



# Análisis de la propuesta de reforma constitucional sobre las fuerzas armadas

5 de septiembre 2024



**DATA CÍVICA**  
Más datos para más personas

**INTERSECTA**

## Contenido del documento

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>3</b>
<b>1. El contenido de la iniciativa.....</b>	<b>7</b>
La Guardia Nacional como parte de la Fuerza Armada Permanente.....	7
Las fuerzas armadas en seguridad pública.....	9
¿Militarización de la seguridad pública o de todo?.....	10
<b>2. La iniciativa en contexto.....</b>	<b>12</b>
<b>3. Los problemas con la justificación de la iniciativa.....</b>	<b>16</b>
La popularidad de las fuerzas armadas.....	16
Contextualizando las encuestas.....	16
Más allá de la percepción, el desempeño.....	18
Los abusos de las fuerzas armadas.....	19
Los enfrentamientos y los abusos de la fuerza.....	19
La tortura en las detenciones.....	23
Los casos ante la CNDH.....	25
Los abusos en las nuevas funciones.....	30
Las fuerzas armadas y la reducción de las violencias.....	31
Midiendo las violencias.....	31
La reducción no es atribución.....	34
La exacerbación de la violencia.....	34
<b>4. Problemas adicionales de la reforma.....</b>	<b>36</b>
Implicaciones para la democracia.....	36
Implicaciones para la transparencia.....	37
Implicaciones para los compromisos internacionales.....	40
El estándar Alvarado.....	40
Instancias de derechos humanos.....	41
Principios de Tshwane.....	42
<b>Conclusión.....</b>	<b>43</b>
<b>Créditos.....</b>	<b>43</b>

## Resumen ejecutivo

Con la conformación de la LXVI legislatura a inicios del mes de septiembre de 2024 se espera que el Congreso discuta el dictamen sobre la iniciativa de **reforma constitucional** relacionada con las **fuerzas armadas**,<sup>1</sup> enviada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024.

La iniciativa y el dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXVI legislatura proponen modificar dos cuestiones torales del régimen constitucional:

- Primero, pretenden convertir a la Guardia Nacional en una de las cuatro instituciones que integran la Fuerza Armada Permanente, incluso dándole fuero militar. La Guardia Nacional tendría la facultad de investigar delitos y estaría adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional. En este sentido, la iniciativa y el dictamen son el último en una larga lista de esfuerzos por lograr un piso jurídico para convertir a la Guardia Nacional en una corporación militar.
- Segundo, buscan que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México puedan participar de forma permanente en labores de seguridad pública. La iniciativa, sin embargo, es silente sobre las condiciones de dicha participación y solo señala que le corresponde al Congreso determinar en una ley “los requisitos y límites” de la participación de las fuerzas armadas en estas funciones. En este sentido, de aprobarse la iniciativa, **lo extraordinario se volvería permanente y se perderían los pocos límites constitucionales** que existen para la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública.

En este documento ofrecemos un **análisis crítico** sobre la iniciativa a partir del trabajo y conocimiento que hemos construido desde Intersecta y Data Cívica, organizaciones feministas en las que hemos documentado y visibilizado las violencias que viven las personas, particularmente aquellas pertenecientes a grupos y comunidades históricamente discriminadas, en contextos militarizados.

Consideramos que esta es una iniciativa de enorme trascendencia que implica cambiar el modelo de seguridad que contiene la Constitución. Una reforma de ese calado merece, a nuestro parecer, un análisis detenido, que incluya a una pluralidad de voces. Nos interesa ser parte de ese diálogo, por lo que queremos compartir este análisis, con la esperanza de brindar elementos e información relevante para la discusión en la LXVI Legislatura.

El documento se divide en cuatro grandes apartados: en el primero, proporcionamos un resumen de las modificaciones más importantes de la iniciativa; en el segundo, contextualizamos la iniciativa como parte de un esfuerzo más amplio para militarizar a la Guardia Nacional; en el tercero, realizamos una crítica a la motivación que se ofrece en la iniciativa; y, finalmente, en el cuarto, ofrecemos consideraciones adicionales para problematizar la reforma.

---

<sup>1</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 5 de febrero de 2024.

Consideramos que la iniciativa propone la continuación de una estrategia que, a pesar de gozar de gran popularidad, no ha comprobado tener los resultados deseados en la disminución de las violencias. Por el contrario: es una estrategia que ha generado costos importantes para los derechos humanos e incluso para el régimen democrático. Nos preocupa que, de aprobarse, la violencia en el país seguiría sin atenderse de manera adecuada, al mismo tiempo que se afianzaría, a nivel constitucional y de forma permanente, una estrategia que genera riesgos importantes para los derechos humanos y la democracia.

