de fuego causando lesiones permanentes
138	Sedena	35/2018	Nuevo León	Tortura

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
139	Semar	48/2018	San Luis Potosí	Tortura
140	Sedena	51/2018	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
141	Semar	74/2018	Durango	Tortura
142	Sedena	79/2018	Michoacán	Tortura
143	Sedena	85/2018	Guerrero	Ejecución extrajudicial
144	Semar	4/2019	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
145	Semar	18VG/2019	Tabasco y Veracruz	Tortura
146	Sedena	22VG/2019	Edomex	Ejecución extrajudicial
147	Sedena	25/2019	Guerrero	Ejecución extrajudicial
148	Semar	29VG/2019	Coahuila, Guerrero, Nayarit, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas	Tortura
149	Sedena	30VG/2019	Edomex	Desaparición forzada
150	Sedena	45/2019	Michoacán	Tortura
151	Semar	57/2019	Guerrero	Ejecución extrajudicial
152	Semar	96/2019	Colima	Tortura
153	Sedena	34VG/2020	Tabasco	Desaparición forzada
154	Semar	35VG/2020	Tamaulipas	Desaparición forzada
155	Semar	36VG/2020	Tamaulipas	Desaparición forzada
156	Semar	37VG/2020	Puebla	Desaparición forzada
157	Sedena	37/2020	Tamaulipas	Desaparición forzada
158	Sedena	38VG/2020	Chihuahua	Ejecución extrajudicial
159	Sedena	78/2020	Michoacán	Tortura
160	Semar	43VG/2021	Guanajuato	Desaparición forzada

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
161	Semar	41/2021	Tamaulipas	Tortura
162	Sedena	46VG/2021	Guanajuato	Desaparición forzada
163	Semar	47VG/2021	Nayarit	Ejecución extrajudicial
164	Sedena	90/2021	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
165	Semar	91/2021	Tamaulipas	Uso ilegítimo de la fuerza con arma de fuego causando lesiones permanentes
166	Semar	109/2021	CDMX	Tortura
167	Semar	112/2021	Edomex	Tortura
168	Semar	114/2021	Tamaulipas	Desaparición forzada
169	Sedena	5/2022	Chiapas	Ejecución extrajudicial
170	Sedena	6/2022	Nuevo León	Tortura
171	Semar	27/2022	Guanajuato	Desaparición forzada
172	Semar	52/2022	Tamaulipas	Tortura
173	Sedena	53VG/2022	Michoacán	Tortura
174	Semar	58VG/2022	Jalisco	Desaparición forzada
175	Sedena	59VG/2022	Baja California	Ejecución extrajudicial
176	Semar	61VG/2022	Veracruz	Tortura
177	Sedena	63VG/2022	Chihuahua	Tortura
178	Sedena	64VG/2022	Chihuahua	Tortura
179	Semar	65VG/2022	Colima	Tortura
180	Semar	66VG/2022	Tamaulipas	Uso ilegítimo de la fuerza con arma de fuego causando lesiones permanentes
181	Sedena	67VG/2022	Veracruz	Tortura
182	Sedena	68VG/2022	Baja California	Tortura
183	Guardia Nacional	70VG/2022	Jalisco	Ejecución extrajudicial

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
184	Sedena	71VG/2022	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
185	Semar	76/2022	Edomex	Tortura y tortura sexual
186	Semar	76VG/2022	Tamaulipas	Tortura
187	Sedena	77VG/2022	Nayarit	Tortura
188	Sedena	82VG/2022	Guerrero	Desaparición forzada
189	Guardia Nacional	83VG/2022	Durango	Desaparición forzada
190	Sedena	84VG/2022	Baja California	Tortura
191	Sedena	102/2022	Durango	Tortura
192	Semar	157/2022	Baja California Sur	Ejecución extrajudicial
193	Semar	233/2022	Veracruz	Desaparición forzada
194	Sedena	18/2023	Michoacán	Tortura y tortura sexual
195	Semar	89VG/2023	Veracruz	Desaparición forzada
196	Semar	92VG/2023	Veracruz	Tortura y tortura sexual
197	Guardia Nacional	93VG/2023	Guanajuato	Tortura
198	Semar	94VG/2023	–	Tortura
199	Sedena	95VG/2023	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
200	Semar	96VG/2023	Veracruz	Tortura
201	Sedena	97VG/2023	Baja California	Tortura
202	Sedena	105VG/2023	Tamaulipas	Tortura
203	Semar	106VG/2023	Veracruz	Tortura
204	Semar	107VG/2023	Nayarit	Tortura
205	Guardia Nacional	108VG/2023	CDMX	Ejecución extrajudicial
206	Semar	112VG/2023	Tabasco	Ejecución extrajudicial
207	Semar	114VG/2023	Puebla	Tortura

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES
208	Sedena	116VG/2023	Chiapas	Ejecución extrajudicial
209	Sedena	119VG/2023	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial
210	Sedena	120VG/2023	Baja California	Tortura
211	Sedena	125VG/2023	Tamaulipas	Tortura



ANEXO 2 | PRONUNCIAMIENTOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA MILITARIZACIÓN DE MÉXICO

Tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han sido enfáticos y constantes en señalar las preocupaciones y riesgos para los derechos humanos –y en general, para la vida en democracia– que conlleva el involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Por ello han recomendado a México en diversas ocasiones que las tareas de seguridad pública sean exclusivas de las policías (las cuales deben estar fortalecidas, reguladas de manera adecuada y contar con mecanismos de control y transparencia, entre otras) y no de las Fuerzas Armadas, que únicamente podrán intervenir de manera excepcional y bajo ciertos principios, resultando esencial el retiro paulatino de éstas de las tareas de seguridad que actualmente realizan.

A las recomendaciones históricas realizadas en este sentido, recientemente se sumó la preocupación ante las acciones y medidas llevadas a cabo por el Estado mexicano (como la creación de la Guardia Nacional formada y encabezada por elementos castrenses y como la emisión del Acuerdo por el que el Presidente dispuso de las Fuerzas Armadas) que lejos de atender dichas recomendaciones, han profundizado un modelo de seguridad militarizado.

A continuación, presentamos las principales recomendaciones en la materia:

