



MÉXICO: GUARDIA NACIONAL

ANÁLISIS SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMA EN MATERIA
DE GUARDIA NACIONAL

MÉXICO: GUARDIA NACIONAL

ANÁLISIS SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMA EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL

Amnistía Internacional analiza la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, sometida al H. Congreso de la Unión el pasado 5 de febrero, para que la Guardia Nacional (GN) sea adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). La aprobación de dicha reforma significaría la culminación de un proceso que ha venido dándose, de facto, a saber, la militarización de la seguridad pública del país y un grave retroceso en materia de derechos humanos.

ÍNDICE

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2. MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	3
3. FORTALECIMIENTO DE LAS POLICÍAS CIVILES	6
4. SE OTORGAN FUNCIONES DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS A LA GN	7
CONCLUSIONES	7

1.INTRODUCCIÓN

El 27 de mayo de 2019, México estableció la Guardia Nacional (GN) como su principal institución de seguridad pública, bajo el control civil de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Desde su creación, la Guardia Nacional ha sido cuestionada por estar conformada en su mayoría por elementos, incluyendo altos mandos, miembros del Ejército o la Marina y por operar de manera cada vez más militarizada . Pese a que el artículo 5º transitorio del decreto constitucional de 2019 que creó la Guardia Nacional señaló que sería hasta el año 2024 cuando el Presidente de la República podría disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, en 2023 se aprobó una reforma al artículo transitorio para extender dicha labor de la GN hasta el año 2028 .

Posteriormente, mediante Decreto de 9 de septiembre de 2022 se pretendió pasar el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó dicho traslado mediante sentencia de acción de inconstitucionalidad 137/2022 el 18 de abril de 2023 .

Con profunda preocupación Amnistía Internacional observa que lejos de que el Gobierno mexicano implemente un programa de retiro progresivo de las fuerzas militares que incluya plazos claros para que los militares abandonen tareas en seguridad pública como en otras actividades civiles, hoy se propone una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, sometida al H. Congreso de la Unión el pasado 5 de febrero, para que la Guardia Nacional (GN) sea adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). La aprobación de dicha reforma significaría la culminación de un proceso que ha venido dándose, de facto, a saber, la militarización de la seguridad pública del país y un grave retroceso en materia de derechos humanos.

2.MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

En la exposición de motivos, la iniciativa reconoce que la estrategia de seguridad conocida como “guerra contra el narcotráfico” implementada en 2006 a través del despliegue operativo de las Fuerzas Armadas fue fallida pues no logró reducir la violencia criminal sino que, por el contrario, la exacerbó, provocando la descomposición institucional y la crisis social y de derechos humanos más grave que ha atravesado el país¹.

Ante esta situación, la iniciativa propone formalizar la adscripción de la GN a las fuerzas armadas, pero con funciones civiles². En ese sentido, propone reformar el artículo 89, fracción VI, para que la GN integre la Fuerza Armada permanente y esté adscrita a una institución militar y con formación castrense, pero con funciones civiles. La iniciativa propone reformar al artículo 21, párrafo décimo, para reconocer a la GN como una fuerza armada con la función esencial de **apoyo a la seguridad pública, de carácter permanente, de origen y formación castrense, adscrita a la Sedena** y que será la encargada de ejecutar, en lo correspondiente a la Federación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Más adelante señala que la GN se consolidará como una institución cuya función primaria es **contribuir a la seguridad ciudadana que desarrollará actividades con capacitación y adiestramiento policiales (no bélicos)**. Además, la iniciativa propone reformar el artículo 129 que señala que "en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar". El

¹ Gaceta Parlamentaria, lunes 5 de febrero de 2024, Número 6457-3. P. 5

² Gaceta Parlamentaria, lunes 5 de febrero de 2024, Número 6457-3. P. 1

cambio propuesto señala que "en tiempo de paz, la Guardia Nacional solo puede ejercer las funciones previstas en la Constitución y en las leyes"³.

Amnistía Internacional coincide en que la actual crisis social y de derechos humanos que enfrenta el país ha sido agravada por la creciente militarización y reconoce que es un fenómeno complejo y multidimensional que requiere la urgente intervención estatal. Sin embargo, consideramos que la actual estrategia utilizada por el Gobierno mexicano de emplear al personal militar en labores de seguridad ciudadana no es la solución para atender dicha crisis.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado en reiteradas ocasiones que "toda política pública de seguridad ciudadana debe contar con una institucionalidad independiente de las fuerzas militares, con una estructura policial civil operativa y profesional para que sea una herramienta eficaz para la prevención de los delitos y protección de civiles, mediante el respeto y garantía de los derechos humanos por parte de los Estados"⁴.

