



# PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL  
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

**Centro  
Prodh** 

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
MIGUEL AGUSTIN PRO JUAREZ A.C.



# PODER MILITAR

---

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL  
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE







# PODER MILITAR

---

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL  
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

#### DIRECTOR

Santiago Aguirre Espinosa

#### ÁREA DE ADMINISTRACIÓN

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

#### ÁREA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Claudia Elizabeth Natera Lara  
David Parralejo Manzano  
Yeny Santiago Alcaraz

#### ÁREA INTERNACIONAL

María Luisa Aguilar Rodríguez  
Sofía de Robina Castro

#### ÁREA DE DEFENSA INTEGRAL

Alejandra Elguero Altner  
César Contreras León  
Ivette Estefanía Galván García  
B. Neftaly Pérez Rodríguez  
Luis Eliud Tapia Olivares  
Melissa Zamora Vieyra

#### ÁREA DE EDUCACIÓN

Meyatzin Velasco Santiago  
Zaira Magaña Carbajal

#### ÁREA DE COMUNICACIÓN Y ANÁLISIS

Adazahira Chávez Pérez  
Carlos Naim Camacho Velázquez  
David Eduardo Mirafuentes Ortega  
Narce Dalia Santibañez Alejandre  
Xosé Roberto Figueroa Rivera

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*

## PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL  
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

Primera edición: Junio de 2021



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

Editado en México / Edited in Mexico

# CONTENIDO

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
---------------------	-----------

---

<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ANTECEDENTES</b>	<b>23</b>

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

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

1.3   <b>LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR DEL SEXENIO DE PEÑA NIETO</b>	<b>32</b>
---	-----------

---

<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL</b>	<b>43</b>

---

<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>EL NUEVO MARCO JURÍDICO (I):</b>	
<b>LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS LEYES SECUNDARIAS</b>	<b>61</b>

3.1   <b>LA REFORMA CONSTITUCIONAL</b>	<b>64</b>
--	-----------

3.2   <b>ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LEYES SECUNDARIAS</b>	<b>68</b>
---	-----------

3.2.1   <b>La Estrategia Nacional de Seguridad Pública</b>	<b>68</b>
--	-----------

3.2.2   <b>Las leyes secundarias</b>	<b>73</b>
--------------------------------------	-----------

3.2.2.1   <b>La Ley de la Guardia Nacional</b>	<b>74</b>
--	-----------

3.2.2.1.1   <b>Confusión de los ámbitos de la prevención y la investigación y atribución de facultades para investigar delitos a un cuerpo militarizado</b>	<b>76</b>
---	-----------

---

3.2.2.1.2	Dotación de facultades en materia migratoria a un cuerpo militarizado	85
3.2.2.1.3	Consideración de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada como faltas no graves	88
3.2.2.2	Inconstitucionalidad e inconventionalidad de diversos artículos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones	93
3.2.2.2.1	Incertidumbre jurídica sobre la obligación de los elementos de las Fuerzas Armadas de realizar el Registro de Detenciones	94
3.2.2.3	Inconstitucionalidad e inconventionalidad de diversos artículos de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza	98
3.2.2.3.1	Incorrecta incorporación de los principios sobre uso de la fuerza reconocidos a nivel internacional	100
3.2.2.3.2	Deficiente regulación del uso de la fuerza letal	107
3.2.2.3.3	Habilitación del uso de la fuerza letal contra protestas que se consideren violentas	112
3.2.2.3.4	Inobservancia de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el llamado Caso Atenco	116

## CAPÍTULO 4

<b>EL NUEVO MARCO JURÍDICO (II): EL ACUERDO PRESIDENCIAL, EL REGLAMENTO DE LA GUARDIA NACIONAL, LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE OCTUBRE DE 2020 Y OTRAS NORMAS</b>	<b>123</b>
--	------------

4.1	EL ACUERDO PRESIDENCIAL DE MAYO DE 2020	125
4.2	LA INSTRUCCIÓN PRESIDENCIAL DE OCTUBRE DE 2020: ADSCRIPCIÓN DE LAS UNIDADES DE LA GUARDIA NACIONAL A LOS MANDOS TERRITORIALES DEL EJÉRCITO MEXICANO	137
4.3	REGLAMENTO DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	143
4.4	DIRECTIVA PARA LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y LA ATENCIÓN VICTIMAL DE LA GUARDIA NACIONAL	144

4.5   REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	149
---	-----

.....

**CAPÍTULO 5**  
**GUARDIA NACIONAL: CARÁCTER CIVIL DESDIBUJADO** **155**

5.1   ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA FUERZA	157
---	-----

5.2   CONTROLES	164
-----------------	-----

5.3   CARRERA Y DOCTRINA POLICIAL	172
-----------------------------------	-----

.....

**CAPÍTULO 6**  
**LOS RIESGOS: VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS, CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA Y DESBALANCES EN LA RELACIÓN CÍVICO MILITAR** **177**

6.1   VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	179
--------------------------------------	-----

6.2   CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA	190
-----------------------------------	-----

6.3   DESBALANCES EN LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR	192
---	-----

.....

**CAPÍTULO 7**  
**FUERO MILITAR: UNA TENSION PERMANENTE** **203**

7.1   EL CASO CIENFUEGOS: EXPRESIÓN DE LA NUEVA PREPONDERANCIA MILITAR	205
--	-----

7.2   LA INTERMINABLE LUCHA PARA ACOTAR EL FUERO CASTRENSE	211
--	-----

.....

**CAPÍTULO 8**  
**LA REVISIÓN JUDICIAL DEL PROCESO DE MILITARIZACIÓN: LOS PENDIENTES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN** **235**

8.1   ACCIONES PRESENTADAS CONTRA LAS LEYES SECUNDARIAS DE LA GUARDIA NACIONAL	237
--	-----

8.2   ACCIONES PRESENTADAS CONTRA EL ACUERDO PRESIDENCIAL DE MAYO DE 2020	238
---	-----

8.2.1   Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales	238
---	-----

8.2.2   Juicios de amparo	245
---------------------------	-----

8.3   ACCIONES PRESENTADAS CONTRA LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE OCTUBRE DE 2020	247
---	-----

8.4   OTRAS ACCIONES	248
----------------------	-----



<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>257</b>
-------------------	------------

ANEXO 1   SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA CNDH CONTRA LAS FUERZAS ARMADAS DE 2006 A LA FECHA, POR VIOLACIONES GRAVES	265
---	-----

ANEXO 2   PRONUNCIAMIENTOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA MILITARIZACIÓN DE MÉXICO	287
--	-----









# 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 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 Ecologistas*, 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 narcotráfico. 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 con el Ejército de la fallida Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP).

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 podrían incentivar 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.

Sin embargo, muy pronto se anunció la creación de la Guardia Nacional; la participación en ésta de las Fuerzas Armadas 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 cualquier expectativa. Las leyes secundarias de la Guardia Nacional se hicieron a la medida de las Fuerzas

Armadas. Después, en mayo de 2020, en medio de 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, como mostraremos, incumplió con las obligaciones internacionales de México y supuso una inédita entrega de funciones al sector castrense 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.

De este modo, la militarización 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 sus funciones constitucionales ordinarias: se ha vuelto común en el sexenio la participación del Ejército en la construcción de obra pública y en otras funciones.

En contrapartida, algunos de los patrones documentados de violaciones a derechos humanos no han cambiado. 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 procesos de justicia y verdad.

Aun así, el 15 de junio de 2021, durante su conferencia matutina, el Presidente de la República anunció que promoverá una reforma constitucional adicional para asegurar que la Guardia Nacional forme parte de la Secretaría de la Defensa Nacional –“como una rama”, así como existe la Fuerza Aérea, expresó el mandatario. Esta modificación, aseguró, se plantearía hacia el 2023 cuando “esté acreditado el funcionamiento” de la Guardia Nacional.

Ante esta realidad, desde la perspectiva de un centro de derechos humanos que acompaña víctimas y retomando los importantes aportes de las múltiples voces que en estos años han advertido sobre los riesgos del creciente fortalecimiento castrense, 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 que ya se ha plasmado este sexenio en reformas legales trasciende 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. 🕊

**Centro de Derechos Humanos  
Miguel Agustín Pro Juárez A.C.  
México, 2021**







# **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 retomado en el pasado en diversas iniciativas de ley e incluso en piezas legislativas que en su momento fueron aprobadas por el Congreso de la Unión<sup>1</sup>.

### Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública



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>.

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.

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 relativizar 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 antecedentes<sup>2</sup>, la primera controversia jurídica relevante que dirimió la 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

---

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

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 SCJN<sup>3</sup> analizó la participación del Ejército y la Marina en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La controversia en ese proceso 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 ocasión<sup>4</sup>, 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 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

---

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

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.

Por medio de 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 de jurisprudencia 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, 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 el marco jurídico 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 funcionario de extracción castrense 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)<sup>5</sup>. En ese sexenio también fue designado un funcionario de procedencia militar como “zar antidrogas”.

La militarización avanzó también en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006). En este periodo, la titularidad de la PGR fue entregada a un servidor público de origen militar, 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”<sup>6</sup>. También en este momento, la mayor presencia castrense se justificaba aludiendo a su presunta eficiencia y supuesta incorruptibilidad<sup>7</sup>.

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 cabildeaban directamente ante el Congreso de la Unión una ley acorde con sus preocupaciones. Por ejemplo, está documentado que en ese año el General 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:

---

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>

[...] 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 tareas<sup>8</sup>.

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:

Como se ha referido, 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 tuvieren conocimiento, transmitiéndole todos los datos que tuvieren, 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 materiales 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

---

8. Robles, Leticia. “Ejército, 9 años sin respuesta del Congreso”, en *Excélsior*, 20 de octubre de 2016. <http://bit.ly/3oPFrvZ>

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 República<sup>9</sup>.

Como puede apreciarse, aludiendo a la eficiencia frente a 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 la intervención 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 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

---

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 intervenciones que realizaron las víctimas de la violencia y las violaciones a derechos humanos<sup>10</sup>.

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 parlamentaria<sup>11</sup>.

Así, en el 2011 pudo ser detenido el intento de aprobar con premura la legislación exigida por el Ejército y 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 regular la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, expresando en distintos momentos y frente a distintos actores que:

[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 hacerlo<sup>12</sup>.

Posteriormente, el propio Titular de la SEDENA perfiló en la prensa las exigencias centrales del sector castrense sobre los contenidos a satisfacer por la Ley de Seguridad Interior, cuando en un artículo de opinión publicado por un diario de circulación nacional indicó que ésta debería como mínimo incluir los siguientes contenidos:

---

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>

- Regular la función del Estado para preservar la seguridad interior.
- Que su aplicación le corresponda al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con participación de los tres órdenes de gobierno, fuerzas federales y Fuerzas Armadas.
- Que se determinen las circunstancias y condiciones para el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.
- Que determine las facultades para que las autoridades federales y las Fuerzas Armadas realicen acciones de orden interno orientadas a prevenir amenazas a través de destacamentos de seguridad, patrullajes, reconocimientos, puestos de vigilancia y seguridad a instalaciones estratégicas.
- Que norme las acciones de seguridad interior orientadas a la normalización del orden interno, mediante operaciones de restauración del orden o de auxilio a la población civil, en caso de necesidades públicas y de desastres.
- Normar las acciones que realice el gobierno federal en materia de seguridad interior, sin eximir a los gobiernos de los estados o municipios para que asuman sus responsabilidades y exigir que los principios que rijan la seguridad interior incluyan de manera irrestricta el respeto a los derechos humanos<sup>13</sup>.

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 fuerzas federales –incluyendo desde luego a las Fuerzas Armadas– en algún municipio, región

---

13. Cienfuegos, Salvador. "No confundir seguridad interior con seguridad pública", en *El Universal*, 05 de diciembre de 2016. <http://bit.ly/3gurlU8>

o estado del país cuando ahí se considere que ha ocurrido una afectación a la “seguridad interior”.

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 mexicanos<sup>14</sup>.

La respuesta no demoró y el debate legislativo reinició en la Cámara de Diputados. Aunque tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)<sup>15</sup> como diversas organizaciones internacionales de derechos humanos<sup>16</sup> 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 (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 abstenciones<sup>18</sup>.

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 sustantivos<sup>18</sup>.

---

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>

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>

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 Senado<sup>19</sup>. La portavoz de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH) calificó como “lamentable” la aprobación<sup>20</sup>. 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 2017<sup>21</sup>.

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

La figura de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior 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

---

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/3eRzZZO>

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>

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”<sup>22</sup>.

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:

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:

---

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

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 dice 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 de las reformas de derechos humanos, además, en el fallo se daba contenido a las disposiciones constitucionales sobre seguridad pública.

No obstante, como se verá en el capítulo siguiente, esta decisión no detuvo la pretensión de dotar a las Fuerzas Armadas del marco jurídico que habían demandado por lustros. Al establecerse con precisión que la Cons-

titución debe entenderse como un límite frente al desbordamiento de las actividades castrenses, la respuesta fue llevar a la Constitución lo que ésta prohibía, como antes había ocurrido, por ejemplo, con figuras declaradas inconstitucionales como el arraigo.

Así, en el actual sexenio terminó por concretarse la 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 dable sostener 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 actuar<sup>23</sup>.

---

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



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. 🦋







## **CAPÍTULO 2**

---

# **LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL**



**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 cuarteles<sup>24</sup> –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, soldados, cárceles, amenazas de mano dura y leyes más severas, no, ¡eso no funciona!, está demostrado<sup>25</sup>.

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”<sup>26</sup> –que teóricamente reformularía la estrategia de

---

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>

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>

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 SEDENA<sup>27</sup>.

López Obrador esgrimió como motivos para este viraje, que habría comenzado a perfilarse tras su primera reunión con los mandos militares<sup>28</sup>, la falta de elementos policiales a disposición del Ejecutivo para hacer frente al crimen organizado y la descomposición de las corporaciones civiles<sup>29</sup>.

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 no dejaría al país en la indefensión<sup>30</sup>. 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

---

**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 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>

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 justicia<sup>31</sup>. 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 Armadas<sup>32</sup>.

Los partidos representados en las Cámaras también se opusieron inicialmente a la propuesta<sup>33</sup>. 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 uniformado<sup>34</sup>.

La Cámara de Diputados recibió formalmente la iniciativa el 20 de noviembre y la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictaminación. 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 cuarteles<sup>35</sup>.

---

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/3wSiExH>

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/3ySsZvv>

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

Ante las críticas, López Obrador defendió su proyecto argumentando que las advertencias sobre la militarización eran “una exageración”<sup>36</sup>. 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 corrupción<sup>37</sup>, 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 marinos<sup>38</sup>.

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”.

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 Nacional<sup>39</sup>.

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

---

**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>

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

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 Nacional<sup>40</sup>.

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”<sup>41</sup>.

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 civil<sup>42</sup>.

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 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 reducía los niveles de violencia en el país<sup>43</sup>.

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

---

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

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

42. 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>

43. 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>

Guardia Nacional en cada una de las coordinaciones regionales del país para garantizar la cohesión del nuevo cuerpo<sup>44</sup>.

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"<sup>45</sup>. 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 continuaron<sup>46</sup>. 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 colectivos<sup>47</sup>.

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 fórmula que permitiera su retiro gradual de ellas<sup>48</sup>. 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

---

44. "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/3eYVEY3>

45. 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/353jm4X>

46. "ONU-DH reitera preocupación y rechazo a la Guardia Nacional que quiere AMLO", en *Aristegui Noticias*, 20 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/3r1FSOM>; "Guardia Nacional continuará estrategia que violó derechos humanos, alertan ONU y ONG", en *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/3soRx1f>

47. 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>.

48. "ONU-DH reitera preocupación y rechazo a la Guardia Nacional que quiere AMLO", en *Aristegui Noticias*, 20 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3r1FSOM>

a que se acabara con la impunidad, debilitaría nuestra institucionalidad civil y democrática, además de contravenir principios, recomendaciones y criterios en materia de derechos humanos<sup>49</sup>.

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 rechazo<sup>50</sup>.

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 militarización<sup>51</sup>.

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 SEDENA<sup>52</sup>.

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

---

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

50. “Guardia Nacional continuará estrategia que violó derechos humanos, alertan ONU y ONG”, en *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3soRx1f>

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

52. “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>

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 país<sup>53</sup>.

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 Nacional<sup>54</sup>.

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<sup>55</sup>.

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<sup>56</sup>.

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

---

53. Radilla, Pedro. "Acuden jóvenes guerrerenses a enlistarse a la Guardia Nacional", en *El Sol de México*, 09 de enero de 2019. <http://bit.ly/3c2HQqF>; Aguilar, José Gregorio. "Reclutan en Ciudad Victoria elementos para integrar la Guardia Nacional", en *La Gaceta*, 07 de enero de 2019. <http://bit.ly/31kSg9>; Garza, Araceli. "Empieza reclutamiento para la Guardia Nacional en Nuevo León", en *Regio*, 04 de enero de 2019. <http://bit.ly/3v5ScEy>

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

55. Ángel, Arturo. "Gobernadores piden una Guardia Nacional y con mando civil en el inicio de audiencias públicas", en *Animal Político*, 08 de enero de 2019. <https://bit.ly/3vCCE6v>

56. Palabras del Presidente de la CNDH en la audiencia pública relativa a la reforma constitucional, 10 de enero de 2019. <https://bit.ly/3gHexOT>

tuviera un mando civil, quedando adscrita directamente a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana<sup>57</sup>.

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 castrenses<sup>58</sup>.

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 fuerza<sup>59</sup>.

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 impunidad<sup>60</sup>.

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 operativa<sup>61</sup>.

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

---

57. "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>

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

59. 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>

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

61. 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>

que volvieran a incluirse los tres artículos que definían el mando del nuevo cuerpo como militar los primeros cinco años<sup>62</sup>.

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 Nacional<sup>63</sup>.

El 30 de enero, algunos grupos parlamentarios amagaron con no apoyar el dictamen señalando que éste seguía confiriendo excesivo poder a las Fuerzas Armadas<sup>64</sup>.

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 humanos<sup>65</sup>.

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”<sup>66</sup>.

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 antes<sup>67</sup>.

---

62. 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>

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

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

65. “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>

66. La comunicación puede verse en: <https://bit.ly/3iwUS6o>

67. “Senadores acuerdan parlamento abierto para debatir la Guardia Nacional”, en *Aristegui Noticias*, 07 de febrero de 2019. <http://bit.ly/3cz2zjl>

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 pública<sup>68</sup>.

Las audiencias, en un intento de "Parlamento Abierto", se realizaron del 11 al 15 de febrero<sup>69</sup>, 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, mismo que no se había incorporado en la minuta de la Cámara de Diputados, que planteaba que la Fuerza Armada Permanente seguirá prestando su colaboración para la seguridad pública de manera excepcional, en tanto la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial<sup>70</sup>.

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 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 acotado<sup>71</sup>.

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

---

**68.** 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/3t11127>

**69.** Senado de la República. "Documentación. Parlamento Abierto. Guardia Nacional", en <http://bit.ly/3c2HKll>

**70.** Esto se intentó remediar con el Acuerdo de mayo de 2020 que analizaremos en extenso en el Capítulo 5.

**71.** 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>

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 tareas<sup>72</sup>.