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas. Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención. CED/C/MEX/OAI/2</p>	<p>29 de septiembre de 2023</p>	<p>[P]reocupa la publicación del Decreto de noviembre de 2022 que extiende la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública hasta 2028, así como la mayor participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y la falta de controles civiles eficaces que regulen o supervisen su actuación (art. 6). párr. 9.</p>	<p>El Comité reitera su recomendación y exhorta al Estado parte a fortalecer a las fuerzas civiles del orden y establecer un plan de retiro ordenado, inmediato y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública, con plazos determinados y acciones específicas. El Comité también recomienda asegurar el debido funcionamiento de los mecanismos de control civil y rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional. párr. 10.</p>
<p>Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria: Observaciones Preliminares de su visita a México (18 al 29 de septiembre de 2023)</p>	<p>29 de septiembre de 2023</p>	<p>En México, el uso de fuerzas militares para realizar actividades de policía pública a nivel federal, estatal y municipal es frecuente. En la actualidad, se reportan más de cien mil soldados realizando tareas policiales y de seguridad pública, así como de control migratorio. Esto ha estado estrechamente relacionado con el aumento de la violencia contra las personas detenidas, las desapariciones y los homicidios. Las personas detenidas por personal militar con frecuencia eran sometidas a graves actos de violencia y tortura, incluyendo golpizas con objetos extraños. La creación de la Guardia Nacional en el 2019 es un síntoma del uso extensivo de elementos militares en funciones policiales. párr. 2.1.3.</p>	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Impacto de la militarización en los derechos de los Pueblos Indígenas. Párr. 20 A/HRC/54/52</p>	<p>08 de agosto de 2023</p>	<p>Los Pueblos Indígenas han detectado con frecuencia un vínculo entre los proyectos de desarrollo y la militarización. [...] Expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas han mostrado su preocupación por el creciente uso de militares para proteger la construcción de grandes obras públicas civiles en territorios indígenas, como el Tren Maya y el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec en México, una medida que conlleva el riesgo de militarización de los territorios indígenas y de que se produzcan violaciones de sus derechos humanos. Párr. 20.</p>	<p>El Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas ha recomendado que los grandes proyectos de desarrollo nunca se traten principalmente como un problema de seguridad nacional o de orden público, ya que ello suele conducir a la adopción de medidas de carácter militar o policial que pueden vulnerar los derechos humanos de los Pueblos Indígenas.</p>
<p>Naciones Unidas, Comunicación sobre el uso de Pegasus contra personas defensoras de derechos humanos de los Mandatos de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y de la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad. AL MEX 3/2023</p>	<p>21 de junio de 2023</p>	<p>[E]xpresamos nuestra profunda preocupación por el presunto despliegue de tecnología de vigilancia, desarrollado por el NGO Group, una empresa domiciliada en Israel para vigilar a [integrantes del Centro Prodh], en aparente represalia por su trabajo de derechos humanos. [...] Subrayamos también nuestra preocupación sobre la posible relación entre los ataques contra las personas integrantes del Centro Prodh y su acompañamiento de víctimas de violaciones de derechos humanos, en particular en casos en los que existen denuncias de la implicación de las Fuerzas Armadas en las violaciones, así como el vínculo posible entre la impunidad que ha prevalecido sobre estas violaciones y la impunidad ante los ataques anteriores a los derechos de las personas defensoras.</p>	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Informe anual 2022, Capítulo v, Séptimo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México (de 2016 derivado de su visita en 2015)</p>	<p>01 de abril de 2023</p>	<p>La CIDH reitera su preocupación por la aprobación de estas modificaciones normativas que someterían a la CN al control operativo y administrativo de la SEDENA. [...] Preocupa que la justificación para estas modificaciones enfatiza centralmente que solo una estructura como la de la SEDENA, con su despliegue territorial, estructura operacional y disciplina militar se encuentra en capacidad de afrontar el contexto de violencia.</p> <p>La Comisión observa que el modelo implementado prevé que las fuerzas armadas no solo estén desplegadas en tareas policiales, sino que les otorga un papel protagónico en tareas de control migratorio en las fronteras, y en la construcción de grandes proyectos de infraestructura, entre otras, tareas tradicionalmente desempeñadas por las autoridades civiles de seguridad pública. párrs. 8, 13, 14, 15.</p> <p>La CIDH expresa su preocupación por las declaraciones de agentes estatales de alto rango, de modo anticipado, a las Fuerzas Armadas frente a posibles acusaciones por violaciones a los derechos humanos, aun en condiciones en las cuales las víctimas desconocen los contenidos de las investigaciones. párrs. 29, 32.</p> <p>La CIDH reitera sus observaciones de 2021 respecto de los problemas relacionados con la elaboración de informes sobre operaciones en las que se emplea el uso de la fuerza letal según lo establecido en la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza. párrs. 169, 171.</p>	<p>[L]a CIDH reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles.</p> <p>[R]eitera su llamado al Estado mexicano a reconsiderar estas modificaciones en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos frente a la militarización de la seguridad ciudadana.</p> <p>Asimismo, con miras a avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión sugiere al Estado mexicano adoptar medidas dirigidas a replantear su estrategia de seguridad, tomando en consideración los estándares internacionales en la materia, así como adoptar medidas para reforzar a las fuerzas de seguridad de naturaleza civil y retomar un plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas párr. 16, 17.</p> <p>Asegurar que las Fuerzas Armadas registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones y que se abran las investigaciones correspondientes cuando corresponda. párr. 172</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>OACNUDH, México, Comunicado: “La ONU-DH llama a una investigación diligente, pronta e imparcial sobre los hechos ocurridos en Nuevo Laredo, Tamaulipas”</p>	<p>01 de marzo de 2023</p>	<p>La [ONU-DH] hace un llamado a las autoridades nacionales competentes a realizar una investigación diligente, pronta e imparcial sobre los hechos violentos ocurridos el 26 de febrero en la colonia Manuel Cavazos Lerma de Nuevo Laredo, Tamaulipas, en los que fallecieron 5 personas y otra más resultó herida, como consecuencia del uso de la fuerza letal por parte de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).</p>	<p>La repetición de situaciones similares a partir del accionar de las fuerzas militares en Nuevo Laredo durante los últimos años, hace más patente la necesidad de llevar a cabo un análisis objetivo y minucioso de las circunstancias en las que se hace uso de la fuerza y, en particular, las medidas que se deberían adoptar para prevenir graves violaciones a los derechos humanos, así como para remover todos los obstáculos que enfrenta la procuración de justicia para garantizar el enjuiciamiento y sanción de los responsables.</p>
<p>Naciones Unidas, Comunicación sobre las reformas relacionadas con Guardia Nacional y la extensión de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, de los Mandatos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarios o arbitrarias y del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Ref.: OL MEX 11/2022</p>	<p>23 de septiembre de 2022</p>	<p>[O]frecemos los siguientes comentarios sobre las reformas legislativas aprobadas recientemente, [...] [d]ichas reformas legislativas han sido impulsadas en detrimento de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos. [...] Otra fuente de preocupación es que la reforma consolida la militarización de la seguridad pública en México y dismantela a la SSPC, que es la única institución de seguridad pública civil a nivel federal. [...] La reforma incrementa significativamente el poder de la SEDENA, sin controles civiles, ya que le otorga funciones fundamentales respecto de la Guardia Nacional, pero también sobre la política de seguridad pública y presupuestos que se transferirán de la SSPC y SEMAR hacia la SEDENA. La reforma no contiene ni una disposición sobre mecanismos para controlar el poder que se está otorgando a SEDENA.</p>	<p>L]lamamos al Gobierno de su Excelencia a tomar las medidas necesarias para revertir las reformas legislativas publicadas el 9 de septiembre de 2022; no aprobar la reforma constitucional que pretende extender la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad; fortalecer las instituciones civiles de seguridad y adoptar un plan de retiro ordenado, inmediato y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública; todo ello a la luz de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos del Estado mexicano.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Comunicado de Prensa: CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos. No. 201/22</p>	<p>09 de septiembre de 2022</p>	<p>La [CIDH] manifiesta su preocupación por la aprobación de una serie de modificaciones normativas que someten a la Guardia Nacional al control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). [...] Entre las más relevantes se encuentran la designación del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la SEDENA, aun cuando la formulación de la estrategia de seguridad pública quede a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Los cambios buscan que el titular de la SEDENA tenga a su cargo la capacitación permanente en el uso de la fuerza de todo el personal, la cadena de custodia y en el respeto a los derechos humanos. [...] El proyecto aprobado dispone además que el personal militar que participe de las labores de la Guardia Nacional continúe sujeto al fuero militar, en el caso de cometer infracciones contra la disciplina castrense.</p>	<p>Ante este hecho, urge al Estado mexicano a reconsiderar estas modificaciones en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos frente a la militarización de la seguridad ciudadana. [...] Desde su visita <i>in loco</i> realizada en 2015, la CIDH [...] recomendó a México desarrollar un plan para el retiro gradual de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, fortalecer a las fuerzas policiales, adoptar una ley sobre uso de la fuerza y un mecanismo de rendición de cuentas ante el uso de la fuerza letal [...] Finalmente, frente al sistema de responsabilidad y la reserva del fuero militar para el personal militar asignado a la Guardia Nacional que atente contra la jerarquía y la autoridad castrenses, la CIDH llama al Estado mexicano a que asegure la excepcionalidad de la jurisdicción militar.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p data-bbox="138 636 326 916">Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado: México: El traspaso de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional es un retroceso para la seguridad pública basada en los derechos humanos.</p> <p data-bbox="138 921 326 1037">Declaración de la Alta Comisionada interina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nada Al-Nashif</p>	<p data-bbox="373 801 468 867">09 de septiembre de 2022</p>	<p data-bbox="518 434 750 715">El 9 de septiembre, el Senado aprobó un paquete de reformas legislativas para transferir el control operativo, presupuestario y administrativo de la Guardia Nacional, cuyo carácter civil está consagrado en la Constitución, a la Secretaría de la Defensa Nacional, dirigida exclusivamente por militares.</p> <p data-bbox="518 720 750 905">“Las reformas dejan efectivamente a México sin una fuerza policial civil a nivel federal, consolidando aún más el ya prominente papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México.”</p> <p data-bbox="620 910 647 930">[...]</p> <p data-bbox="518 935 750 1240">“Las fuerzas de seguridad deben estar subordinadas a las autoridades civiles. Es preocupante que las reformas aprobadas no incluyan ninguna disposición que garantice la supervisión civil de la Secretaría de la Defensa Nacional, lo que plantea preocupaciones adicionales en materia de derechos humanos, incluso sobre la rendición de cuentas”.</p>	<p data-bbox="797 636 1032 702">Los mecanismos de derechos humanos han señalado claramente que las Fuerzas Armadas sólo deben</p> <p data-bbox="797 707 1032 893">intervenir en la seguridad pública de forma temporal, en circunstancias excepcionales, como último recurso, y siempre bajo la supervisión efectiva de órganos civiles independientes” [...]</p> <p data-bbox="797 898 1032 1037">Hago un llamado a las autoridades mexicanas para que refuercen la supervisión civil en el sector de la seguridad, en consonancia con las normas de derechos humanos.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>OACNUDH México, Comunicado: “La ONU-DH condena la privación arbitraria de la vida de la menor Heidi Mariana Pérez Rodríguez ocurrida en Nuevo Laredo, Tamaulipas”</p>	<p>03 de septiembre de 2022</p>	<p>La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), condena enérgicamente la privación arbitraria de la vida de Heidi Mariana Pérez Rodríguez, niña de cuatro años, ocurrida el miércoles 31 de agosto de 2022 en Nuevo Laredo, Tamaulipas y la cual habría sido consecuencia del uso de la fuerza letal por parte de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). [...] Este lamentable caso ratifica: a) el anunciado riesgo que entraña la participación militar en tareas de seguridad ciudadana; b) la importancia de fortalecer e implementar controles civiles sobre las Fuerzas Armadas; y c) que consolidar la participación de las fuerzas armadas en funciones civiles que le son impropias, debilita la democracia y es contraria a los estándares internacionales de derechos humanos.