De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Alvarado Espinoza y otras vs. México* ha señalado que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primordialmente reservados a los cuerpos policiales civiles y que cuando se tiene la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana, ésta debe de ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; subordinada y complementaria a las fuerzas policiales civiles, regulada y fiscalizada:

"... 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:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces"⁵

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de conformidad con lo señalado por la Corte IDH, en su sentencia frente a la acción de inconstitucionalidad 137/2022 invalidó el traslado a la Secretaría de la Defensa Nacional del cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional, al considerar que el artículo 21 constitucional establece expresamente que dicha corporación será un ente civil y que su adscripción, así como la determinación de sus acciones, planes y programas, corresponden a la

³ Gaceta Parlamentaria, lunes 5 de febrero de 2024, Número 6457-3. P. 15

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2022). *CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos*, disponible en <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm?File=es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp>

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 182.

Secretaría del ramo de la seguridad pública, en el caso, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana⁶.

Amnistía Internacional ha señalado en diversas ocasiones los riesgos de tener una GN con formación castrense y adscripción a las fuerzas militares y, al mismo tiempo, con tareas de seguridad ciudadana⁷. Las fuerzas armadas y las policías civiles tienen naturalezas distintas y es importante que las diferencias estén bien definidas, y que la policía esté claramente separada de los militares.

Al respecto, la Corte IDH ha alertado sobre la formación del personal militar, que está orientada a su participación en conflictos armados con la consigna de derrotar al enemigo, mientras que el entrenamiento policial se dirige a la protección y seguridad de la población civil en tiempos de paz. Adicionalmente, la Corte IDH ha enfatizado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.⁸

Así, el mantenimiento del orden público debe estar primariamente reservada a cuerpos policiales ya que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos.⁹ Esta situación también ha sido alertada por Amnistía Internacional y por diversas organizaciones de la sociedad civil.

Pese a que la iniciativa resalta la disminución del número de quejas interpuestas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)¹⁰ por presuntas violaciones a derechos humanos atribuidas a elementos de las Fuerzas Armadas, particularmente a elementos de Sedena y Semar, en realidad las cifras expuestas por la propia CNDH demuestran lo contrario si sumamos al número de quejas contra Sedena y Semar el número de quejas contra GN que, por cierto, concentra el mayor número de quejas.

Así, en **2020**, fecha en que se tienen los primeros registros de quejas en contra de la GN, la suma total de quejas en contra de ésta, Sedena y Semar sumó 806 quejas, de las cuales 350 corresponden a GN, es decir el 43%. Para **2021**, la suma de quejas en contra de las 3 instituciones aumentó a 1,033, de las cuales 504 corresponden a GN, es decir el 48.7%. Para **2022**, la suma aumentó a 1,137, de las cuales 577 son quejas contra GN, es decir, el 50%. Para **2023**, la suma es de 912 quejas, de las cuales 38.8% corresponden a GN. Cabe señalar que para el año 2023 sólo se contó con las cifras de enero a octubre, por lo que la disminución del número de quejas se debe a la ausencia de datos de noviembre y diciembre¹¹.

La presencia de quejas en contra de integrantes de la GN por violaciones a derechos humanos (entre ellas privación de la vida, desaparición forzada, tortura, tratos crueles, inhumanos y

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2023) Comunicado de prensa 140/2023. SCJN invalida el traslado del control operativo y administrativo de la guardia nacional a la secretaría de la defensa nacional, disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326>

⁷ Ver Amnistía Internacional (2022), México: *Militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad*, disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad/>; Amnistía Internacional (2021), *Es urgente que el gobierno mexicano detenga la participación de militares en tareas de seguridad pública: OSCs*, disponible en <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/es-urgente-que-el-gobierno-mexicano-detenga-la-participacion-de-militares-en-tareas-de-seguridad-publica-osc/>

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Caso Alvarado Espinoza Y Otros Vs. México*

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 182.

¹⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, disponible en <https://appweb2.cndh.org.mx/SNA/>

¹¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, disponible en <https://appweb2.cndh.org.mx/SNA/>

degradantes, y detención arbitraria) da cuenta de los riesgos que se corren al mantener su estructura militarizada.

Aunado a las cifras antes mencionadas, es oportuno recordar que, de los 14 casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido sentencias contra México, al menos seis (casi la mitad de los casos) se refieren a violaciones perpetradas por miembros del Ejército, incluyendo tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹², violencia sexual¹³, desaparición forzada¹⁴ y ejecución extrajudicial.¹⁵

Con base en lo anterior, Amnistía Internacional considera que la presente iniciativa va en contra de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que tiene México, ya que no se estaría empleando la participación de fuerzas armadas de manera extraordinaria, excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario, tampoco se estaría subordinando a fuerzas policiales civiles ni fiscalizando adecuadamente, sino que, por el contrario, su utilización sería de forma permanente. Además, la permanencia de Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana puede conllevar una potencial comisión de violaciones graves a derechos humanos.