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”<sup>73</sup>. En la misma audiencia participaron activistas y víctimas, que expresaron preocupaciones de similar calado<sup>74</sup>.

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 impunes<sup>75</sup>.

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 rendición de cuentas, sin transparencia y sin controles<sup>76</sup>.

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

---

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

**73.** 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/O48/19, 12 de febrero de 2019. <https://bit.ly/3r4zyFO>

**74.** 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>

**75.** 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>

**76.** 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>

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 parlamentario<sup>77</sup>.

Ante la negativa, los senadores de oposición se retiraron y la minuta fue aprobada con diversos cambios<sup>78</sup>. Ese mismo día, el Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador de la fracción morenista mencionó que el grupo mayoritario de Morena 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 Abierto"<sup>79</sup>.

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 la Marina<sup>80</sup>.

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.

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 Nacional<sup>81</sup>. Conjuntamente, elogiaron la disposición de sus grupos para negociar y dijeron que las modificaciones se lograron gracias a los partidos de oposición, realzando especialmente el acuerdo sobre el carácter civil que tendría el mando de la Guardia Nacional.

---

**77.** 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>

**78.** *Ibidem*.

**79.** 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>

**80.** 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>

**81.** 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>

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 un organismo con mando civil, quedando abierta la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyaran en tareas de seguridad en tanto la nueva corporación 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”<sup>82</sup>.

Pronto, sin embargo, se manifestó la fragilidad de este acuerdo: dos meses después, el 19 de abril de 2019, se anunció que servidor público de origen castrense, 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 se han adoptado en el contexto de la creación de la Guardia Nacional. A ello dedicaremos el siguiente apartado. 🦋

---

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







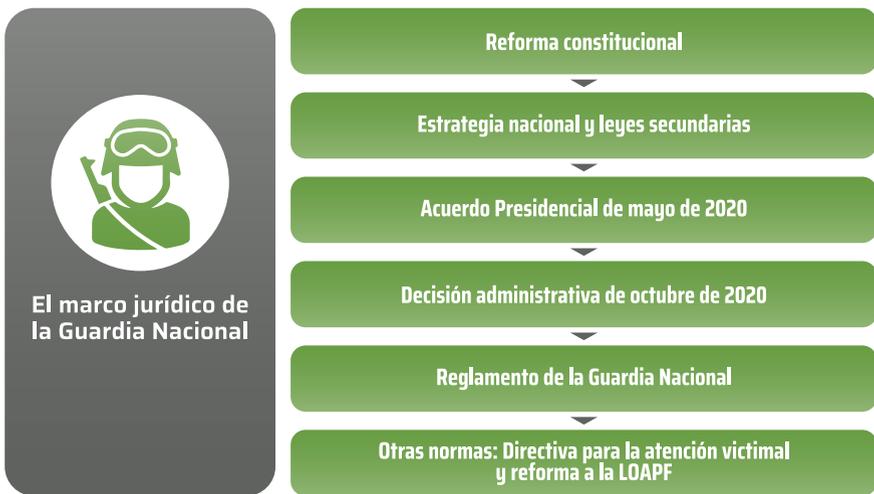
## **CAPÍTULO 3**

---

**EL NUEVO MARCO JURÍDICO (I):  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
Y LAS LEYES SECUNDARIAS**



**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, dedicaremos este apartado a revisar la reforma constitucional y las leyes secundarias, mientras que en el siguiente apartado nos referiremos al Acuerdo Presidencial de mayo de 2020, el reglamento de la Guardia Nacional, la decisión de octubre de 2020 y otras modificaciones legales, como la Directiva para la atención victimal y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

### 3.1 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 crimi-

nalísticos 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 Presiden-

te 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. Con estas dos últimas incorporaciones se desdibujó el carácter civil de la institución.

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 en 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 pudimos<sup>83</sup>.

---

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

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 deja serias dudas sobre si en efecto estamos ante una etapa transitoria<sup>84</sup>.

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 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.

## **3.2 ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y 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.

### **3.2.1 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 2019<sup>85</sup>.

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

---

**84.** Jiménez, Horacio, y García, Carina. “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>

**85.** “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>

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; 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*<sup>86</sup>, 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 Mexicanos<sup>87</sup>.

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 repre-

---

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

**87.** *Idem*, p. 257 y 258

sivas” 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 humanos<sup>88</sup>. Más aún: pasa por alto que en los 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.

### 3.2.2 LAS LEYES SECUNDARIAS

La emisión de las leyes secundarias fue ordenada por la propia reforma en sus transitorios, señalando los mínimos que estas normas debían satisfacer. En los transitorios se mostraban 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.



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

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 humanos y la existencia de un registro de detenciones representaba igualmente una añeja exigencia, derivada también de sentencias internacionales contra México<sup>89</sup>. Sin embargo, incluso desde estas perspectivas no dejaron de señalarse algunas deficiencias de las 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.

### 3.2.2.1 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.

---

**89.** Sobre el uso de la fuerza, véase: 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>; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de los derechos humanos en México*, 31 diciembre 2015, oEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, <https://bit.ly/34NlkPA>. Sobre registro de detenciones: Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, <https://bit.ly/3zWRpLc>. Sobre ambos temas: ONU-DH. *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano*, noviembre de 2016. <https://bit.ly/35z7cv6>

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.

La CNDH estimó inconstitucionales o inconvenientes varios de los artículos contenidos en esta norma e interpuso la correspondiente acción

de inconstitucionalidad. Ésta se encuentra radicada en la SCJN y, a la fecha de redacción de este reporte, no ha sido resuelta.

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

#### 3.2.2.1.1 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, disponen, a la letra, lo siguiente:

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

[...]

- III. Realizar investigación para la prevención de los delitos;
- IV. Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;
- V. Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio;

- xxviii. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;
- xxvi. Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;
- xxii. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;
- xxxviii. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas;

**Artículo 100.** De conformidad con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con la Ley de Seguridad Nacional, con el Código Nacional de Procedimientos Penales, y con la presente Ley, la Guardia Nacional podrá solicitar la intervención de comunicaciones. La autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley.

En caso de que durante la intervención de comunicaciones se advierta el indicio de la posible comisión de un hecho delictivo, se hará del conocimiento inmediato al Ministerio Público.

**Artículo 102.** Los servidores públicos autorizados para la ejecución de las intervenciones serán responsables de que se realicen en los términos de la resolución judicial. La solicitud de autorización deberá contener los preceptos

legales que la fundamenten, el objeto y necesidad por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el cual podrá ser prorrogado bimestralmente sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas, pueda exceder de seis meses. Después de dicho plazo, solo podrán autorizarse nuevas intervenciones cuando el Secretario o el Comandante acrediten nuevos elementos que así lo justifiquen.

En su autorización, la autoridad judicial competente determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas modos específicos de colaboración.

**Artículo 103.** La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en relación con los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan:

- i. En el Código Penal Federal:
  - a) El de evasión de presos, previsto en el artículo 150;
  - b) El que se cometa contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;
  - c) El de corrupción de menores o incapaces, previsto en los artículos 200, 201 y 201 bis;
  - d) El de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Capítulo II, del Título Octavo;
  - e) El de turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis;
  - f) El de lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204;
  - g) El de explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208;

- h) El de asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;
  - i) El de homicidio relacionado con la delincuencia organizada;
  - j) El de tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter;
  - k) El de robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis;
  - l) Los previstos en el artículo 377;
  - m) El de extorsión, previsto en el artículo 390, y
  - n) El de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis;
- II. En la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el delito de introducción clandestina de armas de fuego en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
  - III. En la Ley General de Salud, el delito de tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis;
  - IV. En la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159;
  - V. En la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en ella;
  - VI. En la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y
  - VII. En la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

**Artículo 104.** En la autorización judicial que se otorgue para la ejecución de las intervenciones, deberá ordenarse que, cuando en la misma práctica sea necesario ampliar a otros sujetos o lugares la intervención, se deberá presentar ante la autoridad judicial competente una nueva solicitud. También se ordenará en ella que, al concluir cada intervención, se levante un acta que contenga un inventario pormenorizado de la información de audio o video con los sonidos o imágenes captados durante la intervención, y se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la intervención, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.

La autoridad judicial competente podrá, en cualquier momento, verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total.

La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación.

Independientemente de lo anterior, la Guardia Nacional deberá rendir un informe sobre la intervención que la autoridad judicial competente pondrá a disposición del Ministerio Público.

**Artículo 105.** En caso de que la autoridad judicial competente que haya autorizado la intervención, concluya que de la investigación no existen elementos para que el caso sea conocido por el Ministerio Público, por no tratarse de conductas delictivas, ordenará que se ponga a su disposición la información resultado de las intervenciones y ordenará su destrucción en presencia del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial.

El Comandante o el titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, bajo su estricta responsabilidad, garantizarán la reserva de las intervenciones de comunicaciones privadas que les hayan sido autorizadas y, en caso de incumplimiento, será sancionado penalmente.

En caso de que durante la investigación preventiva se advierta la comisión de un delito, se dará vista de inmediato al Ministerio Público.

**Artículo 106.** Solo podrá dar cumplimiento a las intervenciones autorizadas por la autoridad judicial competente, el personal de la Guardia Nacional que cumpla con los siguientes requisitos:

- I. Que pertenezca a los organismos de investigación o de servicios técnicos especializados;
- II. Que cuente con certificación de control de confianza vigente, y
- III. Que tenga un grado mínimo de Subinspector.

El personal de la Guardia Nacional que dé cumplimiento a una intervención de comunicaciones autorizada por la autoridad judicial competente estará obligado a someterse a los exámenes de control de confianza al término de la misma.

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. Esto deriva en que, como lo señaló la CNDH en su acción de inconstitucionalidad, se confundan los

ámbitos de la prevención y de la investigación, que no en balde la Constitución distingue y diferencia con nitidez en el propio artículo 21.

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. XXI); o vigilar Internet para prevenir el delito (XXXVIII).

La nula conducción del Ministerio Público sobre la Guardia Nacional se expresa también en otras disposiciones. Así, el artículo 100 habilita 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 fijan las condiciones en que esto puede acontecer.

Es llamativo que el propio artículo 105 de la Ley de la Guardia Nacional se refiera 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 Federal<sup>90</sup>.

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

---

<sup>90</sup> Ley de la Policía Federal, artículo 10, fracción XVIII, 48 párrafo segundo y 53, tercer párrafo

Guardia Nacional, difícilmente pueden entenderse como expresión de la conducción por parte del Ministerio Público. A lo más que llega 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” no es 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 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 policías<sup>91</sup>, 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 adelante– realice investigaciones criminales por sí o, en su defecto, ese

---

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

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.

### 3.2.2.1.2 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 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 hechos<sup>92</sup>.

A este 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 viaje<sup>93</sup>.

Es por ello que, 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 las relacionadas con aspectos económicos, estén orientadas a respetar y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas<sup>94</sup>.

---

**92.** 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/3JO2LUM>; “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>

**93.** 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>

**94.** 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/3fITkoo>

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 directa<sup>95</sup>.

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 centroamericanos<sup>96</sup>. Además, la CIDH ha hecho referencia a que las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados<sup>97</sup>.

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 personas<sup>98</sup>.

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 militarización<sup>99</sup>.

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

---

95. 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>

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

97. CIDH, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Doc. 46/15, 31 diciembre 2015, párr. 313.

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

99. CIDH, *Informe Anual 2019*, Capítulo v sobre México, párr. 291.

“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”<sup>100</sup>. 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 [...]”<sup>101</sup>.

De la misma manera en 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.

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

A la letra, el artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional refiere:

**Artículo 60.** Son deberes del personal de la Guardia Nacional:

- I. Conducir su actuación con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los Tratados Internacionales de la materia de los que el Estado mexicano sea parte;
- II. Preservar la secrecía, reserva o confidencialidad de los asuntos que conozcan por razón del desempeño de su función;
- III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos por algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- IV. Utilizar el uniforme y las insignias de la institución policial que les correspondan, y cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;
- V. Abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada, aun cuando se

---

<sup>100</sup>. 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>

<sup>101</sup>. *Ibid.*, párr. 35.

- 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;
- vi. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario;
  - vii. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular, se opondrá a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberá denunciarlo;
  - viii. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
  - ix. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;
  - x. Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias para el ejercicio de sus funciones;
  - xi. Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia que establezcan las autoridades competentes;
  - xii. Participar en operativos de coordinación con otras instituciones de seguridad pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
  - xiii. Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de infracciones administrativas, de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;
  - xiv. Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;
  - xv. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;
  - xvi. Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, infracciones o delitos de los que tenga conocimiento;
  - xvii. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;
  - xviii. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;

- xix. Inscribir las detenciones en el Registro Nacional de Detenciones, conforme a las disposiciones aplicables;
- xx. Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las instituciones;
- xxi. Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer, por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento, en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- xxii. Atender con diligencia la solicitud de información, queja o auxilio de la ciudadanía o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su ámbito de competencia, en cuyo caso deberá turnarlo a la autoridad o servidor público que corresponda;
- xxiii. Abstenerse de introducir a las instalaciones de la Guardia Nacional bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y previamente exista la autorización correspondiente;
- xxiv. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal o prohibido. El consumo de medicamentos controlados deberá realizarse mediante prescripción médica, avalada y certificada por el servicio médico de la Guardia Nacional;
- xxv. Abstenerse de consumir en las instalaciones de la Guardia Nacional o en actos del servicio, bebidas embriagantes; así como de presentarse a sus labores bajo sus efectos;
- xxvi. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio;
- xxvii. Impedir que personas ajenas a la Guardia Nacional realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas o que le acompañen durante la realización de actos del servicio;
- xxviii. Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas y juegos, o prostíbulos u otros lugares de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia;
- xxix. Hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, conforme a lo previsto en la ley en la materia;

- xxx. Comportarse con el más alto grado de cortesía y educación, guardando la compostura que corresponde a su dignidad como servidor público;
- xxxI. Prestar, siempre que le sea posible, su ayuda moral y material a sus subordinados y compañeros que la necesiten;
- xxxII. Abstenerse de dar órdenes cuya ejecución constituya un delito; el personal de la Guardia Nacional que las emita y el subordinado que las cumpla, serán responsables conforme a la legislación penal aplicable;
- xxxIII. Abstenerse de abandonar el país sin autorización del superior facultado para ello;
- xxxIV. Abstenerse de abandonar, sin autorización del superior facultado para ello, la entidad federativa a la que está adscrito o en donde deba permanecer;
- xxxv. Mantener respeto a sus superiores jerárquicos, acatar y ejecutar sus órdenes, salvo que atenten contra la ley y los derechos humanos;
- xxxvi. Abstenerse de dar órdenes de índole personal o que no tengan relación con el servicio o para impedir la ejecución de los deberes o facultades del subordinado;
- xxxvII. Abstenerse de obstaculizar algún medio de defensa o petición que quiera hacer valer un subordinado, insultarlo o inducirlo a cometer una acción degradante, una infracción o un delito;
- xxxvIII. Aplicar los correctivos o sanciones disciplinarios que correspondan, de manera proporcional a la falta cometida, y
- xxxix. Los demás que establezca la presente Ley.

El incumplimiento de los deberes contenidos en las fracciones xxxIII a la xxxvIII serán consideradas faltas graves a la disciplina y podrán ser sancionadas con suspensión o remoción.

Respecto de esta disposición, el argumento de la CNDH en su acción de inconstitucionalidad es en esencia que el artículo 6o de la Ley de la Guardia Nacional establece dos diferentes niveles de deberes: 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, el Ombudsman Nacional apuntó a que debe analizarse la compatibilidad de esta norma con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, específicamente por cuanto hace a la fracción v, que dispone:

- 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.

La inconvencionalidad de esta fracción surge 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 GN, 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.

### 3.2.2.2 Inconstitucionalidad e inconventionalidad de diversos artículos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones

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 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.

La CNDH estimó inconstitucionales o inconventionales varios de los artículos contenidos en esta norma y, bajo la gestión del anterior

Ombudsman, interpuso la correspondiente acción de inconstitucionalidad. Ésta se encuentra radicada en la SCJN y, a la fecha de redacción de este reporte, no ha sido aún discutida.

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

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

Los artículos que la CNDH impugnó respecto 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.

Como lo refirió la CNDH en su acción de inconstitucionalidad, 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.

En perspectiva constitucional, 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 Ecológicos*. 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 que esto suceda.

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”<sup>102</sup>.

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 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 supuesta 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 declaraciones<sup>103</sup>. 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 tratos<sup>104</sup>.

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

---

**102.** “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.

**103.** 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/3tLYb5R>

**104.** 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>

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 Nacional 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 detención<sup>105</sup>, 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.

### 3.2.2.3 Inconstitucionalidad e inconventionalidad de diversos artículos de 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 XXIII del artículo 73 para facultar al

---

**105.** 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/3jDLX2G>, 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 23.1(k)).

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.
- 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.

La CNDH estimó inconstitucionales o inconvenientes varios de los artículos contenidos en esta norma y, bajo la gestión del anterior ombudsman, interpuso la correspondiente acción de inconstitucionalidad. Ésta se encuentra radicada en la SCJN y, a la fecha de redacción de este reporte, no ha sido aún discutida.

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

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

Los artículos 1, 3, 4, 6 y 9 de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza disponen:

**Artículo 1.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.

Cuando las autoridades a que se refiere el párrafo anterior realicen tareas de protección civil, y se requiera el uso de la fuerza, lo harán en los términos que dispone la presente Ley.

**Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- i. Agente: servidor público integrante de las instituciones de seguridad que, con motivo de su empleo, cargo o comisión, hace uso de la fuerza. Se considerará agente al elemento de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública, así como a las personas que presten servicios de seguridad privada en términos de la ley, cuando colaboren en tareas de seguridad pública;
- ii. Armas de fuego: las autorizadas para el uso de los miembros de las instituciones de seguridad, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento;
- iii. Armas menos letales: aquellas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida;
- iv. Armas letales: las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte;
- v. Control: la acción que ejercen los integrantes de las instituciones de seguridad sobre una o varias personas para su contención;
- vi. Detención: la restricción de la libertad de una persona por las instituciones de seguridad, con el fin de ponerla a disposición de la autoridad competente;
- vii. Instituciones de Seguridad Pública: las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias o entidades encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal, las cuales también podrán ser referidas en esta Ley como instituciones de seguridad;
- viii. Estructuras corporales: las partes anatómicas del cuerpo, tales como los órganos, las extremidades y sus componentes;
- ix. Funciones corporales: las funciones fisiológicas de los sistemas corporales tales como el sistema respiratorio, el sistema cardiovascular, el sistema músculo-esquelético, entre otros;
- x. Lesión: el daño producido por una causa externa que deja huella material en el cuerpo humano;
- xi. Lesión grave: el daño producido por una causa externa que ponga en peligro la vida o que disminuya de manera permanente las capacidades físicas de una persona;
- xii. Ley: la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza;

- xiii. Sujetos Obligados: las instituciones de seguridad pública, las auxiliares, y los agentes de ambas, y
- xiv. Uso de la Fuerza: la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.