</p>	<p>Desde 1999, el Comité de los Derechos del Niño expresó su “inquietud ante la amenaza contra el derecho a la vida de los niños causada por el grado de militarización” en el país. Igualmente, en 2015 pidió al Estado mexicano revisar la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada, para que las niñas y niños estén protegidos de la violencia, así como implementar de manera efectiva protocolos para la protección de los derechos de las niñas y niños durante las operaciones federales contra los grupos de la delincuencia organizada, llevadas a cabo por el ejército y las fuerzas de seguridad.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Informe anual 2021, Capítulo V, Sexto informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México (de 2016 derivado de su visita en 2015)</p>	<p>26 de mayo de 2022</p>	<p>La CIDH tomó nota de información recibida que indicando que, durante su existencia, la CN ha recibido un número creciente de denuncias por graves violaciones a los derechos humanos. párrs. 13, 18.</p> <p>[L]a CIDH observa que, incluso si normativamente las reformas constitucionales determinaron que la Guardia Nacional es un órgano civil con funciones policiales, en su operación actual esta corporación continúa consolidándose como un órgano conformado por personal y estructura de tipo militar en lugar de una institución de seguridad eminentemente civil. [...]</p> <p>[L]a CIDH reitera sus observaciones respecto de los problemas relacionados con la elaboración de informes sobre operaciones en las que se emplea el uso de la fuerza letal según lo establecido en la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza. párr.120. [...]</p> <p>La CIDH expresa su preocupación por las declaraciones del Poder Ejecutivo, de modo anticipado, a las Fuerzas Armadas frente a posibles acusaciones por violaciones a los derechos humanos. En un contexto criticado por la participación de entidades militares en tareas civiles, la CIDH considera necesario que [...], el Estado refuerce sus discursos sobre rendición de cuentas y lucha contra la impunidad.</p>	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Comité contra la Desaparición Forzada. Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones. CED/C/R.9 (Findings)</p>	<p>12 de abril de 2022</p>	<p>Como ya ha sido ampliamente denunciado en el ámbito nacional e internacional, el enfoque de seguridad pública adoptado por el Estado desde los años noventa y fomentado por la reforma legislativa del 2006 que ha sido caracterizado por la militarización para combatir la delincuencia, ha sido insuficiente e inadecuado en lo que atañe a la protección de derechos humanos.</p> <p>Las recientes reformas normativas y operacionales no escapan a esta tendencia. [...]</p> <p>Al Comité le preocupa el enfoque militarizado de la seguridad pública por el riesgo que implica en materia de derechos humanos. [...] La permanente participación de la Fuerza Armada establecida en la reforma constitucional del 11 de mayo de 2021, a pesar de presentarse como “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, permite poner en duda su conformidad con los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana. Párrs. 44-47.</p>	<p>En vista de lo anterior, el Comité insta al Estado a abandonar el enfoque militarizado de seguridad pública. La política pública de seguridad debe construirse en plena concordancia con los principios internacionales de derechos humanos y garantizar el carácter civil de las instituciones de seguridad, conforme al artículo 21 de la Constitución. Por lo tanto, el Comité reitera su recomendación de fortalecer a las fuerzas civiles del orden y requiere al Estado parte establecer un plan de retiro ordenado, inmediato y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Comunicado de Prensa: La CIDH condena el uso de la fuerza en contra de población en movilidad en México, y llama al Estado a investigar los hechos, y evitar su repetición</p>	<p>27 de septiembre de 2021</p>	<p>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condena el uso excesivo de la fuerza en contra de personas que integraban caravanas de migrantes que tuvieron durante agosto y septiembre, en el estado de Chiapas, México</p> <p>[...]</p> <p>Diversos videos publicados en redes sociales dan cuenta que a fin de impedir su paso hacia la frontera Norte del país, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional, en contravención de los estándares interamericanos en la materia, utilizaron la fuerza en los operativos de control migratorio contra de las personas que integraban los movimientos migratorios mixtos. Asimismo, estas autoridades habrían realizado detenciones en contra de población en movilidad.</p>	<p>En lo que respecta a la participación de las fuerzas armadas y otros cuerpos de seguridad del Estado en operativos de control migratorio, en sus Observaciones Preliminares de la visita virtual a México la Comisión señaló que la seguridad ciudadana y las funciones de control migratorio deben corresponder a fuerzas policiales. Adicionalmente, consideró que la designación de personal con perfil militar no estaría capacitado para responder adecuadamente a las personas con necesidades de protección internacional, incluidas aquellas en situación especial de riesgo. Por ello, destacó que es necesario realizar una distinción entre funciones de seguridad y de asistencia humanitaria a personas en movilidad humana, dejando únicamente el actuar de tipo humanitario a personal civil especializado.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Informe anual 2020, Capítulo v, Quinto informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México (de 2016 derivado de su visita en 2015)</p>	<p>16 de abril de 2021</p>	<p>Respecto de la recomendación sobre el retiro de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública la CIDH observa que el Acuerdo-GN [Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria] ha impuesto una moratoria de cinco años al retiro gradual recomendado por la Comisión. La CIDH observa que, si bien normativamente las reformas constitucionales determinaron que la Guardia Nacional es un órgano civil con funciones policiales, en su regulación transitoria, y ahora complementada con el Acuerdo-GN, ha consolidado la creación de un órgano conformado por personal y estructura de tipo militar en lugar de una institución de seguridad eminentemente civil. [...] la CIDH observa con preocupación que existen reducciones presupuestales que contradicen el supuesto interés por el fortalecimiento policial en temas de derechos humanos [...] la CIDH da cuenta de que el Estado no brindó información sobre la implementación de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en materia de rendición de cuentas después de haber pasado más de un año en su adopción. (Párrafos 22, 25 y 37)</p>	<p>La CIDH considera que la recomendación de su Informe respecto a “desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos” se encuentra pendiente de cumplimiento. Respecto a la recomendación de “adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida”, se encuentra en cumplimiento parcial.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Comunicado de prensa: La CIDH llama a los Estados de la región a adoptar políticas migratorias y de gestión de fronteras que incorporen un enfoque de derechos humanos. No. 082/21</p>	<p>01 de abril de 2021</p>	<p>[E] 11 de mayo de 2020 México autorizó mediante un acuerdo a las Fuerzas Armadas a llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional. Dichas tareas incluyen, entre otras, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas, pasos y puentes limítrofes, los centros de supervisión y control migratorio. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, la participación de la Guardia Nacional en conjunto con las fuerzas armadas respondería a una posible militarización de la respuesta estatal a la migración irregular y estaría acompañada del uso excesivo de la fuerza en contra de personas en situación de movilidad, limitaciones en el acceso al territorio del Estado y en las garantías básicas en los procedimientos de asilo o protección en México.</p>	<p>Al respecto, en las Observaciones Preliminares a su visita virtual a México, la CIDH recomendó al Estado asegurar que las funciones relacionadas con el control migratorio, asistencia y atención directa a dicha población, sean únicamente realizadas por fuerzas y cuerpos de seguridad civiles.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Observaciones preliminares, Visita de trabajo virtual a México sobre Personas en situación de Movilidad Humana. Visita: Diciembre 2020 y enero 2021</p>	<p>12 de febrero de 2021</p>	<p>Según fue informada la Comisión, con la participación de la Guardia Nacional en las tareas de control migratorio, se habrían incrementado las detenciones de personas en situación de movilidad y las denuncias por violaciones a los derechos humanos. Adicionalmente, expresaron su preocupación por el nombramiento de personal con formación o entrenamiento militar en el Instituto Nacional de Migración (INM). [...] la Comisión ha reiterado que la seguridad ciudadana y las funciones de control migratorio deben corresponder a fuerzas policiales civiles. A la vez, estas deben estar sometidas a los controles de los parlamentos y, en su caso, del sistema judicial ordinario.</p>	<p>Asegurar que las funciones relacionadas con el control migratorio sean realizadas únicamente por fuerzas y cuerpos de seguridad civiles. En particular, el Estado deberá asegurar que la asistencia y atención directa a las personas migrantes, refugiadas y con necesidades de protección se realice mediante la asignación de funciones a personal civil especializado. Recomendación 2.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Comunicación sobre Tren Maya de los Mandatos del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas; y de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, AL MEX 11/2020.</p>	<p>21 de septiembre de 2020</p>	<p>El 17 de abril de 2020, el Presidente de la República anunció que los tramos del proyecto ferrocarril del Tren Maya que van de Tulum, Quintana Roo a Escárcega, Campeche, cruzando la Reserva de la biosfera de Calakmul serán construido por la Secretaría de Defensa Nacional Al respecto habría preocupación y dudas sobre la pertinencia de la participación de las Fuerzas Armadas en una obra pública que no es de emergencia.</p> <p>[...]</p> <p>El riesgo de militarización levanta preocupación en cuanto, como ha observado la anterior Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas tras su visita a México en 2017, el uso de los militares para tareas de orden civil en territorios indígenas ha significado mayores violaciones a derechos humanos.</p>	<p>[R]ecordamos que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas afirma que no se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado (art. 30).</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Comunicado 178/20, “La CIDH reitera a México sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos en materia de seguridad ciudadana”</p>	<p>25 de julio de 2020</p>	<p>Entre las preocupaciones planteadas por las organizaciones de la sociedad civil, el Acuerdo [Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria] no explica la excepcionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública [...]. Tampoco estaría clara la regulación de la actuación de las Fuerzas Armadas [...] Respecto de la fiscalización, el Acuerdo remite la supervisión y control de la actuación de las Fuerzas Armadas al órgano interno de control de cada institución armada involucrada, sin establecer un sistema independiente, transparente e imparcial de rendición de cuentas. Adicionalmente, el Acuerdo dispone que las Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina deben “coordinar” para definir cómo las Fuerzas Armadas complementarán las funciones de la Guardia Nacional, sin dejar explícito la complementariedad y subordinación de las Fuerzas Armadas a las policiales, ni respecto de qué institución y funcionario recaen las decisiones de mando.</p>	<p>La Comisión recuerda a México los estándares interamericanos y de derecho internacional ya señalados, que exigen políticas públicas sobre seguridad y lucha contra el crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente desde un enfoque de derechos humanos. Igualmente, la Comisión alienta al Estado en la implementación de medidas de rendición de cuentas de los operativos de seguridad pública que respondan a los estándares internacionales y las recomendaciones de la CIDH en la materia.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>OACNUDH México, Comunicado “Preocupa a la ONU-DH Acuerdo que dispone de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública”</p>	<p>13 de mayo de 2020</p>	<p>Si bien la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública está prevista –bajo ciertas circunstancias– en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional, el Acuerdo publicado no contiene información ni disposiciones que permitan evaluar su conformidad con los estándares constitucionales e internacionales en la materia.</p>	<p>La ONU-DH hace un respetuoso llamado para que se lleve a cabo una revisión del Acuerdo bajo las consideraciones anteriores, con el objetivo de garantizar el respeto a los derechos humanos y la seguridad de la población, al tiempo que se fortalezcan las instituciones civiles de seguridad pública en México y se diseña una ruta de salida que materialice el retiro gradual, ordenado, verificable y con plazos definidos de las Fuerzas Armadas de tareas que no les son propias.</p>