La iniciativa ofrece una justificación que no es suficiente para un cambio tan radical en el modelo de seguridad. De manera particular, identificamos los siguientes problemas en la motivación de la iniciativa:

- **Popularidad:** La iniciativa y el dictamen se basan en encuestas como la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (Ensu) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), que muestran altos niveles de confianza y percepción de efectividad, para usar a la popularidad de las fuerzas armadas como un argumento. Sin embargo, estas encuestas no son apropiadas para evaluar a las fuerzas armadas, pues no permiten distinguir entre personas encuestadas que sí han tenido encuentros con las fuerzas armadas y las que no; excluyen a grupos poblacionales con los que las fuerzas armadas están en frecuente contacto y tienden a capturar respuestas socialmente deseables en lugar de experiencias concretas. Más aún: aunque la percepción de la ciudadanía es importante para el diseño de las políticas públicas, la justificación de la continuación de una política pública —como es el caso de la militarización de la seguridad pública— debe basarse en una evaluación rigurosa que demuestre los efectos causales y positivos del desempeño de estas instituciones. Esto no ocurre con la iniciativa.
- **Abusos:** La iniciativa señala que en años recientes han disminuido las violaciones a los derechos humanos atribuidas a las fuerzas armadas. Con esto, busca asegurar a quienes se preocupan por el riesgo que supone usar a las fuerzas armadas. Como expondremos más adelante, sin embargo, la evidencia disponible muestra que aunque los niveles varían con el tiempo, el abuso de la fuerza persiste y es bastante común para las fuerzas armadas. Más aún: cuando se compara su desempeño con el de las policías, en el mejor escenario las fuerzas armadas ejercen niveles similares de violencia; en el peor, sus abusos son más frecuentes. En este sentido, usar a las fuerzas armadas en seguridad pública sigue implicando un mayor riesgo para los derechos humanos que apostarle a las policías.
  - **Abuso de la fuerza a través de los sexenios:** Según información solicitada a Sedena y Semar sobre los enfrentamientos en los que se han visto involucradas, los peores indicadores de abuso de la fuerza se registraron durante el sexenio de Felipe Calderón. Aunque los números de abusos han disminuido desde entonces, importa que nunca han llegado a niveles deseables, ni siquiera durante el sexenio en curso. De hecho, durante este sexenio se registraron mayores niveles de abuso de la fuerza que en el de Enrique Peña Nieto. Esto no implica que el presidente López Obrador haya dado órdenes de cometer abusos,

sino que muestra, a nuestro parecer, que hay un riesgo inherente al uso de las fuerzas armadas que no se puede paliar cambiando de cabeza.

- **Abuso de la fuerza en contraste con las policías:** De acuerdo con un análisis realizado por Intersecta y Data Cívica, el abuso de la fuerza en los enfrentamientos por parte de las fuerzas armadas es igual o incluso más frecuente que el de las policías.
- **Tortura en las detenciones:** Las ediciones 2016 y 2021 de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) muestran que la arbitrariedad y la tortura en las detenciones es mayor para las fuerzas armadas que para las policías. Las fuerzas armadas son las que más tiempo retienen a las personas y menos las llevan de manera inmediata al Ministerio Público, así como las que ejercen más violencia contra las personas durante su detención.
- **Quejas ante la CNDH:** Aunque las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) han disminuido desde el sexenio de Calderón, nunca han llegado a niveles previos al 2007, lo que supone que el uso constante de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública es un riesgo para los derechos humanos. Por otro lado, la iniciativa de reforma menciona que la Guardia Nacional mejora con la militarización; sin embargo, la Guardia Nacional, que lleva años bajo el control de la Sedena, actualmente tiene más quejas abiertas ante la CNDH que la Sedena y la Semar. De hecho, también tiene más quejas abiertas que la Policía Federal durante el sexenio de Calderón.
- **Abusos en nuevas funciones:** Con el aumento de funciones de las fuerzas armadas que van más allá de la seguridad pública, comienzan a aumentar también los reportajes e investigaciones sobre los abusos que cometen los militares cuando participan en otros ámbitos de la administración pública. Este es, al menos, el caso de su participación en la política migratoria y en megaproyectos, como el Tren Maya. Hay razones para preocuparse.
- **Reducción de violencias:** La iniciativa atribuye la disminución del número de homicidios dolosos en el país en años recientes a la estrategia de seguridad militarizada. Sin embargo, existen al menos dos consideraciones sobre esta afirmación:
  - No se acompaña de evidencia sobre cómo ocurrió la reducción y el papel que la estrategia de seguridad militarizada ha jugado en ello. El seguimiento aislado de indicadores no constituye una evaluación sobre una política pública, al no mostrar efectos causales de esta sobre el resultado buscado.
  - Incluso cuando hay una reducción de violencia, esta puede no deberse a la estrategia de seguridad militarizada. Por ejemplo, de acuerdo con la Envipe, en la Ciudad de México se ha observado una reducción en la tasa de incidencia delictiva, a pesar que es una entidad con despliegue militar mínimo. El mismo gobierno de Claudia Sheinbaum ha señalado que este éxito se debe a una estrategia integral, basada en inteligencia y prevención de autoridades civiles, no militares. La violencia se puede reducir con una apuesta civil, en otras palabras.