**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.

**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 9.** Los mecanismos de reacción en el uso de la fuerza son:

- I. Controles cooperativos: indicaciones verbales, advertencias o señalización;
- II. Control mediante contacto: su límite superior es la intervención momentánea en funciones motrices;
- III. Técnicas de sometimiento o control corporal: su límite superior es el impedimento momentáneo de funciones corporales y daños menores en estructuras corporales;
- IV. Tácticas defensivas: su límite superior es el daño de estructuras corporales no vitales, y
- V. Fuerza Letal: su límite es el cese total de funciones corporales. Se presume el uso de la fuerza letal cuando se emplee arma de fuego contra una persona.

Para analizar la inconventionalidad de esta regulación, específicamente en cuanto al artículo 4, 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 corresponda<sup>106</sup>.

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 por esta 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.

---

**106.** 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 público”<sup>107</sup>.

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)<sup>108</sup>.

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 proteger los derechos de las personas, sino también para proteger bienes abstractos como el orden o la paz públicas. La amplitud y vaguedad de estos con-

---

**107.** 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

ceptos 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 Corte se refirió 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 libertades<sup>109</sup>.

Lo anterior es aún más preocupante cuando la amplitud y vaguedad de los conceptos tiene como consecuencia permitir el uso de la fuerza a los elementos de seguridad, incluyendo aquellos de carácter y naturaleza militar, 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.

### 3.2.2.3.2 Deficiente regulación del uso de la fuerza letal

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

---

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

**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.

Como lo señaló la CNDH en su acción de inconstitucionalidad, estos artículos son, leídos de conjunto, inconstitucionales e inconvencionales por cuanto hace a la regulación del uso de la fuerza letal.

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.

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 humanos<sup>110</sup>. 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 tres contextos: cuando existe conflicto armado interno, cuando no existe conflicto armado interno y cuando se trata de un conflicto inter-estatal<sup>111</sup>.

---

**110.** 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.

**111.** 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.

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 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 vidas<sup>112</sup>.

---

112. *Ídem.*

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 letal<sup>113</sup>.

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 Ley<sup>114</sup>.

Así, los artículos 6 y 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza resultan inconventionales, pues regularizan 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. Así, además de resultar inconstitucionales, contravienen las obligaciones convencionales de México frente a la protección del derecho a la vida, especialmente el artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

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

### **3.2.2.3.3 Habilidad 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:

---

<sup>113</sup>. 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/2SVNXti>

<sup>114</sup>. *Ibid.*, párr. 21.

**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.

Estas normas son inconstitucionales e inconventionales. Por cuanto hace al artículo 27, la lectura en sentido contrario del primer párrafo deja claro que este permite que las manifestaciones o reuniones pacíficas que no se realicen “con objeto lícito” sean 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 público<sup>115</sup>. 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 pacíficas<sup>116</sup>.

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló en 2019 su preocupación en cuanto a que la Ley Nacional

---

**115.** 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.

**116.** *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>

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”<sup>117</sup>.

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 legítima<sup>118</sup>.

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 materia<sup>119</sup>.

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 protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas”<sup>120</sup>, 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 manifesta-

---

**117.** 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>

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

**119.** 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.

**120.** 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).

ción. 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 pacífica<sup>121</sup>.

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 inhibitorio que no contribuya al ejercicio de tal derecho.

Consecuentemente, estos artículos deben estimarse inconvenientes, 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 Interamericana de Derecho Humanos en el Caso Atenco que bien podría haber sido desarrollado en esta Ley.

#### **3.2.2.3.4 Inobservancia de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el llamado 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 ren-

---

<sup>121</sup>. 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>

dición 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*<sup>122</sup>, 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 información 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 fuerza<sup>123</sup> y recordando que acarrea obligaciones específicas a los Estados para no solamente

---

**122.** 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>

**123.** *Ibid.*, párr. 162. Notas internas omitidas.

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”<sup>124</sup>.

Recordando que las sentencias dictadas por el Tribunal Interamericano son de cumplimiento obligatorio para el Estado mexicano<sup>125</sup>, 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 humanos<sup>126</sup>, 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 desempeño se han centrado en la depuración de elementos que no aprobaron los controles de confianza básicos”<sup>127</sup>, 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

---

124. *Ibid.*, párr. 161.

125. 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 111, diciembre de 2011; Tomo 1; Pág. 556. P. LXV/2011 (9a.).

126. 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>.

127. 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/3sfSW4p>

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)<sup>128</sup>. 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)<sup>129</sup>. 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 estructurales<sup>130</sup>.

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 supervisión<sup>131</sup>.

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”<sup>132</sup> y destacó la necesidad de

---

**128.** 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>

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

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

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

**132.** 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>

“mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas para el uso de la fuerza”<sup>133</sup>.

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 Nacional<sup>134</sup>.

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.

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 Disciplina<sup>135</sup>. En otras palabras, es un

---

<sup>133</sup>. *Ibid.*

<sup>134</sup>. 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>

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. 🦋

---

135. 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,  
EL REGLAMENTO DE LA GUARDIA NACIONAL,  
LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE OCTUBRE  
DE 2020 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 referida decisión administrativa de octubre de 2020. Adicionalmente, nos referiremos también a otras modificaciones legales realizadas recientemente: 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 Ciudadana<sup>136</sup>.

---

**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, proporcionali-

dad 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo eco de estas condiciones al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 en virtud de las impugnaciones que se presentaron contra la unánimemente 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 desarrolla<sup>37</sup>.

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 justificación<sup>138</sup>.

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 materia<sup>139</sup>.

---

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

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

**139.** 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/35fx49i>. 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 ambas<sup>140</sup>.

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?<sup>141</sup>

---

140. Salazar, Pedro, *op. cit.*

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 Público<sup>141</sup>.

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

---

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

142. Salazar *et al*, *op. cit.*

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 supranacionales<sup>143</sup>.

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 institución<sup>144</sup>.

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

---

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

144. 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 Espinoza<sup>145</sup>.

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 ha quedado facultada para realizar en todo el territorio nacional doce de las cuarenta y cuatro facultades 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;

145. Carbonell, *op. cit.*

FACULTADES CONFERIDAS POR EL ACUERDO PRESIDENCIAL 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 está capacitada, 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 proceso<sup>146</sup>.

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:

---

146. OACNUDH, *op. cit.*

[...] empezamos a tener problemas con la parte ministerial y la parte judicial, porque no estaba operacionalizado ese transitorio, por lo cual no teníamos 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 delincuencia<sup>147</sup>.

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.

Lamentablemente, como se verá más abajo, la CNDH fue omisa en el ejercicio de sus facultades para impugnarlo, pese a que legalmente podía intentarlo<sup>148</sup>. Sin embargo, como también referiremos más adelante, mediante una acción de inconstitucionalidad y al menos dos controversias constitucionales, el acuerdo sí fue impugnado y deberá en su momento ser analizado por la SCJN.

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.

---

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

**148.** 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/3tNd8uH>

## 4.2 LA INSTRUCCIÓN PRESIDENCIAL DE OCTUBRE 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”<sup>149</sup>, en la que se reveló lo siguiente:

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

---

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

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, 1º 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 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 (SEDENA) 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 Cresencio 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 opera-

tivo 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 Cresencio 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 especifica 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 Armadas<sup>150</sup>.

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

---

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

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] 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.

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 pública<sup>151</sup>, 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 Federal<sup>152</sup>.

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 –hasta ahora no desmentida– resulta en extremo grave. Supone 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.

---

**151.** 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.

**152.** *Idem.*

[...] 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 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 corporación<sup>153</sup>.

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 proceso legislativo que dio vida a la Guardia Nacional quedó rebasado 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.

---

**153.** Hope, Alejandro. “¿Quién controla a la Guardia Nacional?”, en *El Universal*, 12 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3rdUllc>

### 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.

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 policías<sup>154</sup>, 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”<sup>155</sup>.

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 desa-

---

<sup>154</sup>. López Portillo, Ernesto. “AMLO y el control político de la policía”, en *Animal Político*, 24 de octubre de 2018. <https://bit.ly/34JKlqZ>

<sup>155</sup>. Si bien no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación, la referida Directiva está disponible en: <https://bit.ly/3gaq9s5>

rrollo 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.

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 (DGDHYVC) 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 DGDHYVC 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 alude 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 generó esquemas 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 sin involucrar en tales trabajos a profesionistas de salud mental, por poner solo un ejemplo.

De hecho, como han documentado recientes investigaciones periodísticas, 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 ejecuciones<sup>156</sup>.

En ese sentido, la propia SEDENA, en la respuesta de su Unidad de Transparencia a la solicitud de información 0000700090821, reconoció que ha realizado pagos indemnizatorios por violaciones a derechos humanos en al menos 196 ocasiones desde 2008. Así, manifestó que:

[L]a Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de esta Secretaría, fue creada el 1/o. enero del 2008, por lo que desde el 22 de enero del 2008 al 2021, se han atendido 196 casos por indemnización a víctimas y/o familiares por violaciones a los derechos humanos.

---

156. 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>

Proporcionó además la siguiente tabla:

AÑO	NÚM. PAGOS
2008	8
2009	1
2010	10
2011	9
2012	14
2013	23
2014	19
2015	13
2016	15
2017	20
2018	28
2019	26
2020	9
2021	1
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>

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 grave.

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 DGDHYVC 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 DGDHYVC 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 pues se condiciona la entrega de una indemnización pecuniaria al desistimiento de las acciones emprendidas por las víctimas directas o indirectas para buscar justicia<sup>157</sup>. Esto ha sido calificado como una suerte de “chantaje” para comprar impunidad<sup>158</sup>.

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. [...]

---

**157.** 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>

**158.** 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 Presidente<sup>159</sup>.

---

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

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 éstas puedan desempeñar cualquier tarea que el Presidente les encargue. Hablamos, además, de 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 se trata de un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de una hondura jurídica que no habíamos observado anteriormente.

\*\*\*

Para concluir este apartado, es relevante insistir de nuevo en cómo se ha desarrollado el marco jurídico que ha profundizado la militarización: 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 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 por fortalecer el papel castrense en ésta; tercero, con unas leyes secundarias que, aunque colmaron lagunas importantes, presentaron deficiencias que hoy se tornan más graves dado el carácter castrense de la Guardia Nacional, al punto que estar actualmente impugnadas ante la SCJN; 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 distingo, 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.

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 entregado<sup>160</sup> 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)<sup>161</sup>.

En efecto, el proceso seguido en los últimos años ha repercutido en una progresiva capitulación civil frente al fortalecimiento castrense. Y aunque se trata de una inercia a la que no ha sido ajeno ninguno de los

---

**160.** 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/3vSKARV>

**161.** *Idem.*

gobiernos previos, en la actual administración ésta se ha expresado en cambios jurídicos sin precedentes. Desde esta perspectiva, la propuesta de reforma constitucional que el Presidente de la República anunció el pasado 15 de junio de 2021 en su conferencia matutina culminaría una abdicación del poder civil ante el militar que por su profundidad legal perduraría más allá de esta administración, sin que a estas alturas pueda presumirse que se trate de una etapa transitoria.

Aunque la anunciada reforma constitucional aún no se presenta y, por tanto, no existe una iniciativa cuyo texto pueda comentarse y analizarse, las expresiones del Presidente sugieren que la Guardia Nacional pasaría de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a pertenecer a la Secretaría de la Defensa Nacional. Lo que hoy se encuentra regulado de manera extraordinaria y temporal en el artículo transitorio de la reforma constitucional de 2019 y en el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020, estaría, así, adquiriendo un carácter permanente. Además, es necesario destacar que una posible reforma constitucional en esta materia podría quedar exenta del control de constitucionalidad y convencionalidad que el Poder Judicial de la Federación podría ejercer, de acuerdo con el entendimiento predominante respecto de estos controles.

Aunque de lo manifestado por el Ejecutivo Federal y otros senadores de Morena<sup>162</sup> puede inferirse que la reforma no será presentada en el corto plazo, la voluntad política de hacerlo en el presente sexenio ha sido planteada expresamente.

Frente a esta posibilidad, debe decirse con toda claridad que si es reformado el artículo 21 Constitucional para eliminar la garantía orgánica según la cual las instituciones de seguridad pública tendrán carácter civil o para disponer que la Guardia Nacional no tendrá dicho carácter, estaremos sin duda ante una reforma regresiva en la que se perderán derechos ganados y se estarán fijando las bases constitucionales para una militarización sin retorno.

Para ahondar en esta perspectiva, 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. 

---

**162.** Monreal, Ricardo. “El legado constitucional de la 4T”, en *El Universal*, 21 de junio de 2021. <https://bit.ly/zSRbE5N>





## **CAPÍTULO 5**

---

**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.

## **5.1 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 signado 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.

Éstas, 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 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 mano dos o más Guardias.

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 el Comandante de la Guardia Nacional en su más reciente informe mensual, se han integrado 209 regiones<sup>163</sup>.

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.

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,

**163.** Informe Mensual del Comandante de la Guardia Nacional, presentado en la Conferencia Presidencial del día 21 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3jj7E8q>

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 de 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 información<sup>164</sup>, la Guardia Nacional reportó tener la siguiente conformación:

EFECTIVOS DE LA GUARDIA NACIONAL <sup>165</sup>			
ORGANISMO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
SEMAR	14 752	1 598	16 350
Policía Federal	20 968	4 425	26 393
SEDENA	5 113	8 326	59 439
<b>TOTAL</b>	<b>86 833</b>	<b>14 349</b>	<b>101 182</b>

<sup>164</sup>. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029521. Oficio GN/UAJT/UT/2380/2021. Ciudad de México. 22 de abril de 2021.

Es decir, en cuanto a personal, prácticamente el 75% 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 “no se ha realizado la designación de los mandos solicitados”<sup>166</sup>. Sin embargo, la Guardia Nacional sí reportó la existencia de al menos tres Comisarios Generales, nivel de mando que justamente corresponde a estas coordinaciones territoriales, con autoridad sobre los mandos de dos o más entidades<sup>167</sup>. En esa misma respuesta, se informa que esos tres Comisarios Generales provienen de la Policía Federal.

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 de las coordinaciones estatales, la Guardia Nacional informó que han sido nombrados quince Comisarios Jefe, de los cuales doce provienen de la Policías Federal y tres de la SEDENA<sup>168</sup>. No obstante, al informar sobre este nivel de mando, reportó qué se han nombrado Coordinadores Estatales de

---

**165.** 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/3fPkREm>

**166.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029921. Oficio GN/UAJT/UT/3355/2021. Ciudad de México. 29 de abril de 2021.

**167.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029521. Oficio GN/UAJT/UT/2380/2021. Ciudad de México. 22 de abril de 2021.

**168.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029521. Oficio GN/UAJT/UT/2380/2021. Ciudad de México. 22 de abril de 2021.

la Guardia Nacional en todas las entidades y que todos estos mandos provienen de las Fuerzas Armadas: 28 provienen de la SEDENA y 4 de la SEMAR, sin que exista en este nivel ningún mando civil<sup>169</sup>. 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 civil; todos son castrenses.

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 manera<sup>170</sup>:

UNIDAD	NÚMERO
Batallones	48
Compañías	288
Secciones	1152
Pelotones	3 456
Escuadras	6 912

Adicionalmente, la Guardia Nacional refirió que “cuenta con una estructura orgánica provisional misma a la de los ‘Batallones de Policía Militar’”, precisando que un Batallón de Policía Militar-GN se integra como a continuación se describe:

COMPAÑÍAS DE POLICÍA MILITAR-GN	SECCIONES POR COMPAÑÍA-GN	PELTONES POR SECCIÓN-GN	ESCUADRAS POR SECCIÓN-GN
6	4	3	2

En estos niveles, el personal de las Fuerzas Armadas asignado a la Guardia Nacional está distribuido de la siguiente manera<sup>171</sup>:

**169.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029921. Oficio GN/UAJT/UT/3355/2021. Ciudad de México. 29 de abril de 2021.

**170.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029621. Oficio GN/UAJT/UT/2409/2021. Ciudad de México. 20 de abril de 2021.

**171.** 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	ÚLTIMO GRADO MILITAR
Inspector general	SEDENA	1	67	Coronel
	SEMAR	0	26	Capitán de Navío
Inspector jefe	SEDENA	2	99	Teniente Coronel
	SEMAR	0	17	Capitán de Fragata
Inspector	SEDENA	8	123	Mayor
	SEMAR	0	9	Capitán de Corbeta
Primer subinspector	SEDENA	7	185	Capitán 1/o
	SEMAR	3	27	Teniente de Navío
Segundo subinspector	SEDENA	2	310	Capitán 2/o
	SEMAR	2	99	Teniente de Fragata
Oficial	SEDENA	16	738	Teniente
	SEMAR	8	112	Teniente de Corbeta
Suboficial	SEDENA	34	330	Subteniente
	SEMAR	9	338	1/er Maestre
Agente Mayor	SEDENA	35	976	Sargento 1/o
	SEMAR	27	639	2/do Maestre
Agente	SEDENA	194	4 200	Sargento 2/o
	SEMAR	74	1 386	3/er Maestre
Subagente	SEDENA	241	9 339	Cabo
	SEMAR	58	1 674	Cabo
Guardia	SEDENA	7 999	35 108	Soldado
	SEMAR	2 562	9 129	Marino
<b>TOTAL</b>		<b>11 282</b>	<b>64 931</b>	

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 y SEMAR, en el nivel propiamente operativo de los guardias también hay una especial presencia 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 Vocero<sup>172</sup>.

Lo mismo sucede respecto de las unidades previstas en la Ley. A marzo de 2021, de acuerdo con la información brindada por la Guardia Nacional, la Unidad de Órganos Especializados por Competencia la encabeza un General de Brigada retirado; la Unidad para la Protección de los Derechos Humanos, otro General de Brigada retirado; la Unidad de Asuntos Interno, otro General de Brigada retirado, y sólo la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia es ocupada por un servidor público de extracción civil<sup>173</sup>. 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 o marinos.

## 5.2 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.

---

<sup>172</sup>. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029821. Oficio GN/UAJT/UT/2329/2021. Ciudad de México. 19 de abril de 2021.

<sup>173</sup>. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030021. Oficio GN/UAJT/UT/3322/2021. Ciudad de México. 29 de abril de 2021.

Este diseño, sin embargo, no está siendo respetado. La Unidad de Asuntos Internos la encabeza un General de Brigada retirado, con antecedentes de haber sido parte de un cuerpo especialmente opaco y propenso a la vulneración de derechos humanos como lo es la Policía Judicial Militar<sup>174</sup>. No es claro, además, que en efecto el nombramiento haya sido realizado desde la Presidencia.

En cuanto a la labor de la Unidad de Asuntos Internos, vía solicitud de información se pidió a la Guardia Nacional el número de quejas y denuncias que recibió del 27 de mayo de 2019 al 10 de marzo de 2021, 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 poco tiempo transcurrido ya hay algunas denuncias y, por ello, confirma la relevancia de la Unidad de Asuntos Internos.