<p>Naciones Unidas, comunicación conjunta de Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, Relatora especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Relator Especial sobre derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación y Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes, OL MEX 9/2020</p>	<p>9 de octubre de 2020</p>	<p>Reiteramos nuestra preocupación por el contexto de inseguridad, violencia, graves violaciones a los derechos humanos e impunidad prevalecientes en México. A esto se aúna nuestra preocupación por el Acuerdo [para disponer de las Fuerzas Armadas] y su potencial impacto sobre la protección de los derechos humanos en el país. Según la información recibida, ni la reforma constitucional a través del Decreto ni el Acuerdo cumplirían con los estándares del derecho internacional de derechos humanos y los parámetros que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana. Nos preocupa la posibilidad de que el Acuerdo tenga el efecto de ampliar el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y que exacerbe el ya alto nivel de violencia que existe en diferentes partes del país. También nos alarma que las Fuerzas Armadas realicen tareas que no les son propias y para las que no han sido entrenadas.</p>	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH, Informe anual 2019, Capítulo V, Cuarto informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México (de 2016 derivado de su visita en 2015)</p>	<p>6 de abril de 2020</p>	<p>La CIDH encuentra que si bien normativamente las reformas constitucionales determinaron que la Guardia Nacional es un órgano civil con funciones policiales, en su regulación transitoria este nuevo ente se compondrá del personal y estructura de tipo militar, lo que pone en cuestión precisamente su naturaleza civil, máxime si es que a su cabeza ha sido nombrado un General de Brigada del Ejército Mexicano [...] en línea con recomendación en materia del fortalecimiento del cuerpo policial en las tareas de seguridad pública con base en estándares en derechos humanos, la CIDH observa que las transformaciones normativas, constitucionales y legales, no contemplan mayores avances en este rubro. [...] (Párrafos 21, 23)</p>	<p>La CIDH refiere que las recomendaciones bajo análisis [desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos] se encuentran pendiente de cumplimiento y continuará dando seguimiento a la implementación institucional y normativa mencionadas, a los reportes de las intervenciones de la Guardia Nacional en terreno. (Párrafo 25)</p>
<p>Naciones Unidas, Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, OL MEX 1/2019</p>	<p>4 de febrero de 2019</p>	<p>Quisiéramos señalar a su atención urgente la información que hemos recibido relativa a las reformas constitucionales aprobadas el pasado 16 de enero por la Cámara de Diputados sobre la Guardia Nacional y otros temas relevantes, mediante las cuales se le estarían otorgando facultades permanentes a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas de seguridad pública e investigación criminal. [...] Reiteramos hoy nuestra grave preocupación ante un proyecto de reforma constitucional que daría carácter permanente a un esquema de seguridad pública militarizado, mismo que hemos cuestionado de manera reiterada en el pasado. [...]</p>	<p>Exhortamos al Congreso de la Unión a atender debidamente nuestras preocupaciones y recomendaciones en sus discusiones y deliberaciones con respecto a esta propuesta.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Comité contra la tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, CAT/C/MEX/co/7</p>	<p>24 de julio de 2019</p>	<p>Conforme a las explicaciones ofrecidas por la delegación sobre la participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones de seguridad contra el crimen organizado, por el momento el Estado parte no considera posible relevar al Ejército de su labor actual en materia de seguridad. El Comité expresa su preocupación al respecto, así como por las informaciones que denuncian graves violaciones de derechos humanos, incluida la tortura, cometidas por militares en el marco de este tipo de operativos. El Comité toma nota también de la reciente creación de la Guardia Nacional, un nuevo cuerpo de seguridad de carácter civil que sustituirá a la Policía Federal, aunque observa con preocupación el reciente nombramiento de un militar en proceso de retiro como jefe operativo de esta institución. Por otra parte, es también motivo de preocupación la falta de claridad acerca de la normativa aplicable en cuanto al uso de la fuerza y en relación a la identificación de los miembros de las fuerzas de seguridad y sus vehículos (arts. 2, 12, 13 y 16). (Párrafo 30)</p>	<p>El Estado parte debe:</p> <p>a) Velar por que se investigue de manera pronta e imparcial todas las denuncias relativas al uso excesivo de la fuerza, especialmente la fuerza letal, por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad y el personal militar, asegurarse de que se enjuicie a los presuntos autores, y que, de ser declarados culpables, se les impongan penas acordes con la gravedad de sus actos y se repare plenamente a las víctimas o sus familiares;</p> <p>b) Hacer públicas las cifras de personas muertas, heridas y detenidas durante los operativos de seguridad;</p> <p>c) Garantizar que las tareas de mantenimiento del orden público estén a cargo, en la mayor medida posible, de autoridades civiles y no militares. Se deberá garantizar también el mando civil de la Guardia Nacional, a fin de preservar su independencia;</p> <p>d) Adoptar la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza prevista en el artículo 73 xxiii de la Constitución, conforme al contenido de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;</p> <p>e) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la correcta identificación de los miembros de las fuerzas de seguridad en todo momento durante el ejercicio de sus funciones.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>OACNUDH México, Comunicado "Avances y preocupaciones en las leyes sobre uso de la fuerza y registro de detenciones."</p>	<p>24 de mayo de 2019</p>	<p>En relación con la Ley de la Guardia Nacional, la ONU-DH expresa su preocupación por los aspectos institucionales de naturaleza militar presentes en este cuerpo de seguridad. [...] [Respecto a la Ley Nacional sobre Uso de la fuerza] la ambigüedad en la regulación del uso de la fuerza letal; la regulación de las manifestaciones que permite su calificación como ilícitas y consecuentemente el uso de armas contra quienes participen en las mismas; y las deficiencias en el régimen de transparencia, investigación y rendición de cuentas en materia de uso de la fuerza, particularmente que no se haya establecido el mismo nivel de información en los informes sobre el uso de la fuerza física o incapacitante que cuando se emplean armas letales, ni la obligación de presentar informes anuales públicos sobre personas heridas.</p>	<p>La ONU-DH reitera las recomendaciones hechas por organismos internacionales de derechos humanos sobre la necesidad de fortalecer las corporaciones policiales y superar el paradigma militar en las políticas de seguridad.</p>
<p>Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición forzada, Observaciones de seguimiento sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, CED/C/MEX/FAI/1</p>	<p>6 de septiembre de 2019</p>	<p>El Comité observa con preocupación el rol otorgado a las fuerzas militares para las tareas de seguridad pública en la mayoría del territorio del Estado parte, la creciente militarización de las autoridades civiles encargadas de hacer cumplir la ley y el impacto que esta tendencia podría tener en el aumento de la desaparición forzada y en la impunidad. Párr. 34</p>	<p>El Comité insta al Estado parte a fortalecer a las fuerzas civiles del orden y a establecer un plan de retiro gradual, ordenado y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública. Además, recomienda al Estado parte adoptar un marco normativo que regule el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, compatible con el derecho internacional de los derechos humanos y los estándares internacionales. (Párrafo 35)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, CCPR/C/MEX/CO/6</p>	<p>7 de noviembre de 2019</p>	<p>[...] Está preocupado por el carácter militarizado de las fuerzas de orden en general, incluyendo la Guardia Nacional, y por la falta de un calendario claro sobre el retiro de la fuerza militar en las tareas de seguridad ciudadano. Párr. 18</p>	<p>Establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad ciudadana. En este sentido, el Estado parte debe asegurar que la intervención de las Fuerzas Armadas esté restringida a circunstancias excepcionales y con una duración limitada, conforme a protocolos claros y previamente establecidos, bajo mecanismos de control civiles y esquemas de rendición de cuentas. (Párrafo 19)</p>
<p>Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° combinados de México, CERD/C/MEX/CO/18-21</p>	<p>19 de septiembre de 2019</p>	<p>Preocupa también al Comité el efecto negativo que puede tener la labor de la Guardia Nacional en el control migratorio, y el uso de prácticas de perfilamiento racial por parte de las autoridades migratorias, las cuales han generado detenciones arbitrarias y devoluciones sistemáticas sin la asesoría legal adecuada. De igual forma, le preocupan seriamente los actos de discriminación y el uso excesivo de la fuerza en contra de migrantes. (Párrafo 34)</p>	<p>Evaluar los efectos que tiene el despliegue de la Guardia Nacional para el control migratorio con miras a su retiro del control migratorio e intensificar sus esfuerzos por eliminar la práctica de perfilamiento racial en la gestión y operación migratoria, incluso mediante la amplia difusión y debida implementación de la Guía para la acción pública para la prevención de prácticas de perfilamiento racial. (Párrafo 35)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México</p>	<p>12 de febrero de 2018</p>	<p>Durante su visita, el Relator Especial planteó varios motivos de preocupación en relación con las modificaciones del artículo 29 de la Constitución y un proyecto de ley de seguridad interior, que normalizarían el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública [...] lo cual reavivó los temores de que se terminarían por encomendar funciones policiales y de seguridad pública a soldados no cualificados bajo el mando de oficiales de alto rango del ejército sin obligación de rendir cuentas, se reduciría la supervisión civil y se socavaría la rendición de cuentas. Esto es algo que cabe lamentar, en particular habida cuenta de los informes que indican que el porcentaje de casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por personal del ejército cuyo enjuiciamiento prospera se sitúa en torno al 3% [...] La escasez de datos dificulta la investigación de la responsabilidad penal en casos de desapariciones forzadas y ejecuciones sumarias en el contexto de las operaciones militares relacionadas con la seguridad pública y la delincuencia organizada.</p>	<p>[...] el éxito en la lucha contra la impunidad dependerá de si se superan los problemas de la corrupción, la delincuencia organizada y la continua militarización de la seguridad pública. Párr. 112.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos y del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad, OL MEX 16/2018</p>	<p>12 de noviembre de 2018</p>	<p>Respecto a la información sobre la próxima discusión por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra la Ley de Seguridad Interior, Hacemos referencia, asimismo, a las numerosas recomendaciones realizadas por órganos de tratados y expertos/as independientes de las Naciones Unidas respecto a la necesidad de restringir al máximo la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, de separar debidamente funciones policiales y militares, así como de garantizar la rendición de cuentas para las violaciones de derechos humanos cometidas por sus miembros.</p>	<p>En el mismo sentido [...] recomendaron que la seguridad pública se pusiera inmediata y definitivamente en manos de autoridades civiles y no en las Fuerzas Armadas.</p> <p>Por lo anterior, exhortamos a las ministras y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar debidamente nuestras preocupaciones en sus discusiones y deliberaciones sobre la Ley de Seguridad Interior.</p>
<p>Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión acerca de su misión a México (en conjunto con la Relatoría de la CIDH)</p>	<p>13 de noviembre de 2018</p>	<p>Otorgar a las Fuerzas Armadas la facultad de reunir inteligencia interna plantea serios interrogantes sobre las limitaciones a la supervisión civil y judicial que exigen los estándares internacionales. (Párrafo 16)</p>	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Comité contra la desaparición forzada, Observaciones de seguimiento del Comité sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención, CED/C/MEX/FU/1</p>	<p>19 de noviembre de 2018</p>	<p>El Comité observa con preocupación el rol otorgado a las fuerzas militares para las tareas de seguridad pública en la mayoría del territorio del Estado parte, la creciente militarización de las autoridades civiles encargadas de hacer cumplir la ley y el impacto que esta tendencia podría tener en el aumento de la desaparición forzada y en la impunidad. (Párrafo 35)</p>	<p>El Comité insta al Estado parte a fortalecer a las fuerzas civiles del orden y a establecer un plan de retiro gradual, ordenado y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública. Además, recomienda al Estado parte adoptar un marco normativo que regule el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, compatible con el derecho internacional de los derechos humanos y los estándares internacionales. (Párrafo 36)</p>