- **Exacerbación de la violencia:** Si bien no hemos encontrado ejemplos de estudios rigurosos del éxito de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, sí hemos encontrado estudios que relacionan el incremento de la violencia en el país con la estrategia de seguridad impulsada desde el gobierno de Calderón.
  - Por ejemplo, una investigación de Intersecta (2020), reporta que en los municipios en los que se registran enfrentamientos en los que participan las fuerzas armadas, a corto y largo plazo aumentan los homicidios de hombres y mujeres.
  - Una reciente investigación de México Evalúa (2024) evidencia que en los estados con secretarías de seguridad encabezadas por personas pertenecientes a las fuerzas armadas, hay mayores tasas de homicidios.

Además de los problemas con la justificación de la reforma, consideramos que la reforma tiene una serie de implicaciones negativas sobre tres asuntos: la **transparencia**; los **compromisos internacionales** adquiridos por México y, finalmente, la **democracia**.

## 1. El contenido de la iniciativa

La iniciativa busca modificar dos cuestiones torales: la naturaleza y adscripción de la Guardia Nacional —de ser una institución civil pasaría a ser una institución castrense— y las funciones del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México —que además de dedicarse a la seguridad nacional, también podrían dedicarse a la seguridad pública—.

### La Guardia Nacional como parte de la Fuerza Armada Permanente

- La iniciativa plantea que la Guardia Nacional se convierta en la cuarta fuerza que conforma la Fuerza Armada Permanente, sumándose al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. De manera congruente con esta clasificación, la iniciativa extiende el fuero militar a la Guardia Nacional.
- Aunque la Guardia Nacional se volvería parte de la Fuerza Armada Permanente, la iniciativa de cualquier manera la considera una “fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal de origen militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional”. En otras palabras: la Guardia Nacional estará dentro de la Sedena, como ahora lo están el Ejército y la Fuerza Aérea, pero se dedicará a la función policial, para lo cual recibirá capacitación policial.
- La iniciativa propone que la “secretaría del ramo de seguridad pública formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública”. Es decir, la SSPC quedará reducida a formular la estrategia, pero no contará con una fuerza de seguridad propia.
- Le atribuye a la Guardia Nacional la facultad de “investigar delitos”.

Puede decirse que, de aprobarse la reforma, la adscripción de la Guardia Nacional a la Fuerza Armada Permanente y a la Secretaría de la Defensa Nacional, implicaría que, a nivel federal la seguridad pública quedaría militarizada de manera permanente. Ello ya que, sin importar lo que pase, una institución militar sería la responsable de la seguridad pública.

No debe perderse de vista que las fuerzas armadas tienen un diseño y reglas muy distintas a las de instituciones civiles, ya que están pensadas para la guerra.<sup>2</sup> Entre las diferencias, está el fuero militar. Este conlleva que las fuerzas armadas tengan sus propias reglas, fiscalías, defensorías, tribunales y cárceles; es, básicamente, un régimen diferente de justicia. Los tribunales militares, por ejemplo, no son parte del Poder Judicial de la Federación y, por lo mismo, no han pasado por las mismas transformaciones. Por ejemplo, no tienen que hacer públicas sus sentencias.

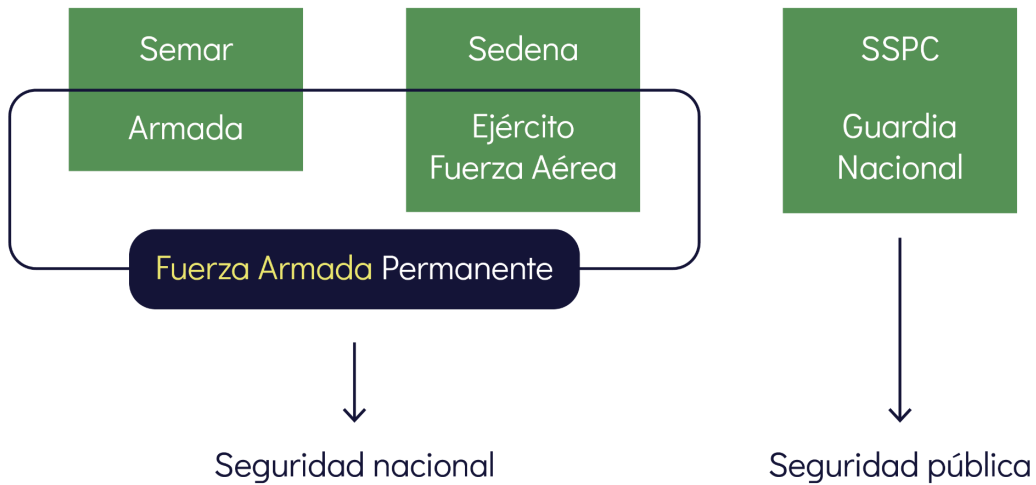
Tanto en casos nacionales como internacionales, una y otra vez se ha pugnado para que el fuero militar no se aplique de forma extendida, sobre todo en casos en los que haya personas civiles involucradas. Aplicar este fuero ocasiona dificultades en el procesamiento de casos y un impacto en la transparencia y la rendición de cuentas. A nuestro parecer, una