Así, del periodo comprendido del 27 de mayo de 2019 al 10 de marzo de 2021 se han iniciado 4 867 expedientes de investigación en dicha Unidad<sup>175</sup>, conforme a lo siguiente:

ESTADO ACTUAL DE LA QUEJA O DENUNCIA	TIPO DE CONDUCTA	AUTORIDAD A LA QUE SE LE DIO VISTA
<p><b>Trámite:</b> 3 483</p> <p><b>Concluidas:</b> 1 370 (De las cuales se determinaron 39 procedentes y 1 331 improcedentes)</p> <p><b>Acumulados:</b> 14</p>	<p>Cabe señalar que la Unidad de Asuntos Internos de la GN en términos del artículo 44, fr. xi, del Reglamento de la LGN conoce de quejas y denuncias con motivo de faltas administrativas o infracciones disciplinarias cometidas por los integrantes.</p>	<p>En términos del artículo 44, fracciones xvii y xxx, del Reglamento de la LGN, se informa que, de los 1 370 expedientes de investigación concluidos, de 39 se solicitó el inicio de procedimiento al Órgano Interno de Control y de 6 expedientes de investigación se formularon las denuncias correspondientes ante la autoridad competente.</p>

**174.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030121. Oficio GN/UAJT/UT/1981/2021. Ciudad de México. 05 de abril de 2021. Ver al respecto: Veledíaz, Juan. “El General que no detectó la construcción del túnel”, en *Proceso*, 18 de julio de 2015. <https://bit.ly/3fOl36J> Ver también: Carrasco, Jorge. “Caso ‘pelotón de la muerte’: la Sedena encubre a Calderón y Galván”, en *Proceso*, 20 de noviembre de 2013. <https://bit.ly/3cfutpP>

**175.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030121. GN/UAJT/UT/1981/2021. Ciudad de México. 05 de abril de 2021.

La Guardia también reportó que respecto de los 39 expedientes administrativos de investigación determinados procedentes, se solicitó el inicio del procedimiento administrativo ante la Dirección General de Consejos Superiores de esta Institución “para que el Órgano Colegiado de esta Guardia Nacional correspondiente, resuelva lo que conforme a derecho corresponda”. Las conductas de los expedientes administrativos de investigación procedentes fueron las siguientes: Incumplimiento a los requisitos de permanencia (no aprobar las evaluaciones de permanencia); vínculos con delincuencia organizada; conductas que desacreditan la imagen de la institución; toxicológico positivo en evaluación de control de confianza y delitos contra la salud<sup>176</sup>.

Específicamente, la Guardia Nacional refirió que su Unidad de Asuntos Internos contaba con 25 registros de señalamientos de “vínculos con la delincuencia organizada” de sus elementos<sup>177</sup>, sugiriendo que eran indagados por la propia Guardia.

Como puede apreciarse, en poco menos de dos años el área de Asuntos Internos acumula más de 3 400 quejas, de las que se han concluido alrededor de 1 300. Sólo un muy pequeño porcentaje de éstas se determinaron procedentes, 39. Y en éstas, la propia Guardia Nacional reportó que solicitó el inicio del procedimiento administrativo ante la Dirección General de Consejos Superiores para que el Órgano Colegiado que corresponda resuelva conforme a derecho. Con ello, se alude a que serán 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, los que resolverán en definitiva.

De acuerdo con la información brindada por la propia Guardia Nacional, los Consejos son incipientes<sup>178</sup>. Sobre los Consejos de Disciplina, la autoridad no brindó información; sobre los Consejos de Comisarios, la Guardia refirió que sólo han sesionado en una ocasión, sobre el Consejo de Honor Superior, sólo ha sesionado en dos ocasiones, y respecto de los Consejos de Honor Ordinarios, se han convocado en 23 ocasiones.

---

<sup>176</sup>. *Ídem*.

<sup>177</sup>. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030921. Oficio GN/UAJT/UT/2377/2021. Ciudad de México. 06 de abril de 2021.

<sup>178</sup>. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030821. Oficio GN/UAJT/UT/3322/2021. Ciudad de México. 29 de abril de 2021.

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 que<sup>179</sup>:

AÑO	EVENTOS EN LOS QUE SE HIZO USO DE LA FUERZA	CASOS EN LOS QUE SE UTILIZARON ARMAS DE FUEGO	CASOS CON DETERMINACIÓN DE EXCESO DE LA FUERZA
2019	23	23	0
2020	115	115	0
2021	23	23	0
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>161</b>	<b>0</b>

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 161 eventos de uso de la fuerza no resulta convincente. Máxime cuando la propia Guardia Nacional reportó que cuenta al menos con 33 registros de denuncias o quejas por uso excesivo de la fuerza<sup>180</sup>.

Al intentar profundizar en esta información solicitando 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 esa información se encuentra reservada por 5 años<sup>181</sup>.

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

<sup>179</sup>. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100031121. Oficio GN/UAJT/UT/3263/2021. Ciudad de México. 27 de abril de 2021.

<sup>180</sup>. 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.

<sup>181</sup>. 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.

atribuidas a militares, en que ésta no realice su labor con exhaustividad. La baja cifra de denuncias determinadas procedentes –39 de 1300– 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 estos se suma que se reserven y mantengan en la opacidad los reportes pormenorizados sobre el uso de la fuerza.

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 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 de “delitos contra la salud” y “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 correspondiente<sup>182</sup>, 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 baja<sup>183</sup>.

---

**182.** 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>

**183.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030421. Oficio GN/UAJT/UT/2576/2021. Ciudad de México. 10 de abril de 2021.

NÚMERO DE ELEMENTOS SEPARADOS	
MOTIVO	TOTAL
Separación del servicio	1
Total	1
NÚMERO DE ELEMENTOS REMOVIDOS	
MOTIVO	TOTAL
Conclusión del servicio	29
Cese	15
Pérdida de confianza	2
Total	46
NÚMERO DE ELEMENTOS DADOS DE BAJA	
MOTIVO	TOTAL
Renuncia	1 053
Defunción	139
Incapacidad total	31
Insubsistencia de nombramiento	7
Invalidez	5
Jubilación	5
Inhabilitación	1
Total	1 241
<b>GRAN TOTAL DE ELEMENTOS SEPARADOS, REMOVIDOS O DADOS DE BAJA</b>	<b>1 288</b>

Sobre este tema, vale la pena mencionar también que el rezago en la realización de los exámenes de control de confianza en los elementos de la Guardia Nacional hace más grave esta fragilidad de los controles internos. De acuerdo con la propia Guardia Nacional, sólo han practicado 19 402 procesos de evaluación a la fecha, lo que evidentemente implica que la gran mayoría de los elementos no han pasado por este proceso<sup>184</sup>. Más aún, de acuerdo con investigación periodísticas<sup>185</sup>, a la fecha de publicación de este informe sólo 10 396 elementos de la Guardia Nacional cuentan con Certificado Único Policial expedido y vigente, lo que representa sólo el 8% del

<sup>184</sup>. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030221. Oficio GN/UAJT/UT/2576/2021. Ciudad de México. 25 de marzo de 2021.

<sup>185</sup>. Ángel, Arturo. "Guardia Nacional viola su propia ley: más del 90% de sus elementos no están certificados", en *Animal Político*, 31 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3vRi5nA>

estado de fuerza y lo que implica, por tanto, un incumplimiento del artículo Cuarto Transitorio de la Ley de la Guardia Nacional<sup>186</sup>.

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.

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;

---

**186.** 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”.

- 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 Informe<sup>187</sup>, relativo a su funcionamiento durante el 2019, que fue entregado al Senado a finales de febrero de 2020<sup>188</sup>. Éste se turnó a la Comisión de Seguridad Pública, que emitió una Dictamen aprobatorio en octubre de 2020<sup>189</sup> que a la postre se discutió y aprobó por mayoría en el Pleno durante noviembre de 2020<sup>190</sup>.

---

**187.** Ver: <https://bit.ly/3pkXfuE>

**188.** Ver: <https://bit.ly/3wWLSLW>

**189.** Ver: <https://bit.ly/3cfWgGI>

**190.** Ver: Ver: <https://bit.ly/2S8clav>

Respecto del año 2020, el informe anual a la fecha de redacción de este informe no ha sido presentado ante la Cámara de Senadores, si bien fue posible obtenerlo vía acceso a la información<sup>191</sup>.

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 Secretaría de Seguridad Pública y 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.

Por otro lado, este control no se ha actualizado a la luz de las implicaciones del Acuerdo Presidencial de mayo de 2020. Si por causa de éste la Fuerza Armada Permanente ha quedado facultada para realizar tareas de seguridad pública hasta 2024, sería de esperar que el control parlamentario previsto en la Ley de la Guardia Nacional se extendiera de manera que el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea también rindieran cuentas en dicho informe sobre ese despliegue. Esto, sin embargo, no está ocurriendo; se trata de una prueba más de la ausencia de controles sobre lo que ordena el Acuerdo.

### 5.3 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 dijo más arriba– es de extracción castrense. Hasta marzo de 2021, dicho Consejo se había reunido en 32 ocasiones: 13 en 2019, 15 en 2020 y 04 en 2021.

---

<sup>191</sup> Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100030621. Oficio GN/UAJT/UT/2917/2021. Ciudad de México. 27 de abril de 2021.

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.

No obstante, al solicitar vía acceso a la información pública estos documentos, la respuesta fue que la información es inexistente<sup>192</sup>.

Finalmente, en cuanto a la doctrina, el componente castrense también aparece como predominante. Al solicitar a la Guardia Nacional información sobre el adiestramiento básico brindado a sus elementos, esta corporación respondió que:

[...] existen dos programas de adiestramiento básico para la formación de elementos de esta Institución: El primero se imparte a integrantes que pertenecen a la Policía Militar, perteneciente a la SEDENA correspondiente a combate individual; y al finalizar esta primera capacitación se les imparte el Curso de Formación Inicial para Guardia Nacional<sup>193</sup>.

Al respecto, un informe elaborado por las organizaciones Intersecta, Equis 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 elementos<sup>194</sup>.

---

**192.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100029821. Oficio GN/UAJT/UT/2329/2021. Ciudad de México. 19 de abril de 2021.

**193.** Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100031421. Oficio GN/UAJT/UT/2694/2021. Ciudad de México. 14 de abril de 2021.

**194.** Intersecta, Equis, Data Cívica. “Falsas salvaguardas: las capacitaciones de las Fuerzas Armadas en Derechos Humanos y Género (2010-2019)”, México, 2020. <https://bit.ly/3uXXxJ7>

\*\*\*

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 supevitarse 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.

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 6**

---

**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.

## **6.1 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, reiterando 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 anteriormente<sup>195</sup>.

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

---

**195.** 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 gobierno<sup>196</sup>.

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 las Fuerzas Armadas, las condiciones están dadas para que se recaiga en las inercias de

---

**196.** 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>

uso excesivo de la fuerza en esta administración o en las próximas, pues no se observan medidas adecuadas para institucionalizar su reversión.

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.

Para ilustrar este extremo, podemos recurrir a un reporte de la organización Intersecta que da cuenta de que, en 2020, los indicadores sobre el abuso de la fuerza en los enfrentamientos de la SEDENA volvieron a crecer:

En 2020, hubo 260 enfrentamientos en los que estuvieron involucrados elementos de la SEDENA. En estos eventos, hubo 170 civiles detenidos; 50 civiles y 56 militares heridos; y, finalmente, 237 civiles y apenas 6 militares fallecidos. Con base en estos números podemos afirmar que, en 2020, murieron más civiles de los que fueron lastimados en los enfrentamientos de la SEDENA (por cada civil herido, fallecieron 4.7 civiles); murieron más civiles de los que fueron detenidos (por cada civil detenido, fallecieron 1.4 civiles); y murieron muchos, muchos más civiles que militares (por cada militar que falleció, murieron 39.5 civiles). Por sí solo, el 2020 da suficientes motivos para sonar las alarmas. Cuando se contrasta el 2020 con años previos, la preocupación solo aumenta<sup>197</sup>.

Siendo previsible que el uso excesivo de la fuerza continúe dada la presencia de las inercias referidas, es fundamental que ante cada caso haya una investigación 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

---

**197.** Vela, Estefanía. "De Nuevo Laredo a Mazapa de Madero: el índice de letalidad de la SEDENA crece", en *Animal Político*, 06 de abril de 2021. <https://bit.ly/2U3blzr>

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 anunciado investigaciones exhaustivas –y, por consiguiente, menos aún los resultados de éstas– en 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 recomendaciones<sup>198</sup>.

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	EXISTE PRONUNCIAMIENTO O INFORME DE LA GUARDIA NACIONAL O LAS FUERZAS ARMADAS	EXISTE PRONUNCIAMIENTO O ACCIÓN LEGAL DOCUMENTABLE POR LA FGR	EXISTE PRONUNCIAMIENTO O ACCIÓN LEGAL DOCUMENTABLE POR LA CNDH
Presuntas ejecuciones extrajudiciales en Tepochica, Guerrero, octubre de 2019	Sí. Comunicado de prensa de Sedena de 16 de octubre de 2019	No	Sí. Comunicado de Prensa DGC/403/19
Presuntas ejecuciones extrajudiciales en Carbó, Sonora, enero de 2020 <sup>199</sup>	No	No	No
Presuntas ejecuciones extrajudiciales, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, julio de 2020 <sup>200</sup>	Sí. Conferencia de prensa presidencial del 26 de agosto de 2020	No	Sí. Comunicado de Prensa DGC/267/2020 con exhorto a SEDENA

**198.** 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 en que dicha emisión derivó en procedimientos sancionatorios efectivos en el ámbito administrativo o bien en sanciones penales.

**199.** 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/2SVWU5i>

**200.** Arredondo, Íñigo. “‘Está vivo... mátalos’; militares ordenan asesinar a civil”, en *El Universal*, 24 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3uVjMiy>

CASOS DE PRESUNTAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR LA GUARDIA NACIONAL O LA FUERZA ARMADA PERMANENTE REPORTADOS POR LA PRENSA	EXISTE PRONUNCIAMIENTO O INFORME DE LA GUARDIA NACIONAL O LAS FUERZAS ARMADAS	EXISTE PRONUNCIAMIENTO O ACCIÓN LEGAL DOCUMENTABLE POR LA FGR	EXISTE PRONUNCIAMIENTO O ACCIÓN LEGAL DOCUMENTABLE POR LA CNDH
Presuntas ejecuciones extrajudiciales en La Boquilla, Chihuahua, septiembre de 2020 <sup>201</sup>	Sí. Mensaje de Twitter del 10 de septiembre de 2020	No	No
Presuntas ejecuciones Extrajudiciales, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, febrero de 2021 <sup>202</sup>	No	No	No
Presunta ejecución extrajudicial en Chiapas, marzo de 2021 <sup>203</sup>	Sí. Conferencia de prensa presidencial del 30 de marzo de 2021	No	Sí. Comunicado de Prensa DGC/082/2021
Presunta ejecución extrajudicial en Sonora, mayo de 2021 <sup>204</sup>	Sí. Mensaje de Twitter del 06 de mayo de 2021	No	No

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”. Por otro lado, frente a la comisión de éstas no se están activando los controles externos, sino que –como en el pasado– se continúa dejando a las propias Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional el procesamiento de tales casos, aun cuando en nuestra historia reciente ese proceder ha desembocado siempre en la impunidad.

**201.** Domínguez, Pedro. “FGR atrajo investigación sobre agresión en presa La Boquilla, dice Durazo”, en *Milenio*, 18 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3xoWKRu>

**202.** Investiga CNDH en Nuevo Laredo seis casos de ejecución extrajudicial”, en *Hoy Tamaulipas*, 20 de abril de 2021. <https://bit.ly/3z2849g>

**203.** 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>

**204.** “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/3ckcJIN>

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 letal<sup>205</sup>, 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	
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	

<sup>205</sup>. 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
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
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	

	FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	GN FALLECIDOS	AGRESORES FALLECIDOS	POBLACIÓN CIVIL FALLECIDOS
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		
<b>TOTAL</b>				<b>14</b>	<b>89</b>	<b>5</b>



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 ha privado de la vida a 94 personas hasta ahora, 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 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 México<sup>206</sup>.

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, habiendo emitido sólo una recomendación, lo que denota una efectividad raquítica<sup>207</sup>.

---

**206.** Pérez Correa, Catalina. “Cuando los ciudadanos se vuelven enemigos”, en *Nexos*, enero de 2021. <https://bit.ly/3uVkuww>

**207.** 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.

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 al día de hoy 97 investigaciones (averiguaciones previas o carpetas de investigación) en las que se señala la presunta participación de elementos de las Fuerzas Armadas en desapariciones; sin embargo, en los últimos años sólo ha ejercitado acción penal en 5 investigaciones contra elementos de esta extracción castrense<sup>208</sup>.

Por su parte, la Fiscalía Especializada en Tortura reporta que cuenta con 2125 averiguaciones previas en las que se señala a elementos de las Fuerzas Armadas como responsables de tortura; 1466 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 SEMAR<sup>209</sup>. No obstante, esta Fiscalía sólo ha obtenido una sentencia condenatoria de 2015 a la fecha<sup>210</sup>.

Recientemente, en casos como las ejecuciones cometidas por el Ejército en Tlatlaya, Estado de México<sup>211</sup>, o como las desapariciones forzadas cometidas por la Marina en Nuevo Laredo, Tamaulipas, la Fiscalía General de la República avanzó en lograr la sujeción a proceso de los probables responsables. En ambos casos transcurrió un lapso más allá de lo razonable y los mandos implicados no fueron vinculados<sup>212</sup>. No obstante,

---

**208.** Fiscalía General de la República. Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental. Respuesta a la solicitud de información 0001700078621. Oficio FGR/UTAG/DG/001518/2021. Ciudad de México. 22 de marzo de 2021.

**209.** 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.

**210.** 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.

**211.** Espino, Manuel, “Reaprehenden a militares del caso Tlatlaya”, *El Universal*, 02 de abril de 2021. <https://bit.ly/3zToC3z>

**212.** 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>

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 e infrecuente, 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”<sup>213</sup>. 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 lleve 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”<sup>214</sup>.

No debe pasarse por alto que dicho acuerdo, firmado durante la visita a México de la Alta Comisionada, Michelle Bachelet, fue en su momento

---

**213.** 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>

**214.** 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>

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 acuerdo<sup>215</sup>.

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.

## 6.2 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 aumente<sup>216</sup>.

De acuerdo con la información disponible, la violencia en México no ha disminuido en los primeros tres años de la administración de Andrés Manuel López Obrador, si bien es cierto que se contuvo el crecimiento exponencial con que cerró la administración anterior –específicamente respecto de los homicidios y sin que pueda soslayarse que por la pandemia del COVID-19, se trata de años con características especiales<sup>217</sup>.

Así, los años 2019 y 2020 volvieron a concluir con más de 35 000 homicidios<sup>218</sup>. Los más de 30 candidatos y candidatas asesinados en el proceso electoral de 2021 dan cuenta de esta realidad<sup>219</sup>.