<p>Corte IDH, Sentencia Caso <i>Alvarado Espinosa y otros vs México</i></p>	<p>28 de noviembre de 2018</p>	<p>[...] Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las Fuerzas Armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público. [...] En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las Fuerzas Armadas debe ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Extraordinaria</i>, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; b) <i>Subordinada y complementaria</i>, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; c) <i>Regulada</i>, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y d) <i>Fiscalizada</i>, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. 	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes–México</p>	<p>17 de febrero de 2017</p>	<p>Las Fuerzas Armadas en México siguen actuando de forma predominante como parte de la estrategia de la seguridad, a pesar de las recomendaciones realizadas en 2014, y se lamenta que seguirán presentes de conformidad con el Informe del Presidente de septiembre 2015. El Relator también tuvo conocimiento de la pretensión de emitir una legislación sobre seguridad interior para regular la labor de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.</p>	<p>El Relator reitera que las labores de seguridad deben estar en manos de fuerzas de seguridad de naturaleza civil y no militar. Como afirma la CIDH las violaciones a los derechos humanos cuando son cometidas por integrantes de las Fuerzas Armadas demuestran la relación entre la impunidad y denegación de justicia en México (párr. 33)</p>
<p>Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comunicado por la aprobación de la Ley de Seguridad Interior</p>	<p>5 de diciembre de 2017</p>	<p>La legislación propuesta en México que prevé la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de cumplimiento de la ley es un proyecto muy preocupante [...] Más de una década después de que las Fuerzas Armadas fueran desplegadas en la llamada guerra contra las drogas, la violencia no ha disminuido y tanto agentes estatales como no estatales siguen perpetrando abusos y violaciones de derechos humanos, incluidas torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.</p>	<p>El Alto Comisionado reiteró que la Oficina del ACNUDH en México está dispuesta a proporcionar asistencia técnica para fortalecer las capacidades de las autoridades civiles, a fin de que puedan abordar los graves desafíos a los que el país se enfrenta en materia de seguridad.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre–4 de diciembre 2017</p>	<p>4 de diciembre de 2017</p>	<p>Varias iniciativas de ley que se discuten actualmente en el Congreso, y la falta de regulación de ciertos aspectos en relación con la libertad de expresión, tienen el potencial para reducir sustancialmente la libertad de expresión en México. [...] La iniciativa de ley sobre seguridad interior tiene disposiciones que van en contra con las normas de derechos humanos, en particular en relación con el acceso a la información, la supervisión suficiente para la recolección de inteligencia y el uso de la fuerza durante manifestaciones.</p> <p>La legislación propuesta plantea serias preocupaciones sobre el estado de derecho y los principios democráticos. Llamamos al Senado a no aprobar esta ley e iniciar un diálogo abierto y comprensivo en relación con el modelo de seguridad que necesita el país, reafirmando el papel de las agencias de seguridad civiles para abordar los retos de seguridad pública, en lugar de confiar este rol a las Fuerzas Armadas.</p>	
<p>Naciones Unidas, Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst, Informe de cierre de misión. Visita a México</p>	<p>24 de enero de 2017</p>	<p>Estoy al tanto de los retos que conllevan la posición geográfica de México y la compleja dinámica de los carteles de drogas y crimen organizado en el país. Sin embargo, el uso de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública y la falta de un programa para el regreso a un enfoque de seguridad completamente civil levanta varias preocupaciones en términos de gobernanza democrática. Sin tampoco haber puesto fin a la violencia.</p> <p>[...]</p> <p>Los defensores de derechos humanos que luchan contra la impunidad también han enfrentado retos en el acceso a la información pública en poder de las Fuerzas Armadas.</p>	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015</p>	<p>Declaración al término de su visita, 7 de octubre de 2015. Recomendaciones finales: Marzo de 2016</p>	<p>[...] Muchas desapariciones forzadas, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales presuntamente han sido llevadas a cabo por autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo la policía y algunas partes del Ejército, ya sea actuando por sus propios intereses o en colusión con grupos del crimen organizado [...] Las problemáticas se han acrecentado tanto, que para cualquier gobierno sería una tarea abrumadora solucionarlas, pero el gobierno que lo logre –el que reforme radicalmente la policía, haga funcionar la justicia, aplaste el índice de criminalidad y encarcele a los criminales, el que regrese al Ejército a los cuarteles, proteja a las personas marginadas, trabaje duro para reducir la violencia contra las mujeres– ése es el gobierno que la nación necesita y quiere.</p>	<p>Adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública y fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza.</p> <p>Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:</p> <p>4. Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México</p>	<p>6 de mayo de 2016</p>	<p>El Relator Especial lamenta que no se haya avanzado en la aplicación de la recomendación (respecto del retiro paulatino de las Fuerzas Armadas) y señala una serie de trágicos acontecimientos en los que recientemente las Fuerzas Armadas fueron el centro de las acusaciones de ejecuciones extrajudiciales.</p>	<p>A pesar de una serie de reformas jurídicas e institucionales, la falta de rendición de cuentas por las violaciones del derecho a la vida sigue siendo un grave problema que fomenta la percepción pública de impunidad y alimenta el ciclo de la violencia.</p> <p>Reitera la recomendación del párrafo 103 de sus informes sobre la necesidad de tomar todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares</p>
<p>CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en México (después de su visita in loco en septiembre de 2015)</p>	<p>31 de diciembre de 2015</p>	<p>Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país han resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las Fuerzas Armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las Fuerzas Armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos. (Párrafo 88)</p>	<p>La CIDH considera indispensable que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas [de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad], que por su naturaleza corresponderían a la policía. (Párrafo 89)</p> <p>Frente a la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las Fuerzas Armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales.</p> <p>En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. (Párrafo 91)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH. Informe anual 2015. Capítulo IV a) Uso de la fuerza</p>	<p>Diciembre de 2015</p>	<p>México reporta que la perspectiva militar adoptada por el Ejecutivo para abordar los retos enfrentados en materia de seguridad se caracteriza por ser excepcional, complementaria, a solicitud de las autoridades civiles, “únicamente cuando sea necesario”. En su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México del 2015, la Comisión aborda a profundidad la experiencia mexicana al optar por una mayor intervención militar en su “guerra contra el narcotráfico” y la violencia, la cual ha venido aparejada por graves violaciones a los derechos humanos producto del incremento en el uso excesivo de la fuerza. CIDH advirtió no observar iniciativa alguna que sugiera el retiro gradual de la Fuerzas Armadas mexicanas de las tareas ordinarias de seguridad ciudadana, por lo que consideró vital que el Gobierno federal diseñe planes concretos que contemple la devolución de dicha función a las fuerzas de policía civil. (Párrafo 44)</p>	<p>La CIDH enfatiza enérgicamente que la seguridad y el orden interno deberán ser “competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles debidamente organizados y capacitados, y no así de Fuerzas Armadas militares”. (Párrafo 49)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, visita a México. A/HRC/26/36/Add.1</p>	<p>28 de abril de 2014</p>	<p>El Relator Especial observa además que es bien sabido que, en cualquier país, a los soldados que realizan labores policiales les cuesta mucho renunciar al paradigma militar. [...] El Relator Especial advierte que la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos. Además, no hay suficiente rendición de cuentas por esos actos en el sistema de justicia militar, el cual carece de independencia y transparencia y ha sido sistemáticamente incapaz de enjuiciar de manera efectiva a los soldados acusados de haber cometido abusos graves. Estos problemas son particularmente acuciantes en México y deben ser objeto de medidas inmediatas. (Párrafo 21)</p>	<p>Para alejarse del paradigma militar es importante centrarse en el fomento de la capacidad de las autoridades civiles –como los jueces, los fiscales, la policía judicial y demás funcionarios del poder judicial– para prevenir, investigar y enjuiciar los delitos. (Párrafo 25)</p> <p>Será de primordial importancia para México y sus vecinos –de hecho, para la causa de la protección del derecho a la vida en todo el mundo– que México realice un esfuerzo concertado para apartarse de los sistemas de justicia militar y recurrir en su lugar a la justicia civil. (Párrafo 90). Deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares. (Párrafo 103)</p>
<p>Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión México, A/HRC/28/68/Add.3</p>	<p>29 de diciembre de 2014</p>	<p>La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32.000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles. También se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar, lo que compromete los principios que deben regir la fuerza pública y las garantías de los detenidos. (Párrafo 22)</p>	<p>Retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación a operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles. (Párrafo 83)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen Adición Misión a México E/CN.4/2004/80/Add.2</p>	<p>23 de diciembre de 2013</p>	<p>Numerosas organizaciones de derechos humanos señalaron al Relator Especial que los militares en ocasiones participan en tareas de orden civil en materia de seguridad pública e Investigación judicial, al margen de su mandato constitucional, lo que se concreta en acciones tales como numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión a comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias, acoso y abuso sexual a mujeres indígenas, por mencionar sólo algunas de las denuncias. (Párrafo 45)</p>	<p>Cuando así lo demanden las comunidades indígenas, el ejército deberá ser replegado de las inmediaciones de las comunidades indígenas y su presencia y actividades en zonas indígenas deberán ser estrictamente compatibles con sus deberes constitucionales. (Párrafo 99)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a México. A/HRC/19/58/Add.2</p>	<p>20 de diciembre de 2011</p>	<p>En diciembre de 2006, el Gobierno federal decidió desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública. De acuerdo con la información recibida, las Fuerzas Armadas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes (como lo establecen la Constitución y los criterios de la SCJN), sino que realizan tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles. Estas operaciones consisten en el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control y el registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente [...] (Párrafo 23)</p> <p>La lógica y entrenamiento del ejército y la policía son diferentes y por lo tanto los operativos militares desplegados en el contexto de la seguridad pública deben ser estrictamente restringidos y adecuadamente supervisados por autoridades civiles. No es de extrañar el número de quejas recibidas por la CNDH relacionadas con la Sedena. (Párrafo 25)</p>	<p>El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas. (Párrafo 90)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue Adición Misión a México. A/HRC/17/27/Add.3</p>	<p>19 de mayo de 2011</p>	<p>[...] esta Relatoría lamenta la información recibida sobre hostigamientos y agresiones cometidas contra periodistas que cubren temas de seguridad pública, atribuidas a miembros de las fuerzas del orden, tanto de las Fuerzas Armadas como de las policías. (Párrafo 28)</p>	<p>[...] tanto las Fuerzas Armadas como los cuerpos policiales deben colaborar ampliamente con las investigaciones de los organismos públicos de derechos humanos y de los órganos de control interno a efecto de que se deslinden las responsabilidades de las y los funcionarios que deshonran a las instituciones que han sido concebidas para garantizar la seguridad de las personas. (Párrafo 30)</p>
<p>Naciones Unidas, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos a México, CCPR/C/MEX/CO/5</p>	<p>7 de abril de 2010</p>	<p>[...] al Comité le sigue preocupando el papel que cumplen las Fuerzas Armadas para garantizar el orden público y las denuncias cada vez más numerosas de violaciones de derechos humanos que al parecer son perpetradas por militares. (Párrafo 11)</p>	<p>El Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública fuera mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares, así como garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas fueran debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles. (Párrafo 11)</p>
<p>Corte Interamericana de derechos humanos <i>Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México</i>, Sentencia de 26 de noviembre de 2010</p>	<p>26 de noviembre de 2010</p>	<p>La Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos [...] (Párrafo 86)</p> <p>Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas. (Párrafo 88)</p>	