---

<sup>2</sup> Intersecta, MUCD, PPD, *Informe sobre el Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, pp. 81-88; Said, Ximena & Estefanía Vela Barba, “¿Por qué es problemática la militarización? Razón dos: porque las Fuerzas Armadas no son como las otras instituciones”, *Nexos*, 3 de junio de 2024.

institución pensada para la seguridad pública no tendría por qué tener un régimen de justicia diferenciado.

**IMAGEN 1. LO QUE ACTUALMENTE TENEMOS (CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVAMENTE)**



**IMAGEN 2. LO QUE PROPONE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL A NIVEL FEDERAL**



## Las fuerzas armadas en seguridad pública

La iniciativa no se queda en la Guardia Nacional, pues además busca garantizar la participación del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada en labores de seguridad pública de manera permanente. Ello ocurre de la siguiente forma:

- La iniciativa le otorga al Congreso la facultad de expedir “leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública”. Actualmente, el Congreso no cuenta con una facultad similar.
- Le otorga a la persona que encabeza la Presidencia la facultad de “disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale la ley”.
- Finalmente, la iniciativa propone reformar el artículo 129 para que este ahora establezca que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen”. Esto supone uno de los cambios más importantes, considerando que el artículo 129 actual incluye el límite más claro que tienen las fuerzas armadas para participar en cualquier actividad que *no* tenga una “exacta conexión con la disciplina militar”.

Es importante notar que estas reformas se realizarían sobre el *cuerpo* de la Constitución (concretamente a los artículos 73, 89 y 129) y no en el régimen de artículos transitorios, que es lo que ocurrió con las reformas constitucionales de 2019 y 2022 que permitieron la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública de manera temporal (primero hasta 2024 y después hasta 2028). En este sentido, de aprobarse la iniciativa, las fuerzas armadas —Ejército, Fuerza Aérea y Armada— podrían participar de **manera permanente** en la seguridad pública.

Lo último a señalar en relación con la participación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada en labores de seguridad pública es que la **iniciativa omite establecer condiciones concretas para que esta participación sea constitucionalmente válida**. Actualmente, por ejemplo, el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019 —reformado en 2022— señala que esta participación, que solo está permitida hasta 2028, deberá ser:

- I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;
- II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;
- III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y
- IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas”.

Sin embargo, la iniciativa es silente sobre estas condiciones y solo señala que le corresponde al Congreso determinar en una ley “los requisitos y límites” de la participación de las fuerzas armadas. En este sentido, de aprobarse la iniciativa, **se perderían los pocos límites constitucionales** que existen para la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública.

Constitución actual	Propuesta de reforma
Establece un límite temporal de nueve años para la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública	No existe límite temporal; la participación es permanente
Establece que la participación debe ser extraordinaria	No exige que la participación sea extraordinaria
Prohíbe que las labores de las fuerzas armadas se extiendan a funciones de procuración de justicia	Faculta a la Guardia Nacional, una institución militar, para investigar delitos bajo la conducción del Ministerio Público
Exige que la participación de las fuerzas armadas sea complementaria y subordinada, prohibiendo que sustituyan “a las autoridades civiles” o las eximan de sus responsabilidades	Ya no se menciona nada sobre cómo no deben sustituir a las autoridades civiles, ni eximir las de responsabilidad
Le impone al Ejecutivo Federal la obligación de rendirle cuentas cada seis meses al Congreso respecto al uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en seguridad pública, entregando informes con indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar su desempeño	No exige la rendición de cuentas al Ejecutivo por el uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en seguridad pública
Crea una comisión bicameral para evaluar los informes del Ejecutivo Federal sobre el uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en seguridad pública	No contempla ningún mecanismo de evaluación parlamentaria por el uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en seguridad pública

### ¿Militarización de la seguridad pública o de todo?

Nos parece importante abordar en esta última sección una cuestión toral de la propuesta de reforma: ¿esta abre la puerta a la militarización de la seguridad pública o a la militarización de cualquier función? La duda surge debido a la redacción del artículo 129 según lo propone la reforma, que sostiene que ninguna autoridad militar “puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en [...] las leyes que de [la Constitución] emanen”. ¿Esto implica que se pueden ampliar las funciones de las fuerzas armadas sin ningún límite, fuera de que estén en la ley?