---

**215.** 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>

**216.** Ver por todos: Atuesta, Laura. “Las cuentas de la militarización”, en *Nexos*, 1 de marzo de 2017. <https://bit.ly/2TFIS8I>

**217.** Ver Guerrero, Eduardo. “Las consecuencias del repliegue”, en *Nexos*, abril de 2021. <https://bit.ly/3wUGatR>

**218.** 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>

**219.** 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/3gbN9rJ>

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 2009 y 2009<sup>220</sup>.

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 organizado<sup>221</sup>.

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

---

**220.** Ver, por todos, Escalante Gonzalbo. “La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, 1 de enero de 2021. <https://bit.ly/3cgDy1L>

**221.** Guerrero, Eduardo. “Las consecuencias del repliegue”, en *Nexos*, abril de 2021. <https://bit.ly/3wUGatR>

contribuye a una condición en la que, como bien apuntó la organización WOLA, “la guerra se perdió, pero la paz no llega”<sup>222</sup>.

En suma, subsiste el riesgo de que la violencia continúe y no descienda. 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, en la relación cívico militar.

### 6.3 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. Como ha señalado Jorge Javier Romero: “el protagonismo que ha adquirido el Ejército en tareas de seguridad pública desde 2007 no es sino la exacerbación de un papel que nunca dejó de cumplir”<sup>223</sup>.

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 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 más grandes en tamaño –como el de los Estados Unidos– cuentan con un número menor de generales<sup>224</sup>.

Pero incluso considerando estos antecedentes, dada la profundidad legal del cambio que significa dotar a las Fuerzas Armadas del marco jurí-

---

**222.** Brewer, Stephanie. “México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega”, WOLA, 12 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3vKCfzH>

**223.** Romero, Jorge Javier. “Los militares nunca se fueron”, en *Nexos*, enero de 2021. <https://bit.ly/3gnMx2r>

**224.** 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

dico 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 notoriamente<sup>225</sup>.

De acuerdo con un recuento efectuado por *El Universal*, y sin soslayar que otros medios y analistas llegan a cifras más altas en sus conteos<sup>226</sup>, son al menos 27 las nuevas tareas que se han encomendado al Ejército y la Marina. Entre estas se encuentran: la construcción del nuevo Aeropuerto de Santa Lucía, la administración del Banco del Bienestar, el desarrollo de dos tramos del Tren Maya, la remodelación de hospitales abandonados, acciones relacionadas con la atención a la pandemia causada por el COVID-19, combate al huachicoleo, vigilancia en fronteras, apoyo a la Guardia Nacional, distribución de programas sociales, atención al programa "Jóvenes Construyendo el Futuro", apoyo en el programa "Sembrando vida", reparto de fertilizantes y administración de puertos y aduanas<sup>227</sup>.

Haciendo un recuento hemerográfico de estos encargos, sale a relucir lo siguiente:

En febrero de 2019, el Presidente anunció que concesionaría al Ejército la construcción y administración del aeropuerto de Santa Lucía, para lo cual se creó la empresa "Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V.". Para mayo de 2021, se anunció que el avance en la obra era del 60%.

En cuanto al Banco del Bienestar, el organismo encargado de dispersar las ayudas económicas del gobierno, la SEDENA fue encargada primero de la construcción y equipamiento de las sucursales, para posteriormente ser designada como administradora<sup>228</sup>.

---

**225.** Al respecto, véase "Militarización en la 4T, 2018-2020", Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2020. <https://bit.ly/3vRCjOf>

**226.** San Juan, Antonio. "La inquietante militarización de México: AMLO le ha dado poder al Ejército en 30 tareas", en *Infobae*, 4 de enero de 2021. <https://bit.ly/31pgGP7>

**227.** Espino, Manuel. "Ejército asume al menos 27 funciones civiles", en *El Universal*, 21 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3rpgXoh>

**228.** Maldonado, Mario. "Ejército va por control del Banco del Bienestar", en *El Universal*, 26 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3rpGNIN>

Sobre el Tren Maya, se anunció en distintos momentos que el Ejército sería el constructor de los tramos 5, 6 y 7 y que la administración y la operación del tren, de Tulum hasta Palenque, estaría en sus manos<sup>229</sup>. Al respecto, procedimientos especiales de Naciones Unidas expresaron su “preocupación y dudas sobre la pertinencia de la participación de las Fuerzas Armadas en una obra pública que no es de emergencia”<sup>230</sup>. Posteriormente, se dijo que todos los recursos obtenidos a través del Tren Maya serían para el Ejército y que los cerca de mil 500 kilómetros de ferrocarril pasarán a ser patrimonio de la SEDENA<sup>231</sup>.

En lo tocante a la remodelación de hospitales abandonados, el titular del Ejecutivo dijo que, con la participación directa de la SEDENA, se concluirían obras hospitalarias del sexenio pasado, enfocándose principalmente en aquellos donde la construcción iba muy avanzada<sup>232</sup>; un mes después se habló de 39 centros hospitalarios recuperados<sup>233</sup>.

Sobre la intervención en la atención a la pandemia, las labores (con base en el Plan DN-III y el Plan Marina de atención a desastres) han comprendido: atención en 313 centros sanitarios castrenses a la población y operación de 80 instalaciones civiles de salud, compra de equipo y medicamento, transporte de personas y mercancías y fabricación de insumos textiles<sup>234</sup>. Posteriormente, se le encargó a las Fuerzas Armadas la custodia de las vacunas y, para marzo de 2021, se informó que también se sumarían a la aplicación<sup>235</sup>.

---

**229.** “AMLO entrega a Ejército el control de Tren Maya y aeropuertos de Santa Lucía y Tulum”, en *Animal Político*, 20 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3rod3Mj>

**230.** La comunicación, fechada el 21 de septiembre de 2020 bajo la referencia REF: AL MEX 11/2020, puede consultarse en: <https://bit.ly/2TjW9mK>

**231.** Munguía, Aldo. “Ejército recibirá todos los beneficios obtenidos del Tren Maya; 'megabra' será patrimonio de SEDENA”, en *El Financiero*, 16 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3feLG4Z>

**232.** Urrutia, Alonso, y Jiménez, Néstor. “SEDENA trabaja en conclusión de hospitales abandonados: AMLO”, en *La Jornada*, 11 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3wot6DG>

**233.** Canchola, Alejandra. “Se inaugurarán hospitales recuperados por el Ejército e Insabi: López-Gatell”, en *El Universal*, 14 de junio de 2020. <https://bit.ly/3feRqvz>

**234.** Nájjar, Alberto. “Coronavirus: México inicia un despliegue militar para combatir la pandemia ante la que se prevé que sea su semana más crítica”, en BBC, 04 de mayo de 2020. <https://bbc.in/3rmTV1n>

**235.** Arista, Lidia. “El Ejército y la Marina se sumarán a la vacunación para acelerar el proceso”, en *Expansión*, 24 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3soiTyT>

Por cuanto hace al combate del llamado huachicoleo, apenas iniciado el sexenio el Ejército y la Marina tomaron 58 instalaciones de Petróleos Mexicanos para impedir la comisión de este ilícito<sup>236</sup>, al tiempo que se les encomendó también la vigilancia de ductos por aire y tierra.

Acerca de la vigilancia en fronteras, para marzo de 2021 el plan de migración federal contaba con el despliegue de 8 815 elementos de las Fuerzas Armadas en las fronteras norte y sur del país, incluyendo la operación de 30 puestos de revisión migratoria, 347 puntos de control migratorio y ocho buques y embarcaciones para el control marítimo<sup>237</sup>.

Respecto de la distribución de programas sociales, en el segundo informe de labores del Gobierno Federal se conoció que se ha dispuesto de 16 460 elementos del Ejército y 2 309 vehículos para escoltar la entrega de dinero en efectivo que la Secretaría del Bienestar debe distribuir entre los beneficiarios<sup>238</sup>.

Sobre su participación en el programa "Jóvenes Construyendo el Futuro", se establecieron centros de capacitación en las direcciones generales de los servicios técnicos (Ingenieros, Transmisiones, Transportes, Materiales de Guerra, Intendencia, Industria Militar, Informática y Fábricas de Vestuario y Equipo) en los campos militares para capacitar becarios, así como en las Compañías Regionales del Servicio Militar Nacional<sup>239</sup>.

Por cuanto hace al apoyo en el programa "Sembrando Vida", a través de un convenio con la Secretaría del Bienestar se emplean viveros forestales militares para entregar las plantas producidas a beneficiarios del programa.

Sobre el reparto de fertilizantes, las Fuerzas Armadas le proporcionan custodia a los convoyes que llevan tanto semilla como el abono, con más de cuatro mil elementos castrenses dedicados a ello<sup>240</sup>.

---

**236.** Urrutia, Alonso. "Por saqueo, fuerzas armadas toman el control de Pemex", en *La Jornada*, 28 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3fgXsvx>

**237.** Garduño, Roberto, y Vargas, Rosa Elvira. "En las fronteras norte y sur, 8 mil 815 soldados, reporta SEDENA", en *La Jornada*, 23 de marzo de 2021. <https://bit.ly/31g5Ptk>

**238.** Fierro, Juan Omar. "SEDENA escolta dinero de programas sociales con más de 16 mil elementos y 2,309 vehículos", en *Proceso*, 01 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3ff7jST>

**239.** Badillo, Diego. "Elementos del ejército están comisionados a plantar árboles y dispersar beneficios de programas sociales", en *El Economista*, 24 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3d6xxnV>

**240.** León, Mariana. "Fuerzas Armadas resuelven a AMLO desde el sargazo hasta el reparto de libros", en *Expansión*, 14 de octubre de 2019. <https://bit.ly/3rqlUND>

Además, el Ejército y la Marina fueron puestos al mando de los puertos y las aduanas; es decir, no realizando solamente labores de vigilancia, sino propiamente quedando a cargo de la administración<sup>241</sup>.

Otra reforma otorgó a la SEMAR la facultad para regular, promover y organizar a la Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (sct); para administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal y para otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios; también transfirió los recursos humanos, financieros y materiales de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la sct a la Secretaría de Marina<sup>242</sup>.

Como puede verse, 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 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 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 diferente<sup>243</sup>.

---

**241.** EFE. “Aduanas y puertos estarán controlados por Ejército y Marina, anuncia AMLO”, en *Forbes*, 17 de julio de 2020. <https://bit.ly/2P5ZGDM>

**242.** ACUERDO por el que se agrupa el Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional al sector coordinado por la Secretaría de Marina, Diario Oficial de la Federación, 08 de junio de 2021. <https://bit.ly/3wtETKG>

**243.** Castañeda Morales, Jorge Andrés y Alvarado Andalon, Ricardo. “El protagonismo militar”, en *Nexos*, enero de 2021. <https://bit.ly/3uYmofT>

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 ningún 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. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación detectó irregularidades de la SEDENA en el desembolso de 246 millones de pesos durante el primer año de López Obrador<sup>244</sup>.

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 pública<sup>245</sup>.

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 indagadas 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.

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

---

**244.** Zerega, Georgina. “Las cuentas ocultas del Ejército: 25.000 millones de pesos gastados en 2020 sin dejar un registro público”, en *El País*, 24 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3SvR5r>

**245.** 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>

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 Nieto<sup>246</sup>, 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, sin embargo, ha sido llamativo en este sexenio que el titular de la SEDENA externe 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

---

**246.** Contreras, Jorge. “Ejército apoya reformas; SEDENA considera fundamental la educativa”, en *Excélsior*, 14 de septiembre de 2014. <https://bit.ly/3fgebii4>

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 maderista<sup>247</sup>.

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 llamativa comparación del actual Presidente con Francisco I. Madero y, finalmente, las referencias 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 #FuerzaMilitar<sup>248</sup>.

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.

---

**247.** 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>

**248.** 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 militarismo<sup>249</sup>; 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?”<sup>250</sup>.

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 administración<sup>251</sup>. 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.

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. 🌿

---

**249.** Arana, Daira, y Anaya, Lani. “De la militarización al militarismo”, en *Nexos*, 16 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/31k79Bj>

**250.** Cossío Díaz, José Ramón. “México: ¿militarización o militarismo?”, en *Gatopardo*, 16 de febrero de 2021. <https://bit.ly/2PyoaVF>

**251.** Véase, por ejemplo, Gómez Bruera, Hernán. “AMLO y las Fuerzas Armadas”, en *El Heraldo de México*, 19 de abril de 2021. <https://bit.ly/3gnOYSD>







## **CAPÍTULO 7**

---

# **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 Mexicano<sup>252</sup>.

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.

## **7.1 EL CASO CIENFUEGOS: 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 delitos<sup>253</sup>.

Inicialmente, el Presidente de la República dijo:

---

**252.** 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>

**253.** 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>

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 visperas, 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 neoliberal<sup>254</sup>.

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 mexicanas<sup>255</sup>.

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 sustento<sup>256</sup>. Y aunque no se han terminado de publicar o explicitar las razones detrás de este cambio de postura, algunos analistas lo atribuyeron a presiones del sector castrense<sup>257</sup>.

---

**254.** 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>

**255.** Díaz, Gloria Leticia. “Tlatlaya y Ayotzinapa, las dos herencias de Cienfuegos”, en *Proceso*, número 2294, 18 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3lKShoT>

**256.** 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>

**257.** 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>;

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 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

---

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>

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 Nacional<sup>258</sup>.

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 civiles de Tlatlaya; esa misma que se negó a los estudiantes de Ayotzinapa, cuando incluso desde las propias Fuerzas Armadas se les criminalizó.

---

**258.** Centro Prodh. “La justicia frente al poder militar”, en *Animal Político*, 19 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3cksWzI>

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 ex titular 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 General<sup>259</sup>.

---

259. Centro Prodh. “Operación Padrino: más dudas que certezas”, en *Animal Político*, 08 de enero de 2021, <https://bit.ly/3l15jLZ>

En efecto, como en su momento señalamos, 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 administración<sup>260</sup>.

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 militar<sup>261</sup>.

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.

## 7.2 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.

---

**260.** 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>

**261.** 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 mayoría de los ministros y ministras confirmaron el sobresei-

miento 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 militares<sup>262</sup>.

---

262. 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 castrense<sup>263</sup>.

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.

---

**263.** 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; la SEDENA informó únicamente que se encuentran en trámite 21 juicios, en contra de 3 Cabos, 4 Soldados, un 3er. Maestre, un 2do. Maestre, 6 Tenientes, dos Sargentos Segundo y un Subteniente<sup>264</sup>.

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”<sup>265</sup>.

A este conocimiento de diversos casos de conjunto contribuyó también el hecho de que la SCJN emitiera el Acuerdo 06/2012, 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.

---

**264.** 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.

**265.** El expediente puede consultarse en <https://bit.ly/3cY3zmo>

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 nahua 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 Federal<sup>266</sup>.

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 AR 133/2012 empezó a construirse la interpretación en el sentido de que el fuero militar no puede

---

<sup>266</sup>. SCJN, Versión taquigráfica de la sesión de Pleno de 21 de agosto de 2012. <https://bit.ly/3f5YvP7>

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 el proceso penal, que evolucionó al reconocérseles el derecho a impugnar una sentencia absoluta-ria 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 a dife-rrir 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 individua-les 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 cas-trense objetivamente valorado. Esto pasa por adoptar un criterio de revi-sión 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 única-mente de delitos y faltas de naturaleza estricta o exclusivamente militar.

En los análisis realizados en el año 2012, la SCJN resolvió varias cues-tiones relacionadas con el fuero militar, por ejemplo, su extensión sobre casos donde no había víctimas individuales civiles, revisado en el Ampa-ro 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 Máxi-mo Tribunal, el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan publicó un poco después el reporte “Jurisdicción Militar y Derechos Humanos: elementos para las reformas pendientes”<sup>267</sup>. Ahí se señalaron los avances alcanzados, pero también algunos de los temas no resueltos.

---

**267.** Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. *Jurisdicción Militar y Derechos Humanos*, septiembre de 2013, <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. 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 60/2012, 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”<sup>268</sup>.

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 castrense sobre delitos del orden común que tengan conexidad con ilícitos militares<sup>269</sup>.

---

**268.** *Idem.*

**269.** El seguimiento del asunto puede consultarse aquí: <https://bit.ly/3cg3To3>

En cuanto a la reforma pendiente, después de cuatro sentencias de la Corte Interamericana y de que la SCJN 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”<sup>270</sup>. Por 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

---

**270.** 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>

refiere haber declinado al menos 612 averiguaciones previas o carpetas de investigación a las autoridades competentes del ámbito civil<sup>271</sup>.

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 el 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.

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 contrapuestas<sup>272</sup> 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 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 procesas por violar los derechos humanos. Creo que al soldado le conviene

---

**271.** 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.

**272.** “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 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?<sup>273</sup>

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 Ecológicos*, 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 a que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar, 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

---

**273.** Benavides, Carlos. “Exige general Cienfuegos justicia en caso Tlatlaya”, en *El Universal*, 29 de junio de 2015. <https://bit.ly/39avjCA>

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 [...] <sup>274</sup>.

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 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 permiten 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.

Justamente por ello, en su momento la CNDH impugnó ambas normas mediante la acción de inconstitucionalidad que se radicó bajo el rubro 46/2016<sup>275</sup>.

---

**274.** 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.

**275.** Puede consultarse en: <https://bit.ly/2NN03Cn>

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, hasta la fecha no ha sido resuelta por la SCJN. 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, quien lamentablemente no asistió ni votó en la sesión que resolvió el amparo en revisión.

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, 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 particular<sup>276</sup>, 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 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:

---

**276.** Puede consultarse en: <https://bit.ly/2NKtYeg>

[...] 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 hoy Presidente de la SCJN postuló que la disciplina militar debía ser entendida 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 bien jurídico tutela ley penal castrense. 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”<sup>277</sup>.

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 al tipo de delito que pueden investigarse y juzgarse en esta jurisdicción: conductas que violen deberes militares o delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar<sup>278</sup>.

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

---

277. *Idem.*

278. *Idem.*

víctima del delito es o no civil, 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.**

Quando 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 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 índole 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 justicia<sup>279</sup>.

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.

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 u otros similares 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 fren-

---

**279.** “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>

te 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 ascendido<sup>280</sup>. 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 sociedad<sup>281</sup>.

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 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 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 escasas<sup>282</sup>:

---

**280.** “El general Salvador Cienfuegos promovió 200 mandos; algunos aún operan”, en *Omnia*, 27 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3d1UfNO>

**281.** Alzaga, Ignacio. “Defensores ‘vician’ los juicios: SEDENA”, en *Milenio*, 19 de abril de 2016. <https://bit.ly/3lKgADC>

**282.** 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.

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 los 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.

Una acusación por delincuencia organizada contra alguien que fungió como Secretario de la Defensa Nacional afecta la disciplina militar, entendida ésta en un sentido amplio desde luego, pero en un sentido estricto atenta sobre todo contra bienes jurídicos tutelados por la ley penal civil. Es de interés de las instituciones civiles, por tanto, perseguir y sancionar estas conductas.

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.

Por tanto, sugerir que en casos como el del ex Secretario deben intervenir las instituciones de justicia militar, conociendo toda la investigación

o bien haciéndolo de forma paralela a la institucionalidad civil, a querer o no es abogar por la impunidad y desconocer los avances que con mucho esfuerzo se fueron alcanzando para acotar el fuero militar.