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Corte Interamericana de Derechos Humanos <i>Caso Rosendo Cantú y otra vs México</i> y Corte Interamericana de Derechos Humanos <i>Caso Fernández Ortega y otros vs México</i></p>	<p>31 de agosto de 2010</p>	<p>Entre las formas de violencia que afectan a las mujeres en el estado de Guerrero se encuentra la “violencia institucional castrense”. La presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en el estado de Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de gran vulnerabilidad, afectando a las mujeres de una manera particular, párr. 71 [...] La justicia militar debe ser utilizada sólo para juzgar militares activos por la presunta comisión de delitos de función en sentido estricto. (Párrafo 156)</p>	
<p>CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos</p>	<p>31 de diciembre de 2009</p>	<p>En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre “los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado. (Párrafo 103)</p>	<p>Establecer en las normas de derecho interno una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las Fuerzas Armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. En este marco, determinar, que por la naturaleza de las situaciones que deben enfrentarse; por la formación y especialización funcional; y por los antecedentes negativos verificados en la región respecto a la intervención militar en asuntos de seguridad interna, las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección superior de las autoridades legítimas del gobierno democrático. Recomendación 10.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2</p>	<p>24 de marzo de 2009</p>	<p>El Relator Especial observa la participación de las Fuerzas Armadas y el personal de seguridad privada en la gestión de los migrantes, práctica que no les está permitida en virtud del derecho internacional ni la legislación federal. Recomienda que México y, más concretamente, el Instituto Nacional de Migración adopten las medidas necesarias para que las autoridades competentes lleven a cabo exclusivamente el control de la migración y el aseguramiento de los migrantes y que se denuncie rápidamente cualquier violación en ese sentido. (Párrafo 90)</p>	
<p>Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, la Señora Louise Arbour, al término de su visita a México</p>	<p>8 de febrero de 2008</p>	<p>Durante mi visita he visto y escuchado que la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley.</p>	<p>La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar.</p>
<p>Comisión de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México. E/CN.4/2003/8/Add.3</p>	<p>17 de diciembre de 2002</p>		<p>El Grupo de Trabajo cree conveniente insistir en la necesidad de que se observe una estricta separación entre tareas militares y tareas policiales en funciones de orden público.</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Comisión de Derechos Humanos. Informe presentado por la Relatora Especial sobre Trabajadores Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro. Adición Visita a México. UN Doc. E/CN.4/2003/85/Add.2</p>	<p>30 de octubre de 2002</p>	<p>[...] a la Relatora Especial le preocupa que el aumento de controles y de presencia de Fuerzas Armadas pueda tener impactos negativos tanto para los migrantes internacionales como para los propios mexicanos que se dirigen al norte del país. (Párrafo 39)</p>	<p>La Relatora Especial también anima el Gobierno mexicano a capacitar a los elementos de la PFP involucrados en la labor de apoyo al INM en materia de gestión migratoria y derechos humanos y a limitar la intervención de otras Fuerzas Armadas o de seguridad pública en actividades de control migratorio. (Párrafo 51)</p>
<p>Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, E/CN.4/2002/72/Add.1</p>	<p>24 de enero de 2001</p>	<p>Se expresó preocupación por la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y por los delitos cometidos por militares. Se informó al Relator Especial de que, en términos generales, son los militares y no el ministerio público quien investiga los casos. Muchos consideran que los tribunales militares no son independientes ni imparciales. Hay quienes piensan que dejar el enjuiciamiento de los delitos comunes cometidos por militares en manos de ellos mismos repercutirá negativamente en el derecho a la justicia. (Párrafo 117)</p> <p>En este sentido, el Relator Especial tuvo conocimiento de que, de ordinario, las autoridades civiles solicitan la ayuda de los militares, lo que ha provocado un incremento de las denuncias de violación de los derechos humanos. Se señalaron a la atención del Relator Especial las bases de operaciones mixtas, de las que forman parte militares, agentes de la seguridad pública del Estado, de la policía federal y local y de la policía de migración. (Párrafo 118)</p>	<p>Las autoridades civiles deben investigar los delitos supuestamente cometidos por militares contra la población civil, para disipar las sospechas de parcialidad. Es menester modificar la legislación vigente a fin de permitir que la judicatura civil pueda juzgar a miembros del ejército acusados de haber cometido delitos específicos de carácter grave contra civiles, estando fuera de servicio. Es preciso estudiar con la máxima celeridad la posibilidad de apartar a los militares de la vigilancia del orden público en la sociedad. (Párrafo 192)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Adición Visita a México. E/CN.4/2000/3/Add.3</p>	<p>25 de noviembre de 1999</p>	<p>Las autoridades mexicanas competentes son reacias a hacer responsables de sus actos a los militares por ejecuciones extrajudiciales y otras transgresiones de los derechos humanos [...] Los tribunales ordinarios no pueden juzgar a los militares por violaciones de los derechos humanos, aunque las víctimas sean civiles. (Párrafo 102)</p>	<p>La Relatora Especial recomienda al Gobierno de México que: b) Logre la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las Fuerzas Armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito. (Párrafo 107)</p>