Existen distintas personas y organizaciones que sostienen que sí: que la reforma abre la puerta para la militarización de todo.<sup>3</sup> Hemos leído y escuchado sus argumentos con atención, pero disentimos en parte. Desde nuestra perspectiva la reforma no permitiría esa expansión.

A nuestro parecer, el artículo 129 tendría que leerse necesariamente con el artículo 73, donde se explicitan las facultades del Congreso, y el artículo 124, que contiene la cláusula federal. Por virtud de la cláusula federal, el Congreso, como autoridad federal, solo puede hacer lo que la Constitución expresamente le permite. A su vez, la propuesta de reforma solo le otorga al Congreso la facultad de “expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública”. No le otorga al Congreso una carta en blanco para ampliar las funciones militares más allá de eso.<sup>4</sup> En este sentido, cuando el artículo 129 hace referencia a “las leyes que emanen de la Constitución”, se refiere a las leyes contempladas en el artículo 73.

Además de la interpretación sistemática de los artículos que se propone reformar, es importante considerar que la exposición de motivos, el dictamen y la discusión en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se enfocaron en el papel de las fuerzas armadas en seguridad pública. En ningún momento se ha hablado sobre la importancia de garantizarles participación en otros ámbitos.

Por estas razones, creemos que la propuesta de reforma se acota a la seguridad pública.

Sí nos importa reconocer, sin embargo, que esta es una materia en donde históricamente el texto de la Constitución ha importado poco.<sup>5</sup> Ello ya que toda la expansión militar que hemos visto en las últimas décadas ha ocurrido bajo el artículo 129 actual, que expresamente prohíbe que los militares se involucren en funciones que “no tienen conexión exacta con la disciplina militar”.

Considerando esta historia, entendemos cómo la propuesta de reforma actual puede generar preocupación: si a pesar de tener un artículo que claramente prohíbe la militarización, esta de todos modos ha ocurrido, ¿qué va a pasar con un artículo que hace referencia a las “funciones previstas en leyes”? ¿Se puede invocar la reforma a este artículo para justificar una expansión incluso mayor de las funciones de las fuerzas armadas? Por estas razones, sería importante que todas las personas legisladoras aclararan, en primer lugar, qué

---

<sup>3</sup> MUCD, [Reforma de AMLO sobre Guardia Nacional: militarización permanente de la seguridad y más poder para el Presidente](#), 2024; Centro PRODH, [“Guardia Nacional a Sedena en ‘Plan C’](#)”, 5 de julio de 2024.

<sup>4</sup> El actual artículo 73 le reconoce al Congreso la facultad de emitir distintas leyes relacionadas con las fuerzas armadas. Por ejemplo, la Constitución sí le atribuye directamente al Congreso Federal la facultad de emitir distintas normas relacionadas con las fuerzas armadas. De manera importante, en el artículo 73: en la actual fracción XXIX-M se le da la facultad para expedir leyes en “materia de seguridad nacional”; en la actual fracción XXII, se le da la facultad para expedir leyes que “organicen la Guardia Nacional”; en la actual fracción XIV se le da la facultad de “levantar”, “sostener”, y “reglamentar [la] organización y servicio” del “Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales”. De aprobarse la reforma, el Congreso adquiriría una facultad más: emitir leyes para permitir su participación en labores de seguridad pública.

<sup>5</sup> MUCD, PPD, Intersecta, [Inventario Nacional de lo Militarizado](#), segunda edición, 2024, pp. 69-81; Said, Ximena & Estefanía Vela Barba, [“¿Por qué es problemática la militarización? Razón uno: porque es contraria a la Constitución”](#), Nexos, 27 de mayo de 2024.

entienden que hace la reforma, antes de dar sus razones respecto a por qué es o no válida o valiosa. Si lo que están votando es una expansión de la militarización más allá de la seguridad pública, es importante decirlo.

## 2. La iniciativa en contexto

En 2018 se planteó por primera vez la propuesta de convertir a la Guardia Nacional en una institución castrense por medio de una iniciativa de reforma constitucional. Después de varios meses de arduas discusiones y parlamentos abiertos en ambas Cámaras del Congreso, las fuerzas partidistas lograron un consenso: la Guardia Nacional sería una institución civil. Esta idea contó con 463 votos a favor y uno en contra en la Cámara de Diputados, mientras que en el Senado la votación fue unánime. Finalmente, todas las legislaturas locales aprobaron la reforma. El proceso legislativo culminó con la reforma al artículo 21 de la Constitución, que estableció que las “instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional” y que la Guardia Nacional “estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública”.

A pesar de que el artículo 21 constitucional resultante de ese consenso era claro, desde 2019 se ha registrado una variedad de esfuerzos para militarizar a la Guardia Nacional.