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.

Que en el México del presente se vuelva a abrir esa discusión da cuenta de cómo se ha venido fortaleciendo el estamento castrense en este sexenio.

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 8**

---

**LA REVISIÓN JUDICIAL DEL PROCESO  
DE MILITARIZACIÓN: LOS PENDIENTES DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**



**LOS CAMBIOS LEGALES ADOPTADOS PARA DOTAR A LAS FUERZAS ARMADAS** del marco legal que exigieron por años no se han aprobado sin resistencias. Si bien la reforma constitucional por su propia naturaleza no es impugnabile, sí lo han sido prácticamente todas las demás modificaciones.

En algunos de estos procesos, juzgados federales de primera instancia han dictado ya las sentencias correspondientes; en otros, la SCJN aún debe analizar y resolver los medios de impugnación constitucionales interpuestos<sup>283</sup>.

En este apartado nos referiremos a estas acciones, pues las decisiones ya adoptadas o en vías de ser adoptadas son fundamentales. Adicionalmente, presentaremos información de algunas acciones presentadas por el Centro Prodh que aportan elementos para el debate.

## **8.1 ACCIONES PRESENTADAS CONTRA LAS LEYES SECUNDARIAS DE LA GUARDIA NACIONAL**

En este rubro destacan las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes secundarias de la Guardia Nacional presentadas durante la gestión previa de la CNDH.

La SCJN admitió las acciones de inconstitucionalidad 62/2019, contra la Ley de la Guardia Nacional; 63/2019, para combatir la Ley Nacional del Registro de Detenciones; 64/2019, referente a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, y

---

<sup>283</sup>. Un recuento de algunas de las acciones puede verse en: Gutiérrez, Víctor, y Rebollar, María Fernanda. “Acciones ciudadanas contra la militarización de la seguridad pública”, en *Nexos*, 07 de junio de 2021. <https://bit.ly/3cAjszr>

66/2019, que norma el Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>284</sup>. Los asuntos fueron turnados a un solo ministro debido a la correlación que hay entre ellos. Luego de la renuncia del Ministro Eduardo Medina Mora, corresponde al Ministro Javier Laynez Potisek conocerlos.

Adicionalmente, también por la vía de los juicios de amparo diversas organizaciones de sociedad civil impugnaron la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza<sup>285</sup>.

Hasta la fecha no se ha anunciado fecha para la discusión, tampoco si se hará de forma conjunta.

## **8.2 ACCIONES PRESENTADAS CONTRA EL ACUERDO PRESIDENCIAL DE MAYO DE 2020**

Sobre el Acuerdo Presidencial, siendo muy evidente que podría ser inconstitucional e inconvencional, fueron varias las acciones legales que se presentaron. Enseguida nos referiremos tanto a las acciones de inconstitucionalidad como a las controversias constitucionales que se entablaron.

### **8.2.1 ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

Al revisar este rubro, 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:

---

**284.** La Acción de Inconstitucionalidad 66/2019 fue resuelta en sesión del 02 de marzo de 2020 por el Pleno de la SCJN. Si bien se declaró la invalidez de una porción normativa del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se mantuvo la primera parte del párrafo que "clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos", lo cual es contrario al principio de máxima publicidad, al derecho a la información pública y a los estándares internacionales en la materia, tal como lo expuso la organización Artículo 19. <https://bit.ly/3fMLaLi>

**285.** Ver, por ejemplo, el importante trabajo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) que puede consultarse en: <https://bit.ly/3fQbMLw>

“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 Armada<sup>286</sup>.

No obstante, anunció que no impugnaría el Acuerdo. En el Comunicado de Prensa DG/177/2020 afirmó que el artículo 105 Constitucional, 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.

Es bien sabido que la CNDH cuenta con las facultades que le confiere el artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional para impugnar normas inconstitucionales y/o inconventionales<sup>287</sup>. Esta facultad constitucional se regula además por el artículo 15, fracción XI de la Ley de la CNDH<sup>288</sup>.

Por su parte, la Ley Reglamentaria de la fracción I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a los requisitos de la acción de inconstitucionalidad<sup>289</sup>.

La Constitución establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen el objeto de plantear la contradicción entre una “norma general” y la propia Constitución. Dicho tratamiento se desprende también del artículo 61 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la CPEUM al usar las voces “normas genera-

---

**286.** El boletín puede consultarse en: <https://bit.ly/31h5qwK>

**287.** Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución [...]; g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

**288.** Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...] XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

**289.** Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado.

les" y "norma general". Adicionalmente, el inciso g) de la fracción II del artículo 105 Constitucional señala que la CNDH puede interponer acción de inconstitucionalidad en contra de “leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal”, así como de “tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado” cuando vulneren los derechos humanos.

A partir de este contexto normativo, la CNDH consideró que no tenía facultades expresas para impugnar el Acuerdo Presidencial y que hacerlo atentaría contra el principio de legalidad.

Pero, como lo señalamos en su momento, un entendimiento 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 obligatoriedad;
- b) tanto el artículo 105 Constitucional en su fracción II como su ley reglamentaria establecen un catálogo enunciativo y no limitativo respecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad;
- c) bajo una interpretación teleológica a la luz del principio del efecto útil, es posible afirmar que la facultad conferida a la CNDH de presentar acciones de inconstitucionalidad incluye normas generales de cualquier naturaleza, siempre que se alega que violan derechos humanos y,
- d) en caso de duda, la Ombudsperson debería favorecer la presentación de una acción de inconstitucionalidad ante una norma general inconvencional, buscando que la SCJN se pronuncie sobre la procedencia de su petición<sup>290</sup>.

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.

---

<sup>290</sup>. 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/2NUo5sZ>

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 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, en el apartado “Principio de Afectación” se argumenta también que el Acuerdo se aparta de este nuevo régimen constitucional de la seguridad pública al no ser consistente con la reafirmación de la vocación civil de la seguridad pública como función de Estado concurrente y consolidación de la Guardia Nacional ni con la suje-

ción a un parámetro de excepcionalidad respecto del uso de la Fuerza Armada Permanente en el régimen transitorio –excepcionalidad que a juicio de la actora se finca en tres elementos: una reserva de ley constitucional y convencional respecto de su desarrollo, una justificación vinculada a la consolidación de la Guardia en un lapso temporal razonable y preciso y un estándar material basado en las obligaciones internacionales del Estado mexicano– ni mucho menos con la consolidación de las fuerzas estatales y municipales.

A este respecto, es clara la demanda en señalar que:

[...] el Acuerdo ordena -dispone y materializa desde ese momento- la participación de la Fuerza Armada Permanente en las funciones de seguridad pública sin ajustarse a los controles y justificación que exige la Norma Fundamental.

Se estima que su verdadera naturaleza es la de una Norma Administrativa General (NAG) –con la salvedad expresada en el apartado de procedencia y legitimación– que desplaza al Poder Legislativo en su mandato convencional de regular los principios del uso de las fuerzas armadas de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” cuando ellas intervienen en tareas de seguridad pública, en contravención al principio de jerarquía normativa.

Estos principios tienen fuente convencional desarrollados por la Corte Interamericana en diversos casos, incluyendo dos sentencias condenatorias en contra del Estado mexicano (Cabrera García y Montiel Flores vs México y Alvarado Espinosa y otros vs. México) los cuales son obligatorios para todas las autoridades del país.

Lo que aquí más importa –por su conexión el principio de afectación– es el componente convencional del uso regulado de la fuerza, el cual debe hacerse mediante mecanismos legales, materializando un principio de reserva de ley que fue abiertamente ignorado por el Ejecutivo, invadiendo la nómina competencial de esta Soberanía (p. 35).

En este tenor, también afirma la acción que:

El principio de agravio se centra en la invasión del Presidente a la competencia reservada convencional y constitucionalmente al Congreso de la Unión para regular la seguridad pública en el país, bajo el entendimiento desarrollado por la Suprema Corte en la Controversia Constitucional 117/2014 (p. 36).

Justamente es desde estas premisas que la demanda desarrolla tres conceptos de invalidez específicos.

En el primero de ellos, la demanda estima que el Acuerdo viola el principio de división de poderes en conexión con el de reserva de ley de fuente convencional y constitucional. Se argumenta, 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.

Así, se refiere que el Acuerdo:

- i) viola el principio de reserva de ley convencional en conexión con el principio de división de poderes, dado que el despliegue de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública debe entenderse como una restricción de derechos humanos y, en consecuencia, debe estar regulada por una ley en términos del artículo 30 de la Convención Americana, y dado que la Corte Interamericana estableció expresamente en el *Caso Alvarado Espinoza y otros vs México* que el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe encontrarse regulado, entre otros, mediante leyes;
- ii) contraviene el principio de reserva de ley constitucional, pues la facultad que confirió el Quinto Transitorio de la reforma suponía una competencia de disposición subordinada al desarrollo legislativo que realice previamente el Congreso de la Unión, en tanto cuestión atinente al régimen de la seguridad pública, y que
- iii) contraviene el mismo principio de reserva de ley en tanto regula materias sobre las que éste subsiste.

La demanda considera así que el Acuerdo está indebidamente fundado y que, por ello, viola el principio de división de poderes, dado que el Titular del Ejecutivo fundó su actuar en proveer la exacta observancia de la ley, cuando en realidad no existe propiamente una legislación cuyo contenido reglamente por la vía administrativa que supone el Acuerdo.

En el tercero, se argumenta que el Acuerdo desborda el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional por la que se creó la Guardia

Nacional. En este concepto, que la promovente plantea *ad cautelam* pues estima que en todo caso subsiste la violación del principio de reserva de ley constitucional y convencional, se cuestiona:

- 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, que surgen con nitidez cuando se le contrasta 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 es 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 trascendió a los medios de comunicación un proyecto propuesto por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en el que –contra todos los precedentes establecidos y al resolver un Recurso de Reclamación 54/2020<sup>291</sup>– declaraba improcedente la acción, dando la razón a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo<sup>292</sup>.

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

---

**291.** El Recurso de Reclamación 54/2020 fue presentado por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal en contra del proveído de 25 de junio de 2020 mediante el cual se admitió a trámite la controversia la Controversia Constitucional 90/2020, mismo que a la fecha de publicación del presente informe continúa pendiente de resolverse.

**292.** 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>

ya participado como parte del Pleno<sup>293</sup>. El proyecto fue finalmente desechado y hasta ahora no ha sido discutido de nueva cuenta.

A la fecha, la Controversia Constitucional 90/2020, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Ríos Farjat, tampoco ha sido analizada.

## 8.2.2 JUICIOS DE AMPARO

Respecto del Acuerdo Presidencial, diversas organizaciones de la sociedad civil interpusieron en su momento diversas demandas de amparo e incluso algunas ya han sido resueltas<sup>294</sup>.

Especialmente relevante es una demanda de amparo interpuesta por activistas y defensores de derechos humanos en Guanajuato. El juicio de Amparo Indirecto 390/2020-IV fue resuelto por la Jueza Karla Macías, una juzgadora federal que ha destacado por sus posiciones protectoras de los derechos humanos<sup>295</sup>.

En su sentencia, de fecha 10 de septiembre de 2020, la Jueza Macías realiza uno de los más completos análisis que se han efectuado respecto del referido Acuerdo Presidencial. Así, entre otras cosas, la Jueza razonó, sobre el incumplimiento de cada una de las condiciones referidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo siguiente<sup>296</sup>:

Con relación a lo extraordinario de la intervención,

[...]no se especifican las demarcaciones geográficas en las que las fuerzas armadas deban intervenir en funciones de seguridad pública ni establece lapsos concretos cuya duración guarde proporción con el estado de cosas al que se pretenda hacer frente. De modo que el decreto propicia la continuidad y permanencia de la milicia en las labores de seguridad pública durante cinco años.

---

**293.** Salazar, Pedro. “La Corte, la militarización y sus precedentes”, en *El Financiero*, 30 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3gcreAN>

**294.** Al respecto, es relevante el trabajo realizado por México Unido contra la Delincuencia (МУСД). Ver: “ONG gana primer amparo contra acuerdo de AMLO para el uso de militares en tareas de seguridad”, en *Animal Político*, 15 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3w3L7ko>

**295.** Ver, por ejemplo: “Dos jueces federales declaran inconstitucional Ley de Seguridad Interior”, en *Expansión*, 12 de mayo de 2018. <https://bit.ly/3fOEIn9>

**296.** Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato con residencia en Irapuato. Amparo Indirecto 390/2020-IV. Sentencia del 10 de septiembre 2020

La sentencia explica que lo extraordinario de la intervención de las Fuerzas Armadas implica que debe ser justificada, excepcional, temporal y restringida "a lo estrictamente necesario de acuerdo con las circunstancias del caso". Para poder evaluar el cumplimiento de estos requisitos, la sentencia "exige un mínimo de motivación en torno a los ámbitos espacial, temporal y de necesidad de la participación militar". La sentencia va más allá y ejemplifica que incluso la motivación debe incluir datos estadísticos que permitan estudiar las circunstancias del caso.

Respecto a la subordinación y la complementariedad, refiere el fallo que:

[...]el acuerdo impugnado establece que, para definir la intervención de la milicia en funciones de seguridad pública, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana debe coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, cuando, de acuerdo con las pautas normativas ya referidas y el artículo 21 constitucional, son los dos últimos funcionarios quienes deben quedar subordinados al primero, como titular de una institución policial de carácter civil.

El acuerdo no establece de "qué manera las autoridades castrenses deberán seguir las indicaciones de las policías civiles y apegarse a ellas de manera estricta, ni limitan su actuación a las decisiones de éstas". Peor aún, la sentencia apunta "el acuerdo se aparta expresamente del criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que no deben extenderse a las autoridades castrenses las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial", puesto que autoriza "a la milicia la realización de labores de investigación de delitos y preservación de indicios".

Sobre el carácter regulado, dice la sentencia que:

[...] no establece claramente lineamientos de actuación para las autoridades castrenses; no define qué es excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; ni establece medidas para capacitar y concientizar a las Fuerzas Armadas respecto a estos temas.

Finalmente, sostiene la Jueza que se transgrede el principio de fiscalización cuando el acuerdo impugnado:

[...] autoriza que las tareas de la fuerza armada permanente queden bajo la supervisión y control del órgano interno “de la dependencia que corresponda”, no de un órgano civil competente, independiente y técnicamente capaz, como estableció el tribunal interamericano en la sentencia Alvarado Espinoza.

A manera de conclusión, la sentencia señala que:

[E]s insuficiente que el Presidente de la República emita un acuerdo en el que ordene a las fuerzas castrenses que “respeten derechos humanos”, pues esa instrucción está ya en la Constitución, o bien que cumplan con principios de actuación “extraordinaria, regulada fiscalizada, subordinada y complementaria”; era necesario, en su caso, no sólo que estos principios se enunciaran o definieran en una ley (en sentido formal y material), sino que se definieran y desarrollaran de manera amplia a través de medidas concretas orientadas a salvaguardar los derechos de las personas y establecer límites claros y específicos a las fuerzas armadas, así como medios de vigilancia y sanciones ante su incumplimiento.

Esta sentencia, emitida como ya se dijo por un Juzgado de Distrito, marca la ruta que deberían seguir las instancias superiores y muestra que el Poder Judicial de la Federación bien puede ser un contrapeso frente al proceso de profundización de la militarización que el país atraviesa.

### **8.3 ACCIONES PRESENTADAS CONTRA LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE OCTUBRE DE 2020**

El 30 de octubre de 2020, el Centro Prodh interpuso demanda de amparo en contra de la decisión de que la coordinación operativa de la Guardia Nacional en cada entidad dependiera de las comandancias de las respectivas regiones militares del país, argumentando que esto atenta contra la garantía dispuesta en el artículo 21 Constitucional en la que se dispone que la Guardia Nacional deberá ser de carácter civil.

La demanda fue radicada en el Juzgado Decimotercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, bajo el número de expediente de Amparo Indirecto 1012/2020.

En acuerdo de fecha 04 de noviembre de 2020, el Juzgado de Distrito tuvo por acreditada una causal de improcedencia del juicio al considerar que la parte quejosa carece de interés jurídico y legítimo para impugnar los actos que reclaman en la demanda de amparo, por lo que acordó desechar la demanda. Esta decisión fue recurrida por vía de la queja.

En sesión del 2 de febrero de 2021, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde se radicó el expediente, determinó que la queja era fundada, ordenando al Juzgado dictar un nuevo auto.

A la fecha de redacción de este informe, el amparo sigue en trámite.

## **8.4 OTRAS ACCIONES**

El 17 de noviembre de 2020, en representación de varias comunidades tseltales del estado de Chiapas, el Centro Prodh interpuso demanda de amparo en contra de la construcción de un 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, y continúa en trámite.

En el curso del juicio, el Comandante de la Guardia Nacional rindió su informe previo. En él, 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, que hasta la publicación de este informe se encuentra abierto pese al riesgo subsistente de que la construcción del Cuartel avance —el Juzgado ha negado la suspensión, poniendo así en riesgo la materia del juicio—, 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 [...] <sup>297</sup>.

Como evidencia el informe, ha recaído fundamentalmente en el Ejército mexicano la construcción de los cuarteles de la Guardia Nacional, 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”.

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 parte <sup>298</sup>.

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

---

**297.** 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.

**298.** *Idem.*

gran impacto en el goce y ejercicio de diversos derechos que se relacionan con la seguridad y la aplicación de sanciones<sup>299</sup>.

Asimismo, añade que:

[...] la seguridad pública es un derecho humano y no sólo [sic] como una función del Estado<sup>300</sup>.

Esta conceptualización es problemática y reedita un debate añejo sobre el riesgo de considerar que exista tal cosa como un “derecho humano a la seguridad pública”<sup>301</sup>. 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 [...]

---

**299.** *Idem.*

**300.** *Idem.*

**301.** Ver, por ejemplo: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009. (OEA/Ser.L/V/II Doc. %/). <https://bit.ly/36g5lG0>

limitaciones en los derechos fundamentales reconocidos en la constitución y en las convenciones internacionales<sup>302</sup>.

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”<sup>303</sup>. Esto debido a que:

[...]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 Constitucional<sup>304</sup>.

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

---

**302.** Baratta, Alessandro, “El concepto actual de seguridad en Europa”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2001, Núm. 8, p. 17-30, <https://bit.ly/2SeOMgt>

**303.** 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.

**304.** *Idem*.

Armadas y sus elementos pueden ser juzgados por jueces civiles, en correlación a civiles<sup>305</sup>.

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 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 [...]<sup>306</sup>.

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

---

305. *Idem.*

306. *Idem.*

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 inseguridad<sup>307</sup>.

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 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 pública<sup>308</sup>.

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 control<sup>309</sup>.

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

---

307. *Idem.*

308. *Idem.*

309. *Idem.*

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 transitorio<sup>310</sup>.