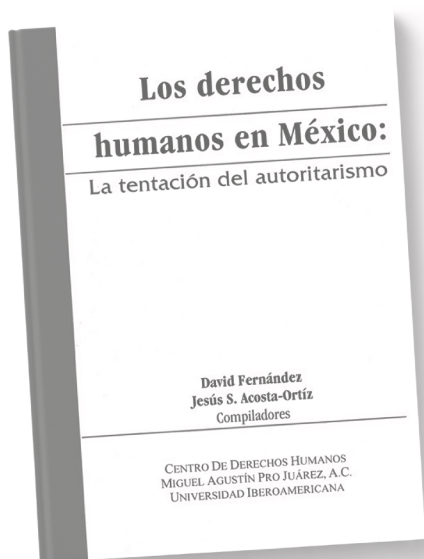
ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Sr. Nigel S. Rodley, Adición Visita del Relator Especial a México. E/CN.4/1998/38/Add.2</p>	<p>14 de enero de 1998</p>	<p>[De acuerdo a información recibida por fuentes no gubernamentales] las Fuerzas Armadas intervienen en la investigación y persecución de delitos como el terrorismo contrabando, tráfico ilegal de personas, armas y estupefacientes, a pesar de que el artículo 21 de la Constitución dispone que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.</p> <p>Se informó que para justificar este papel de las Fuerzas Armadas se argumenta que las mismas actúan como coadyuvantes de la autoridad civil, aunque en los hechos no están sujetas a ese mando. Por su cuenta practican diligencias encomendadas al Ministerio Público: detienen e interrogan a presuntos delincuentes, realizan cateos sin orden judicial y establecen retenes en carreteras y otras vías de comunicación con el pretexto de buscar drogas o armas. Ello en contra de lo establecido en el artículo 129 de la Constitución [...]. (Párrafos 8 y 9)</p> <p>La tortura se inflige sobre todo para obtener confesiones o información. En ocasiones, acompaña a detenciones practicadas con brutalidad. Sus autores pueden ser agentes de la policía federal o estatal, de la policía preventiva o judicial y personal militar, cuando éste interviene en actividades de aplicación de la ley. (Párrafo 79)</p>	<p>Los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio. (Párrafo 88)</p>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>CIDH. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México (presentado después de su visita in loco en 1998)</p>	<p>1998</p>	<p>Durante la visita in loco a México, la Comisión recibió diversas denuncias en las cuales se señalan a las Fuerzas Armadas como responsables de detenciones arbitrarias, de realizar interrogatorios a los presuntos delinquentes y cateos sin orden judicial. En este sentido, se debe señalar que el artículo 21 constitucional establece que incumbe exclusivamente al Ministerio Público y a la Policía Judicial la persecución de los delitos. (Párrafo 505)</p> <p>Actualmente la militarización se extiende a varios Estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia. Sin embargo, esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil, inclusive su derecho a la vida. (Párrafo 682)</p>	<p>Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana. (Párrafo 738)</p>