- **En los hechos**, la Guardia Nacional está integrada y controlada por militares.
  - Para empezar, muchos de los elementos de la Guardia Nacional son soldados y marinos. De acuerdo con las últimas estimaciones del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2023, con datos de 2022, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), de las 104,207 personas que conformaban la Guardia Nacional al término de 2022, 71,228 (el 68%) provenían de la Sedena y 14,510 (el 14%) de la Semar. Es decir: prácticamente ocho de cada diez integrantes de la Guardia Nacional son militares.<sup>6</sup>
  - De acuerdo con lo que Sedena y Semar han respondido en solicitudes de acceso a la información pública, estos soldados y marinos están “comisionados” a la Guardia Nacional, lo que quiere decir que aún están sujetos al fuero militar y sus salarios salen del presupuesto de sus secretarías de origen.<sup>7</sup>
  - Aunado a esto, la Sedena es la dependencia a cargo de los nuevos reclutas, lo que incluye todo lo referente a su entrenamiento.<sup>8</sup>
  - Finalmente, en octubre de 2020 se hizo público un memorándum enviado por el Secretario de la Defensa al Secretario de la Marina, en el que le informaba

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que desde 2019, con base en el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, la proporción de elementos de la Policía Federal que han permanecido en la Guardia Nacional ha bajado de tres de cada diez en 2019 a uno de cada diez en 2023.

<sup>7</sup> Ángel, Arturo, “La Guardia Nacional tiene solo 23 mil elementos propios, no 100 mil, reconoce la corporación”, *Animal Político*, 24 de febrero de 2022; Ortega, Adriana E. & Fernanda Torres, “El fraude del carácter civil de la Guardia Nacional”, *Nexos: El Juego de la Corte*, 14 de abril de 2023.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

del traspaso del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena.<sup>9</sup>

- En los últimos años, las fuerzas armadas han sido fortalecidas **presupuestariamente**, en detrimento de la Guardia Nacional.<sup>10</sup>
  - Si se analiza el **presupuesto ejercido**<sup>11</sup> por las fuerzas de seguridad federales, de acuerdo con datos de la Cuenta Pública,<sup>12</sup> puede verse que, desde 2019, el presupuesto ejercido por la Guardia Nacional, adscrita a la SSPC, ha disminuido cada año. Pasó de casi \$41.5 mil millones de pesos en 2018 (en pesos de 2024), a \$24.4 mil millones de pesos en 2023, que es el último año para el que se tienen datos. Esto representa una pérdida de \$17 mil millones de pesos o una reducción del 41% de su presupuesto ejercido. Con la Sedena ha ocurrido lo contrario: al comparar 2018 y 2023, su presupuesto ejercido ha aumentado en un 42%. En este mismo periodo, el presupuesto de la Semar aumentó en un 27%. En otras palabras, a quienes se ha fortalecido a través del presupuesto durante este periodo ha sido **a las fuerzas armadas, en detrimento de la Guardia Nacional**.
  - Si se analizan las **plazas asignadas** a las fuerzas de seguridad federales, de acuerdo con datos de los Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de Hacienda y Cuenta Pública, puede verse el mismo patrón. En 2019, la Guardia Nacional tenía asignadas 43,695 plazas y en 2024 estas bajaron a 37,478. Esto representa una pérdida de 6,217 plazas en este periodo o una reducción del 14%. En el caso de la Sedena y Semar, sin embargo, las plazas, al igual que el presupuesto, solo han aumentado. En el caso de la Semar, pasaron de 66,505 en 2019, a 89,340 en 2024. Esto es 22,835 plazas más —un aumento del 34%—. En el caso de la Sedena, las plazas pasaron de 215,243 a 294,080; es decir, 78,837 plazas más —un aumento del 36%—. La Sedena es la institución de la administración pública federal que más plazas ha adquirido durante el presente sexenio. De nuevo: en este periodo las fuerzas armadas han sido fortalecidas en términos de personal humano en detrimento de la Guardia Nacional.