Como puede apreciarse, ante el silencio del Acuerdo Presidencial de mayo de 2020, la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas han desarrollado su propia concepción sobre los requisitos que debe satisfacer el apoyo castrense en funciones de seguridad pública, a saber: ser subordinada, extraordinaria, necesaria, regulada, fiscalizada y complementaria. Y como es patente, este desarrollo propio no se ajusta por entero a la conceptualización hecha por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que torna aún más relevante y necesario el análisis que debe efectuar la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

\*\*\*

Como se ha visto en este apartado, el proceso de profundización de la militarización que vive el país —tras la creación de la Guardia Nacional, la emisión del Acuerdo Presidencial y la entrada en vigor de las otras normas analizadas en este reporte— ha sido objeto de diversas impugnaciones y recursos que se encuentran hoy en el ámbito del Poder Judicial de la Federación.

En algunos casos, las y los juzgadores de primera instancia no han protegido los derechos en juego. En otros, sin embargo, Juzgados de Distrito han llevado a cabo una labor ejemplar al analizar la constitucionalidad y convencionalidad de las piezas legales que se han aprobado en este proceso, mostrando el camino que podrían seguir los tribunales superiores, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ésta, como Máximo Tribunal y último intérprete de la Constitución, tiene ante sí diversas acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales e incluso juicios de amparo en revisión que se relacionan con el proceso que hemos descrito. De hecho, en algunos de estos asuntos ya ha transcurrido un tiempo considerable desde que quedaron radicados en el Tribunal.

---

310. *Idem.*

Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún puede desempeñar un papel importante para revertir las más peligrosas aristas de la reciente profundización de la militarización. 🦋







# 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, eludiendo el contenido y el sentido de la reforma, entregar más poder a las Fuerzas Armadas.

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 no estemos ante medidas transitorias, sino que éstas generen tal dependencia del estamento castrense que después no sea reversible.

Frente a esta posibilidad, se vuelve esencial el fortalecimiento de los controles. Claramente, los diseñados en la reforma constitucional de 2019 se han vuelto insuficientes por la condición extraordinaria que genera la conjunción del desdibujamiento del carácter civil de la Guardia Nacional con el inédito despliegue castrense que genera el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020. En este contexto de profundización de la militarización, algunas de las medidas inmediatas y urgentes que deberían adoptarse son:

#### MEDIDAS URGENTES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CONTROLES SOBRE LA GUARDIA NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTEXTO DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN

1. El análisis que debe realizar la SCJN sobre los diversos conflictos jurídicos asociados a la creación de la Guardia Nacional y al despliegue de la Fuerza Armada Permanente es fundamental. Este análisis debería realizarse a la brevedad y de manera concentrada para que los expedientes se resuelvan con criterios consistentes. Por ello, sería pertinente que, como ocurrió cuando se analizaron de forma conjunta los diversos asuntos relacionados con el fuero militar<sup>311</sup>, el Pleno emita un Acuerdo General encaminado a garantizar que esto ocurra.

2. El contenido del informe que el Ejecutivo, en términos de los artículos 96 y 97 de la Ley de la Guardia Nacional, debe presentar a la Cámara de Senadores, debe hacerse extensivo a las actividades de la Fuerza Armada Permanente dado que ésta ha quedado a cargo de la función de seguridad pública por causa del Acuerdo Presidencial de mayo de 2020. Esto no ocurre en el presente y si no sucede, el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea quedarán ajenas al control parlamentario que se previó en esta norma.

<sup>311</sup> Acuerdo General 6/ 2012 del Pleno de la SCJN de 7 de mayo de 2012 por el que se dispone el aplazamiento de la resolución de los amparos en revisión, de los amparos directos y de los conflictos competenciales del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el análisis de la competencia de los Tribunales que ejercen el fuero de guerra en términos del artículo 13 constitucional, para conocer de delitos cometidos por militares en contra de civiles o contra la salud.

## MEDIDAS URGENTES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CONTROLES SOBRE LA GUARDIA NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTEXTO DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN

3. Se debe asegurar que la Fuerza Armada Permanente cumpla con la obligación de generar los informes pormenorizados sobre el uso de la fuerza a los que se refieren los artículos 32 y 33 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, toda vez que por el Acuerdo Presidencial de mayo de 2020 están a cargo de la función de seguridad pública. Dichos informes, así como los de la Guardia Nacional, deben ser públicos y someterse a escrutinio abierto sin que quepa mantenerlos en reserva, lo que no ocurre en el presente.

4. Los casos de presunto uso excesivo de la fuerza y presuntas violaciones a derechos humanos atribuibles a la Guardia Nacional y a la Fuerza Armada Permanente no deben ser investigados por las propias instancias internas de estos cuerpos militarizados, sino por agencias externas e independientes. En particular, la FGR y la CNDH deben dejar de lado su conducta pasiva y complaciente con los castrenses. Por otro lado, la CNDH y la CEAV deberían cuestionar e inaplicar la revictimizante “Directiva para la atención inmediata y reparación integral del daño” de la Guardia Nacional pues, como se ha visto, promueve la impunidad. Esta directiva debe abrogarse para que se emita otra compatible con los derechos humanos

5. Se debe asegurar que la Fuerza Armada Permanente cumpla con las obligaciones que surgen de la Ley Nacional del Registro de Detenciones. No hay evidencia de que tal cosa esté ocurriendo en el presente.

6. Se debe revisar la titularidad y el funcionamiento de la Unidad de Asuntos Internos de la Guardia Nacional. Debe asegurarse que el funcionario a cargo sea efectivamente nombrado por el Presidente de la República, que no sea de extracción castrense y que sea de trayectoria incuestionable. Es relevante, además, que la Unidad de Asuntos Internos permita e incentive la fiscalización de instancias externas cuando se denuncien conductas que constituyen delitos.

7. Se debe impulsar una revisión de la composición de los niveles de mando en la Guardia Nacional que realmente refleje la naturaleza civil a la que alude la Constitución. Esto no ocurre hoy, pues las posiciones orgánicas más relevantes están copadas por servidores públicos provenientes del Ejército mexicano

8. Debe continuar el acotamiento del fuero militar para que realmente sus instituciones sólo conozcan los delitos y las faltas que tengan estricta conexión con la disciplina castrense, objetivamente valorada, dejando de lado su expansión hacia ámbitos que les deberían ser vedados, como las violaciones a derechos humanos de elementos castrenses o la investigación y el procesamiento de conductas asociadas con los delitos contra la salud y la delincuencia organizada. Se debe revertir la práctica castrense de conducir, en el fuero militar, investigaciones paralelas a las iniciadas por autoridades civiles.

9. Deben impulsarse medidas concretas para que en este sexenio las Fuerzas Armadas reconozcan su responsabilidad en la comisión de violaciones graves a derechos humanos durante la “Guerra Sucia” y durante la “Guerra contra el Narcotráfico”. Aunque el Presidente de la República y otros funcionarios han reconocido lo anterior, el Ejército y la Marina siguen en deuda con las víctimas y la sociedad sobre este particular. En un contexto de profundización de la militarización, avanzar en este sentido puede permitir que se generen mensajes que ayuden a contener las violaciones a derechos humanos.

10. Se debe permitir que la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) pueda realizar todas las actividades previstas en el “Acuerdo marco 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”<sup>312</sup>. Dada la publicidad que tuvo la suscripción de este Acuerdo y considerando la profundidad que ha alcanzado la militarización, es deseable que sus resultados sean públicos y que abarquen el monitoreo integral del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de la Guardia Nacional conforme a los más altos estándares, incluyendo la revisión de casos donde se hayan registrado graves violaciones a derechos humanos. Adicionalmente, debe garantizarse que esta función pueda realizarse respecto de las actividades que realiza la Fuerza Armada Permanente toda vez que, como se ha dicho, hoy realiza las funciones que inicialmente se adscribieron a la Guardia Nacional.

Pero además de estas medidas puntuales, después del anuncio presidencial del 15 de junio de 2021 en el sentido de que el Ejecutivo a su cargo promoverá una reforma constitucional para asegurar que la Guardia Nacional pertenezca a la Secretaría de la Defensa Nacional, es fundamental insistir en que una modificación en este sentido implicaría un inédito escenario de militarización, de carácter permanente y ya no transitorio, que por sí mismo cancelaría en definitiva la posibilidad de que prevalezcan componentes mínimos de naturaleza civil en la Guardia y que al constitucionalizar el fortalecimiento militar abriría un horizonte en extremo preocupante por las razones expuestas en este Informe.

El Presidente de la República ha anunciado que promoverá esta reforma en 2023, cuando “se haya acreditado” el funcionamiento de la Guardia

312. El Acuerdo en cuestión puede consultarse en: <https://bit.ly/3pkrTEr>

Nacional. Si eso es cierto y en efecto se abre un debate serio, éste debe considerar la evidencia empírica reunida sobre las políticas de seguridad militarizada, los datos reales sobre los persistentes patrones de violaciones a derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas y la documentada propensión del sector castrense nacional a no rendir cuentas ante los controles civiles. En suma, si ese debate es real, deben aquilatarse los enormes riesgos de constitucionalizar la preponderancia militar en la Guardia Nacional. Una reforma como la propuesta no implica sólo pasar de la militarización *de facto* a la *de jure*, lo que de suyo sería preocupante, sino ante todo la cancelación definitiva de la vía civil y el inicio de una época incierta y riesgosa para las relaciones cívico-militares.

Otra reforma constitucional para las Fuerzas Armadas, por tanto, no debe permitirse.

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. Ni siquiera han modificado su tradicional rechazo a reconocer su implicación en graves violaciones a derechos humanos durante el periodo de la “Guerra Sucia” y la reciente “Guerra contra el Narcotráfico”.

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 [...]³¹³.

---

313. 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>

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 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.

## ANEXO 1. SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA CNDH CONTRA LAS FUERZAS ARMADAS, DE 2006 A LA FECHA, POR VIOLACIONES GRAVES

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS <sup>314</sup>						
	FUERZA	RECOMEN-DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN? <sup>315</sup>
1	SEDENA	34/2007	Veracruz	Ejecución extrajudicial	Violación sexual	No
2	SEDENA	37/2007	Coahuila	Tortura	Violación sexual	Sí
3	SEDENA	38/2007	Michoacán	Tortura	Violación sexual	No
4	SEDENA	39/2007	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria y allanamiento	No
5	SEDENA	40/2007	Sinaloa	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de armas de fuego y detención arbitraria  **Alteración de la escena de ejecución	No
6	SEDENA	29/2008	Sonora	Tortura	Detención arbitraria	No
7	SEDENA	30/2008	Michoacán	Tortura	Atentados a la propiedad y detención arbitraria	No
8	SEDENA	31/2008	Sonora	Tortura y ejecución extrajudicial	Legalidad y seguridad jurídica	No
9	SEDENA	32/2008	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria	No

**314.** Por violaciones graves a derechos humanos nos referimos a: desaparición forzada de personas, tortura, ejecución extrajudicial y violencia sexual.

**315.** A partir de los datos brindados en: 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. La base de datos de la SEDENA puede consultarse en: <https://bit.ly/3jrMRja>

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
10	SEDENA	33/2008	Michoacán	Tortura	Atentados a la propiedad y detención arbitraria	No
11	SEDENA	34/2008	Michoacán	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de armas de fuego e Irregular integración de la averiguación previa	No
12	SEDENA	35/2008	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de armas de fuego	No
13	SEDENA	36/2008	Sinaloa	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de armas de fuego	No
14	SEDENA	60/2008	Coahuila	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal	No
15	SEDENA	67/2008	Coahuila	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal	No
16	SEDENA	13/2009	Durango	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal	No
17	SEDENA	18/2009	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal	No
18	SEDENA	28/2009	Chihuahua	Tortura	Introducirse a un domicilio sin autorización judicial, detención arbitraria, uso excesivo de la fuerza durante la detención y retención ilegal	No
19	SEDENA	31/2009	Durango	Tortura		No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
20	SEDENA	33/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal	No
21	SEDENA	34/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitra- ria, retención ilegal e incomunicación	No
22	SEDENA	37/2009	Michoacán	Tortura	Detención arbitra- ria, introducirse en un domicilio sin au- torización judicial y retención ilegal	No
23	SEDENA	38/2009	Michoacán	Tortura	Retención ilegal	No
24	SEDENA	44/2009	Chihuahua	Desaparición forzada	Entrar a un domicilio sin orden judicial, detención arbitraria, retención ilegal y privación ilegal de la libertad	No
25	SEDENA	48/2009	Oaxaca	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal	No
26	SEDENA	53/2009	Chihuahua	Tortura	Retención ilegal	No
27	SEDENA	54/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal	No
28	SEDENA	55/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitra- ria, retención ilegal e incomunicación	No
29	SEDENA	59/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitra- ria, retención ilegal e Incomunicación	No
30	SEDENA	61/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitra- ria, retención ilegal y violación a la privacidad del domicilio	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
31	SEDENA	66/2009	Sonora	Tortura	Cateo ilegal, detención arbitraria y retención ilegal	No
32	SEDENA	70/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y violación sexual	No
33	SEDENA	71/2009	Tamaulipas	Tortura	Introducirse a un domicilio sin autorización judicial, detención arbitraria, retención ilegal e incomunicación	No
34	SEDENA	73/2009	Chihuahua	Tortura	Introducirse en un domicilio sin orden de autoridad competente, detención arbitraria y retención ilegal	No
35	SEDENA	75/2009	Oaxaca	Ejecución extrajudicial		No
36	SEDENA	77/2009	Baja California	Tortura	Retención ilegal	No
37	SEDENA	11/2010	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación, tratos crueles e inhumanos y dilación en la presentación	No
38	SEDENA	19/2010	Guerrero	Tortura	Retención ilegal, diferir la presentación del detenido ante la autoridad competente e incomunicación.	No
39	SEDENA	22/2010	Chihuahua	Tortura	Retención injustificada	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
40	SEMAR	34/2010	Sinaloa	Ejecución extrajudicial	Vida, legalidad y seguridad jurídica	
41	SEDENA	36/2010	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles, inhumanos o degradantes, omisión de auxilio, alteración de la escena de los hechos, incumplimiento de alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo y ejercicio indebido de la función pública  **Alteración de la escena de los hechos	No
42	SEDENA	42/2010	Michoacán	Tortura	Retención ilegal	No
43	SEDENA	45/2010	Nuevo León	Ejecución Extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, tratos crueles e inhumanos, alteración de la escena de los hechos e imputaciones indebidas  **Alteración de la escena de los hechos	No
44	SEDENA	49/2010	Durango	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación	No
45	SEDENA	50/2010	Chihuahua	Tortura	Retención injustificada	No
46	SEDENA	52/2010	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal	No

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
47	SEDENA	57/2010	Sonora	Tortura	A la libertad	No
48	SEMAR	61/2010	Tabasco	Ejecución extrajudicial	Vida, Integridad y seguridad personal, legalidad y seguridad jurídica **Privación de la vida, Uso arbitrario de la fuerza pública, Alteración de la escena de los hechos, Ejercicio indebido de la función pública	-
49	SEMAR	72/2010	Morelos	Ejecución Extrajudicial	Vida, Integridad y seguridad personal, Legalidad y seguridad jurídica ** Uso arbitrario de la fuerza pública y privación de la vida	-
50	SEDENA	75/2010	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria, Retención ilegal, Uso arbitrario de la fuerza pública, Incumplimiento de las formalidades durante la ejecución de un cateo o visita domiciliaria	No
51	SEDENA	77/2010	Sinaloa	Tortura	Trato cruel y/o degradante, Retención ilegal, Violación sexual	No
52	SEDENA	79/2010	Tabasco	Ejecución extrajudicial, Tortura	Detención arbitraria, Retención ilegal, Uso arbitrario de la fuerza pública, Trato cruel, inhumano y degradante	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
53	SEDENA	80/2010	Michoacán	Ejecución extrajudicial	**Niña de 12 años	No
54	SEMAR	83/2010	Morelos	Ejecución extrajudicial	Legalidad y seguridad jurídica, integridad y seguridad personal, trato digno, información, acceso a la justicia, honor	-
55	SEMAR	86/2010	Tamaulipas	Tortura	Vida, integridad y seguridad personal, legalidad y seguridad jurídica	-
56	SEDENA	8/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública	No
57	SEDENA	10/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, ejercicio indebido de la función pública	No
58	SEDENA	14/2011	Tabasco	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación, tratos crueles	No
59	SEDENA	19/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, ejercicio indebido de la función pública	No
60	SEDENA	22/2011	Chiapas	Ejecución Extrajudicial		No
61	SEDENA	28/2011	Durango	Ejecución extrajudicial		No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
62	SEDENA	31/2011	Chihuahua	Tortura	Violación del domicilio, deterioro de la propiedad o posesión, uso arbitrario de la fuerza pública  **V5 niña de tres años, V6 niña de dos años, V7 varón de tres años, V8 niña de siete años y V9 niña de ocho meses	No
63	SEMAR	33/2011	Nayarit	Ejecución Extrajudicial	Vida, integridad y seguridad personal, legalidad y seguridad jurídica	-
64	SEDENA	38/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles	No
65	SEDENA	40/2011	Michoacán	Desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial	Injerencia arbitraria al domicilio, uso arbitrario de la fuerza pública, tratos crueles, inhumanos o degradantes	No
66	SEDENA	41/2011	Tabasco	Tortura	Detención y retención arbitrarias, Omisión de informar a los detenidos y/o a sus familiares sobre el motivo o causa eficiente de su situación o de su estado de salud, Obstaculización de la posibilidad de que los agraviados y su familia tuvieran comunicación	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
67	SEDENA	42/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Seguridad jurídica, integridad y seguridad personal, trato digno, información, acceso a la justicia, honor  **Alteración de la escena de los hechos	No
68	SEDENA	43/2011	Chihuahua	Desaparición forzada	Detención arbitraria	No
69	SEDENA	49/2011	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, Retención ilegal	No
70	SEDENA	52/2011	Veracruz	Tortura	[Se aprecia retención ilegal]	No
71	SEDENA	55/2011	Veracruz	Ejecución extrajudicial		No
72	SEDENA	59/2011	Tabasco	Ejecución extrajudicial	Empleo arbitrario de la fuerza pública, alteración de la escena de los hechos, indebida preservación de indicios delictivos, indebida imputación de hechos  **Alteración de la escena de los hechos	No
73	SEMAR	63/2011	Colima	Tortura	Vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica	-
74	SEDENA	66/2011	Chihuahua	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles y detención arbitraria	No