3.FORTALECIMIENTO DE LAS POLICÍAS CIVILES

La iniciativa reconoce que las policías federales, estatales y municipales han vivido un proceso de descomposición y debilitamiento, caracterizado por la corrupción, impunidad y pérdida de confianza por parte de la ciudadanía e incapacidad para enfrentar el fenómeno delictivo. En cuanto a policías estatales y municipales, reconoce su debilidad derivada la falta de recursos para consolidarlas, por lo que son víctimas de violencia, asesinato o cómplices de la corrupción de la delincuencia organizada. Ante esta situación, la iniciativa considera que es necesaria una modificación del modelo de organización de la GN para adscribirla a la Sedena. Además, la iniciativa señala que la GN hará frente a la delincuencia organizada no con funciones de ejército en estado de guerra ni de excepción, sino regida por normas y principios de seguridad pública, respeto a derechos humanos y con actuación al marco de la ley .

Al respecto, Amnistía Internacional considera que la respuesta frente al debilitamiento de las policías civiles no puede ser su remplazo por las Fuerzas Armadas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que los Estados deben siempre limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas en temas ajenos a conflictos armados. Lo anterior incluiría la erradicación del crimen organizado. Así, si bien es posible “desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna”.

Finalmente, queremos resaltar que una iniciativa de reforma de la Guardia Nacional, debe apuntar a llevar a cabo una revisión de la participación gradual y ordenada, bajo mandos civiles, de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, y asegurar el fortalecimiento de las capacidades de sus cuerpos policiales, a través del fortalecimiento de sus conocimientos en seguridad ciudadana, dotar de recursos económicos a las policías, etc.

¹² 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.

¹³ Corte IDH. Caso Trueba Arciniega y otros Vs. México. Sentencia de 27 de noviembre de 2018. Serie C No. 369.

¹⁴ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209; y Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

¹⁵ Corte IDH. Caso Trueba Arciniega y otros Vs. México. Sentencia de 27 de noviembre de 2018. Serie C No. 369.

4. SE OTORGAN FUNCIONES DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS A LA GN

La iniciativa propone elevar a rango constitucional la atribución de la GN de “realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos”, ya establecida en la Ley de la GN¹⁶.

La propuesta considera modificar el artículo 21 de la Constitución para permitir a la Guardia Nacional participar en la investigación de los delitos y, en general, actuar como auxiliar del Ministerio Público. Esta propuesta está en contra del derecho internacional que señala que las Fuerzas Armadas no deben involucrarse en acciones propias de la persecución de delitos y administración de justicia. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que entre las limitaciones a las funciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se encuentra que su participación debe ser “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”¹⁷.

CONCLUSIONES

Amnistía Internacional considera que la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, sometida al H. Congreso de la Unión el pasado 5 de febrero, para que la Guardia Nacional (GN) sea adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), es contraria a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que ha adquirido México.

La adscripción de la GN a la Sedena va en contra de lo mandatado por la Corte IDH en su sentencia Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, pues no se estaría empleando la participación de fuerzas armadas de manera extraordinaria, excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario, ni se estaría subordinando a fuerzas policiales civiles ni fiscalizando adecuadamente. Por el contrario, su utilización sería de forma permanente.

Además, la permanencia de Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana puede conllevar una potencial comisión de violaciones graves a derechos humanos.

Por otro lado, Amnistía Internacional considera que la respuesta frente al debilitamiento de las policías civiles no puede ser su remplazo por las Fuerzas Armadas.

Una iniciativa de reforma de la Guardia Nacional, debe apuntar a llevar a cabo una revisión de la participación gradual y ordenada, bajo mandos civiles, de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, y asegurar el fortalecimiento de las capacidades de sus cuerpos policiales, a través del fortalecimiento de sus conocimientos en seguridad ciudadana y dotar de recursos económicos a las policías.

Finalmente, conforme a lo establecido en estándares internacionales de derechos humanos, las labores de las Fuerzas Armadas no pueden extenderse a las facultades propias de las instituciones

¹⁶ Ley de la Guardia Nacional, artículo 9, fracción VIII.

¹⁷ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

de procuración de justicia o policía judicial o ministerial, por lo que la aprobación de la iniciativa mencionada atentaría contra lo establecido en dichos estándares.

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos

Contacto



info@amnesty.org



[facebook.com/
AmnestyGlobal](https://facebook.com/AmnestyGlobal)



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)



amnesty.org



Amnesty International
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW,
Reino Unido

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional) (véase <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>)

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está protegido por la licencia Creative Commons.

Para más información, visiten la página [Permisos](#) del sitio web de Amnistía Internacional.

Índice: **ABC XX/XXX/20XX SPANISH**

Publicación: **Abril 2024**

Idioma original: **Español**

© Amnesty International 2024