---

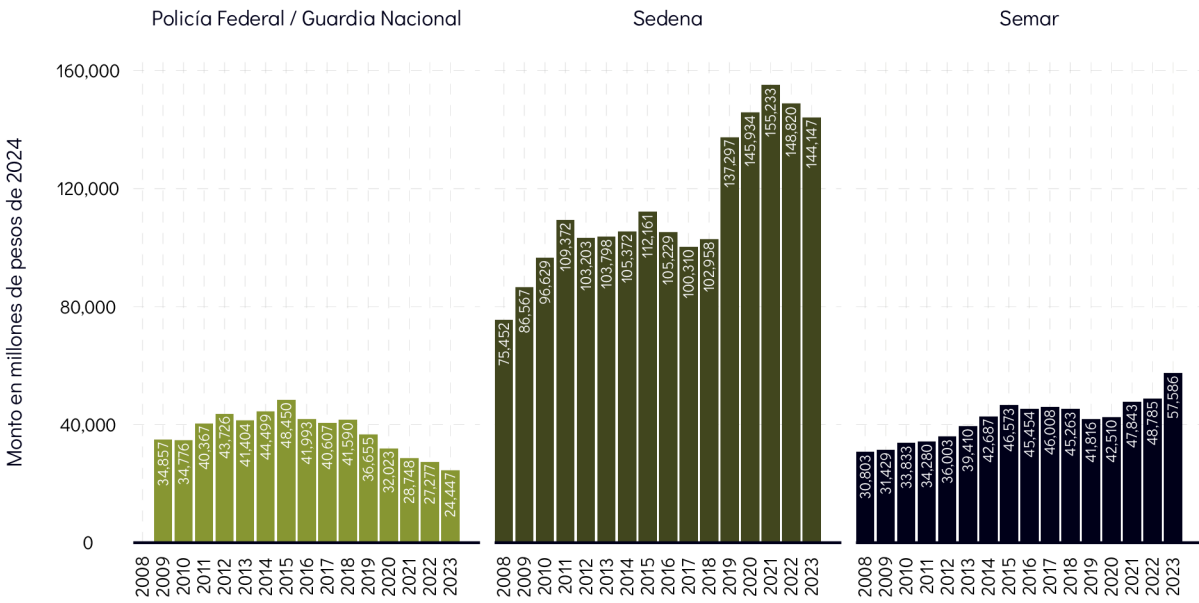
<sup>9</sup> Intersecta solicitó a la Sedena este documento, pero la dependencia lo reservó por cinco años. Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0000700330120.

<sup>10</sup> Ortega, Adriana E. & Fernanda Torres, “El fraude del carácter civil de la Guardia Nacional”, *Nexos: El Juego de la Corte*, 14 de abril de 2023; Intersecta, MUCD, PPD, *Informe sobre el Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, pp. 77-79.

<sup>11</sup> La cuenta pública incluye dos categorías: presupuesto aprobado y presupuesto ejercido. Básicamente: cuánto te aprueban gastar y cuánto acabas gastando. La distinción es importante porque pueden existir muchos cambios a lo largo del año presupuestario y precisamente detectamos que Sedena y Semar, sobre todo en los últimos años, *ejercen más dinero del que les fue aprobado*. Lo opuesto sucede con la Guardia Nacional: ejerce menos de lo que le aprueban. Por esta razón elegimos usar el indicador de presupuesto ejercido.

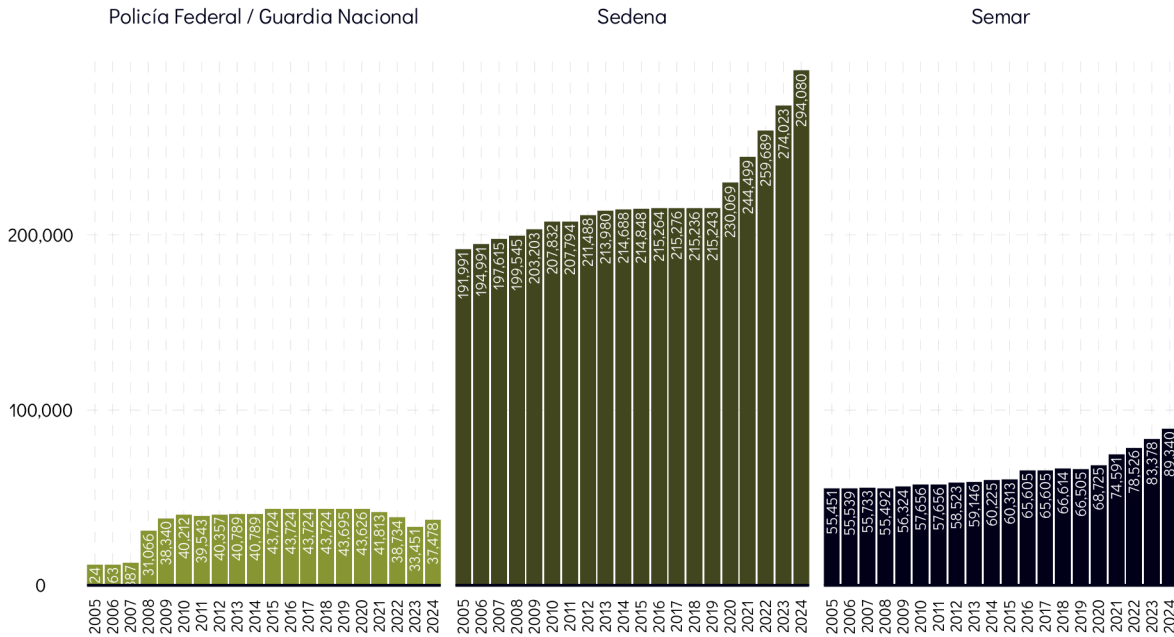
<sup>12</sup> Existen dos categorías en la base de datos del presupuesto: el monto aprobado o asignado al inicio del año y luego el monto ejercido al término del año. Las instituciones pueden ejercer más o menos de lo que originalmente se les aprobó. Lo que mostramos en la gráfica es el monto efectivamente ejercido.