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
75	SEDENA	67/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, así como ejercicio indebido de la función pública.  **Existió duda razonable de que se alteró la escena del crimen.	No
76	SEMAR	71/2011	Coahuila	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica, a la libertad, al acceso a la justicia y a la integridad personal y seguridad personales	-
77	SEDENA	86/2011	Tabasco	Tortura	Retención ilegal, incomunicación	No
78	SEDENA	87/2011	Baja California	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y atentados contra la libertad sexual	No
79	SEDENA	88/2011	Chihuahua	Tortura	Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y atentados contra la libertad sexual [Violación Sexual].	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
80	SEDENA	9/1/2011	Chihuahua	Tortura	Denegación de justicia	No
81	SEDENA	5/2012	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, alteración de la escena de los hechos, indebida preservación de indicios delictivos e indebida imputación de hechos	-
82	SEDENA	7/2012	Coahuila	Ejecución extrajudicial	Omitir brindar información sobre el desarrollo del procedimiento al negar la detención de V1 y omitir informarle sobre su suerte y paradero, y finalmente los derechos a la familia y al sano desarrollo	No
83	SEMAR	10/2012	Tamaulipas	Tortura	Violaciones a la legalidad y seguridad jurídica, integridad y seguridad personal y trato digno	-
84	SEDENA	16/2012	Coahuila	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles, incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, entrando a un domicilio sin orden judicial	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
85	SEDENA	18/2012	Chihuahua	Ejecución extrajudicial	Inhumación clandestina por ocultar y sepultar un cadáver indebidamente.	Sí
86	SEDENA	29/2012	Tamaulipas	Tortura y ejecución extrajudicial	Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de orden de cateo o durante la ejecución de éste, entrar a un domicilio sin autorización judicial, detención arbitraria,	No
87	SEDENA	34/2012	Jalisco	Desaparición forzada	Detención arbitraria, derecho a la legalidad y a la inviolabilidad del domicilio, intimidación y amenazas, y los tratos crueles o inhumanos contra todos ellos.	No
88	SEDENA	38/2012	Morelos	Ejecución extrajudicial y tortura		No
89	SEMAR	39/2012	Tamaulipas	Desaparición forzada	Libertad personal, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica	-
90	SEDENA	45/2012	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y cateo ilegal	No

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
91	SEMAR	50/2012	Nuevo León	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica e integridad y seguridad personal	-
92	SEDENA	52/2012	Baja California	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal y atentados contra la libertad sexual.	No
93	SEDENA	53/2012	Durango	Tortura	Inviolabilidad del domicilio	No
94	SEDENA	62/2012	Chiapas	Tortura	Entrar a un domicilio sin orden judicial, sustracción de bienes muebles del domicilio, detención arbitraria, retención ilegal	No
95	SEDENA	67/2012	Nuevo León	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación	No
96	SEMAR	68/2012	Guerrero	Tortura sexual	Libertad personal, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica	-
97	SEMAR	69/2012	Colima	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica, libertad, integridad y seguridad personal, a la protección a la salud y trato digno	-

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
98	SEDENA	72/2012	Baja California	Tortura	La inviolabilidad del domicilio, uso arbitrario de la fuerza pública, detención arbitraria y tratos crueles e inhumanos, así como la violación al derecho a la protección a la salud	No
99	SEMAR	73/2012	Colima	Tortura sexual	Legalidad y seguridad jurídica, libertad, integridad y seguridad personal, a la protección a la salud, al trato digno y a la libertad sexual	-
100	SEDENA	74/2012	Guerrero	Ejecución extrajudicial y tortura	Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste	No
101	SEDENA	2/2013	Baja California	Tortura	Cateo ilegal, privación ilegal de la libertad, tratos crueles, inhumanos y degradantes	No
102	SEMAR	15/2013	Veracruz	Tortura	Integridad y seguridad personal, al trato digno, así como a la legalidad y seguridad jurídica	-

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
103	SEMAR	16/2013	Veracruz	Tortura	Seguridad jurídica, a la inviolabilidad del domicilio, a la legalidad, a la libertad personal, así como a la integridad y seguridad personales, a la verdad y al trato digno	-
104	SEMAR	37/2013	Colima	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica, libertad, integridad y seguridad personal y al trato digno	-
105	SEMAR	41/2013	Oaxaca	Tortura	Libertad, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica	-
106	SEMAR	52/2013	Veracruz	Tortura sexual	Legalidad, seguridad jurídica, integridad y seguridad personal y libertad	-
107	SEMAR	53/2013	Veracruz	Tortura	Libertad, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica	-
108	SEDENA	57/2013	Nuevo León	Ejecución extrajudicial		No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
109	SEMAR	68/2013	Veracruz	Tortura sexual	Inviolabilidad del domicilio, legali- dad y seguridad jurídica, libertad, integridad y segu- ridad personal y al trato digno	-
110	SEMAR	31/2014	Veracruz	Tortura	Seguridad jurídica, legalidad, libertad, integridad y segu- ridad personal	-
111	SEDENA	51/2014	Edo. de México	Ejecución extrajudicial	Vida, integridad y seguridad personal, verdad y debida procura- ción de justicia	No
112	SEMAR	3/2015	Tamaulipas	Tortura	Integridad, segu- ridad personal y al trato digno	-
113	SEDENA	3VG/2015	Michoacán	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida	No
114	SEDENA	33/2015	Baja California	Tortura	Inviolabilidad del domicilio, deten- ción arbitraria, retención ilegal y acceso a la justicia	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
115	SEMAR	1/2016	Veracruz	Tortura sexual	Libertad personal, por detención arbitraria y reten- ción ilegal, viola- ción al derecho a la inviolabilidad del domicilio	-
116	SEMAR	10/2016	Coahuila	Tortura	Vida, a la integri- dad y seguridad personal, y a la legalidad y seguri- dad jurídica	-
117	SEMAR	11/2016	Nuevo León	Desapari- ción forzada y ejecución extrajudicial	Libertad personal, a la seguridad personal, a la legalidad por la de- tención arbitraria, a la integridad y seguridad personal	-
118	SEMAR	20/2016	Veracruz	Tortura	Libertad personal, inviolabilidad del domicilio, integri- dad y seguridad personal y jurídica	-
119	SEMAR	30/2016	Veracruz	Tortura	Seguridad jurí- dica, legalidad y privacidad	-
120	SEDENA	37/2016	San Luis Potosí	Tortura	Inviolabilidad del domicilio	No
121	SEDENA	42/2016	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Violación a los derechos a la inviolabilidad del domicilio y libertad personal por cateo ilegal y detención arbitraria	No

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
122	SEMAR	43/2016	San Luis Potosí	Tortura	Libertad y seguridad personal, a la inviolabilidad del domicilio, integridad personal, así como al acceso a la justicia	-
123	SEMAR	62/2016	Veracruz	Tortura	Vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica	-
124	SEDENA	65/2016	Michoacán	Ejecución extrajudicial	Derecho a la integridad personal y a la legalidad.	No
125	SEMAR	1/2017	Sinaloa	Tortura	Cateo ilegal, detención arbitraria y retención ilegal	-
126	SEDENA	4/2017	Guerrero	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal y cateo ilegal	Sí
127	SEMAR	20/2017	San Luis Potosí	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal y violencia sexual	-
128	SEDENA	54/2017	Jalisco	Ejecución extrajudicial	Cateo ilegal, detención arbitraria, desaparición forzada, tortura y violencia sexual	No
129	SEMAR	74/2017	San Luis Potosí	Tortura	Violación a la libertad y seguridad personal y a la integridad personal	-

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
130	SEMAR	77/2017	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Detención arbitra- ria y desaparición forzada.	-
131	SEDENA	9/2018	San Luis Potosí	Tortura	Detención arbitra- ria, retención ilegal y violencia sexual	No
132	SEMAR	11VG/2018	Tamaulipas	Desaparición forzada	Detención arbitra- ria y cateo ilegal	-
133	SEDENA	12VG/2018	Puebla	Ejecución extrajudicial	Trato cruel, reten- ción ilegal e inde- bida procuración de justicia	No
134	SEDENA/ SEMAR	15VG/2018	Guerrero	Desaparición forzada	Caso Iguala	No
135	SEDENA	16VG/2018	Chiapas, Durango, Edo. de México Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas	Tortura	Detención arbi- traria, retención ilegal, violencia sexual y acceso a la justicia	No

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
136	SEMAR	29/2018	Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas	Tortura	Detención arbi- traria, retención ilegal, violencia sexual, cateo ilegal, privacidad y de acceso a la justicia	-
137	SEMAR	31/2018	Guerrero	Uso ilegítimo de la fuerza pública	Vida, integri- dad personal, seguridad jurídica, proyecto de vida y acceso a la justicia	-
138	SEDENA	35/2018	Nuevo León	Tortura	Detención arbitraria	No
139	SEMAR	48/2018	San Luis Potosí	Tortura	Inviolabilidad del domicilio, priva- cidad, libertad, seguridad perso- nal, integridad personal por violencia sexual e interés superior de la niñez	-
140	SEDENA	51/2018	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Vida y seguridad jurídica	No
141	SEMAR	74/2018	Durango	Tortura	Libertad, seguridad jurídica, legalidad e inte- gridad personal	-
142	SEDENA	79/2018	Michoacán	Tortura	Integridad personal	No

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
143	SEDENA	85/2018	Guerrero	Uso ilegí- timo de la fuerza pública y Ejecución extrajudicial	Inviolabilidad del domicilio, seguridad jurídica, legalidad y liber- tad personal	-
144	SEMAR	4/2019	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Vida, integri- dad personal, seguridad jurídica y omisión de adoptar medidas de protección	-
145	SEMAR	18VG/2019	Tabasco y Veracruz	Tortura	Detención ilegal, retención arbi- traria, integridad personal, cateo ilegal, trato digno y vida libre de violencia contra las mujeres	-
146	SEDENA	22VG/2019	Edo. de México	Ejecución extrajudicial	Vida, legalidad, seguridad jurídica y procuración de justicia	No
147	SEDENA	25/2019	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Seguridad jurídica y acceso a la justicia	No
148	SEMAR	29VG/2019	Coahuila, Guerrero, Nayarit, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas	Tortura	Detención arbitraria, reten- ción ilegal, cateo ilegal y acceso a la justicia	-

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR  
DE 2007 A 2017 POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS**

	FUERZA	RECOMEN- DACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES	¿EXISTE INFORMA- CIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EMISIÓN DE SENTENCIA CONDENATORIA EN EL ÁMBITO PENAL POR LOS HECHOS ACREDITADOS EN LA RECOMENDACIÓN?
149	SEDENA	30VG/2019	Edo. de México	Desaparición forzada	Deber de investigación	No
150	SEDENA	45/2019	Michoacán	Tortura	Libertad, seguridad personal y legalidad	No
151	SEMAR	57/2019	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Seguridad jurídica, acceso a la justicia e interés superior de la niñez	-
152	SEMAR	96/2019	Colima	Tortura	Detención arbitraria	-
153	SEDENA	34VG/2020	Tabasco	Desaparición forzada y tortura	Libertad, seguridad e integridad personal y acceso a la justicia	-
154	SEMAR	35VG/2020	Tamaulipas	Desaparición forzada	Detención arbitraria	-
155	SEMAR	36VG/2020	Tamaulipas	Desaparición forzada y ejecución extrajudicial	Detención arbitraria	-
156	SEMAR	37VG/2020	Puebla	Desaparición forzada y ejecución extrajudicial	Detención arbitraria y uso excesivo de la fuerza	-
157	SEDENA	37/2020	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Vida e indebida procuración de justicia	-
158	SEDENA	38VG/2020	Chihuahua	Tortura y ejecución extrajudicial	Detención arbitraria, retención ilegal, violencia sexual y acceso a la justicia	-
159	SEDENA	78/2020	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria	-

## **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 data-bbox="150 690 338 946">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 data-bbox="385 797 468 839">16 de abril de 2021</p>	<p data-bbox="515 310 762 1334">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 data-bbox="809 517 1032 1128">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 data-bbox="150 723 338 911"><b>CIDH, Comunicado 178/20, “La CIDH reitera a México sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos en materia de seguridad ciudadana”</b></p>	<p data-bbox="385 796 468 839">25 de julio de 2020</p>	<p data-bbox="515 333 762 1301">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 data-bbox="809 574 1032 1070">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 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> <ul style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>b) Hacer públicas las cifras de personas muertas, heridas y detenidas durante los operativos de seguridad;</li> <li>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;</li> <li>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;</li> <li>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.</li> </ul>

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. [...]</p> <p>[Respecto 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 18º a 21º 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, OLMEX 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. 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 Alvarado Espinosa y otros vs México</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"> <li>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;</li> <li>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;</li> <li>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</li> <li>d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.</li> </ul>	

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>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 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. 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 data-bbox="162 783 326 852"><b>CIDH. Informe anual 2015. Capítulo IV a) Uso de la fuerza</b></p>	<p data-bbox="383 794 468 839">Diciembre de 2015</p>	<p data-bbox="515 389 742 1245">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 data-bbox="797 712 1020 926">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><b>Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, visita a México. A/HRC/26/36/Add.1</b></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><b>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</b></p>	<p>29 diciembre 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 relegado 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>

ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p data-bbox="154 551 333 690">Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, la Señora Louise Arbour, al término de su visita a México</p>	<p data-bbox="383 588 468 657">8 de febrero de 2008</p>	<p data-bbox="515 170 742 1075">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 data-bbox="789 434 1027 811">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 data-bbox="148 1207 339 1372">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 data-bbox="385 1257 468 1323">17 de diciembre de 2002</p>		<p data-bbox="789 1207 1027 1372">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>

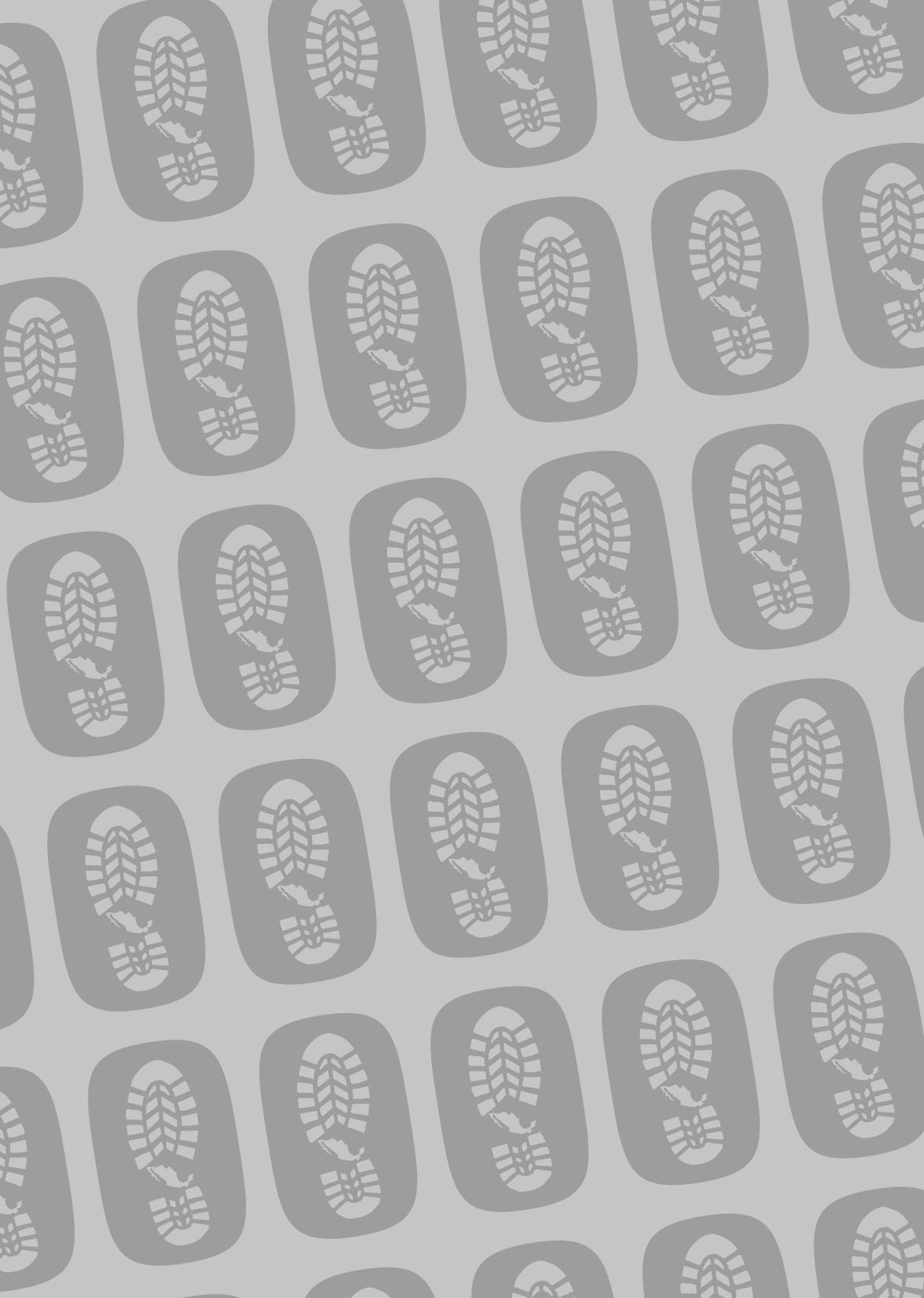
ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Comisión de Derechos Humanos. Informe presentado por la Relatora Especial sobre Trabajadores Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro. Adición Visita a México. UN Doc. E/CN.4/2003/85/Add.2</p>	<p>30 de octubre de 2002</p>	<p>[...] a la Relatora 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>

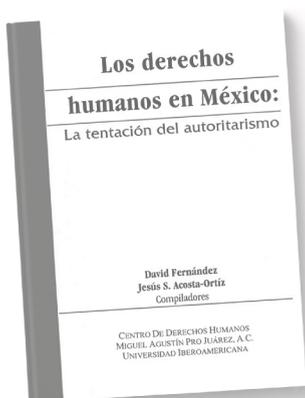
ORGANISMO Y DOCUMENTO	FECHA	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 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 delincuentes 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.

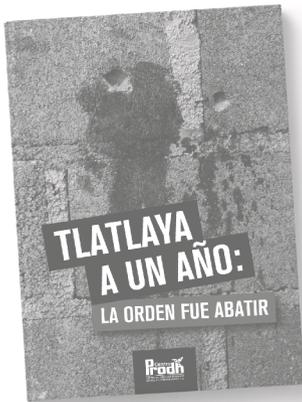
Disponible en: <https://bit.ly/3xM3Gd5>



### ***¿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>



## ***Tlatlaya a un año: la orden fue abatir***

Centro Prodh,  
México, junio de 2015.

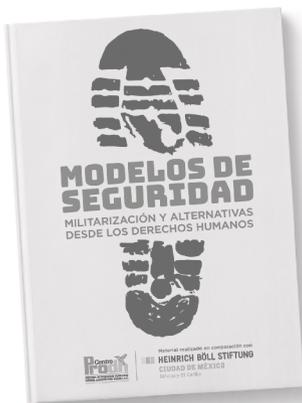
Disponible en: <https://bit.ly/3qmBjzE>



## ***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>



## ***Modelos de seguridad. Militarización y alternativas desde los derechos humanos***

Centro Prodh,  
México, noviembre de 2020.

Disponible en: <https://bit.ly/3gR02J7>





# PODER MILITAR

LA GUARDIA NACIONAL Y LOS RIESGOS DEL  
RENOVADO PROTAGONISMO CASTRENSE

Terminó de imprimirse en junio de 2021 en

**Ideas en Punto**

**[ienpunto@yahoo.com](mailto:ienpunto@yahoo.com)**

Para su composición se utilizaron las tipografías  
The Sans, Saira y Panton.

Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes  
para su reposición.



# 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.