Otras publicaciones del Centro Prodh sobre militarización



Los derechos humanos en México: La tentación del autoritarismo

Fernández, David, y Acosta-Ortiz, Jesús (comp.). Centro Prodh y Universidad Iberoamericana, México, 1997.



La impunidad militar a juicio

Centro Prodh, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, México, junio de 2010

Disponible en:
<https://bit.ly/3xM3Gd5>

Otras publicaciones del Centro Prodh sobre militarización



Tlatlaya a un año: la orden fue abatir

Centro Prodh,
México, junio de 2015

Disponible en:
<https://bit.ly/3qmBjzE>



Perpetuar el fallido modelo de Seguridad. La aprobación de la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos

Centro Prodh,
2ª. Edición, México, abril de 2018

Disponible en:
<https://bit.ly/3j8r2Wk>

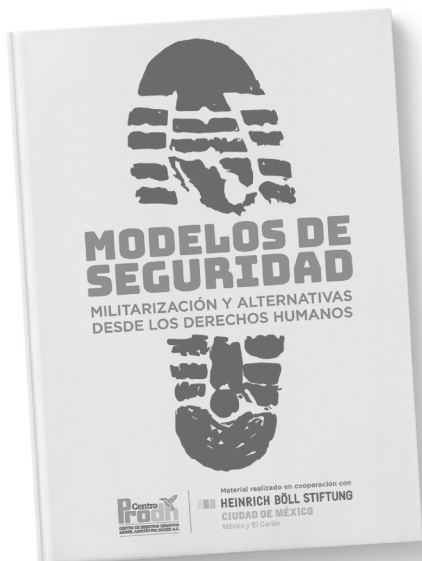
Otras publicaciones del Centro Prodh sobre militarización



¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón

Centro Prodh,
México, abril de 2012

Disponible en:
<https://bit.ly/2UxlhqR>

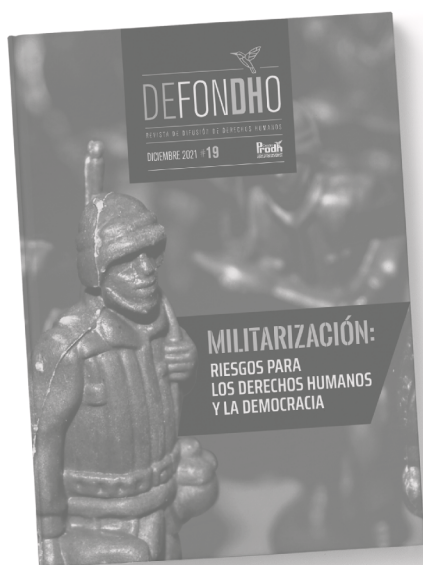


Modelos de seguridad. Militarización y alternativas desde los derechos humanos

Centro Prodh,
México, noviembre de 2020

Disponible en:
<https://bit.ly/3gR02J7>

Otras publicaciones del Centro Prodh sobre militarización



DeFondho. Revista de difusión de derechos humanos, núm.19, "Militarización: riesgos para los derechos humanos y la democracia"

Centro Prodh,
México, diciembre de 2021

Disponible en:
<https://bit.ly/DF19podermilitar>

PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

2da EDICIÓN | NOVIEMBRE 2023

Se publicó en noviembre de 2023.

Para su composición se utilizaron las tipografías
The Sans, Saira y Panton.

Ejemplares en impresión.

PODER MILITAR

**LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE**

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha sido una preocupación constante de organizaciones de derechos humanos, como el Centro Prodh, desde hace décadas.

Desde nuestra fundación hemos documentado y denunciado la impunidad en los delitos y graves violaciones a derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas, la autonomía relativa de la que ha gozado el sector castrense, la complacencia estatal con su renuencia a rendir cuentas, la permanencia de la lógica contrainsurgente, los pasos hacia la militarización de la seguridad pública y la erosión de la subordinación castrense a las instancias civiles.

Aunque la llegada a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador generó expectativas sobre una gradual desmilitarización de la seguridad pública, muy pronto éstas se terminaron. La militarización durante el actual sexenio alcanzó una profundidad legal no vista antes, impulsada por la creación de la Guardia Nacional, una serie de cambios jurídicos y una utilización extensiva de las Fuerzas Armadas para labores distintas a su función constitucional ordinaria.

Con el presente informe queremos contribuir a la discusión de esta realidad apremiante y a recordar, como lo hicimos antes, que en México urge un proceso de gradual desmilitarización de la vida pública para tornar más eficientes las políticas de seguridad, para reducir las violaciones a derechos humanos y para reconducir la relación cívico-militar en la lógica propia de una democracia que apuesta por la vía civil.