## EL PRESUPUESTO EJERCIDO POR LAS INSTITUCIONES MILITARES EN MÉXICO



Fuente: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Transparencia Presupuestaria. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

## LAS PLAZAS ASIGNADAS CON LAS INSTITUCIONES MILITARES EN MÉXICO



Fuente: Análisis de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

- **Normativamente**, se ha buscado militarizar a la Guardia Nacional de distintas formas.
  - Por ejemplo, la Ley de la Guardia Nacional, promulgada en 2019, autorizó, en su artículo 39 que la “profesionalización del personal de la Guardia Nacional” pudiera hacerse en las “instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas”. De acuerdo con esta Ley, uno de los requisitos para ocupar la Comandancia de la Guardia Nacional es que la persona tenga “una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad”, algo que favorece desproporcionadamente a personas provenientes de las fuerzas armadas para ocupar el cargo.<sup>13</sup> Los dos comandantes que ha tenido la Guardia Nacional desde 2019 son ex militares.
  - En septiembre de 2022, a través de una reforma a la Ley de la Guardia Nacional, se le transfirió legislativamente el control administrativo y operativo de la Guardia Nacional a la Sedena. La Suprema Corte declaró inconstitucional esta transferencia legislativa en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022.<sup>14</sup>

Si se considera todo lo anterior, la presente iniciativa es la respuesta más directa a la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022 y el último en una larga lista de esfuerzos por obtener un piso jurídico para convertir a la Guardia Nacional en una corporación militar, además de legitimar la participación permanente de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

Más allá de lo político, nos preocupa lo pragmático. La reforma constitucional de 2019 ordenó la consolidación de una corporación civil —la Guardia Nacional—. Ello no ocurrió porque se decidió privilegiar el fortalecimiento de la Sedena y su control sobre la Guardia Nacional. Lo que nos preocupa es que ahora esto se use como argumento para seguir perpetuando este modelo: dado que la Guardia Nacional sigue siendo débil, no nos queda de otra más que recurrir a los militares. Es un círculo vicioso e importa visibilizar que si la Guardia Nacional sigue siendo débil es precisamente por las decisiones que se han tomado.

En cualquier caso, dada la velocidad con la que se han discutido reformas constitucionales durante la LXVI legislatura, nos preocupa que la reforma se apruebe sin mayor discusión cuando hay tanto por analizar y deliberar.

---

<sup>13</sup> Es importante mencionar que varias organizaciones, entre ellas MUCD, impugnaron la Ley de la Guardia Nacional precisamente por permitir la militarización de esta institución. Gutiérrez, Víctor & María Fernanda Rebollar, “Acciones ciudadanas contra la militarización de la seguridad pública”, *Nexos*, 7 de junio de 2021.

<sup>14</sup> Luna, Karen, “Recordando la reforma constitucional de la Guardia Nacional”, *Nexos: El Juego de la Corte*, 12 de abril de 2023.

### 3. Los problemas con la justificación de la iniciativa

A pesar de tratarse de un cambio radical de modelo de seguridad, la iniciativa ofrece apenas diez páginas de justificación para estos cambios. El dictamen retoma casi sin excepción las mismas ideas de la iniciativa. En resumen, ambos señalan que la estrategia de seguridad implementada por el actual gobierno ha sido distinta a la implementada en los dos sexenios previos y que, a diferencia de antes, esta nueva estrategia ha mostrado resultados positivos. En este apartado analizamos críticamente los argumentos que ofrecen la iniciativa y el dictamen para sostener el éxito de la estrategia. Con ello, esperamos dar razones para rechazar la reforma.

#### La popularidad de las fuerzas armadas

La iniciativa y el dictamen utilizan la popularidad de las fuerzas armadas para justificar la reforma. Señalan que las fuerzas armadas son las instituciones de seguridad con mayor “percepción de efectividad”, mayor “percepción de confianza” y menor “percepción de corrupción”, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (Envipe) y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (Ensu). El argumento es que, dada esta percepción favorable que tiene la ciudadanía sobre las fuerzas armadas, se justifica extender sus funciones a la seguridad pública de forma permanente.

Vemos dos grandes problemas con esta lógica. El primero tiene que ver con las encuestas que se utilizan. El segundo tiene que ver con el papel que debe jugar la percepción de la ciudadanía en la evaluación de las políticas públicas.

#### Contextualizando las encuestas

Aunque la Ensu y la Envipe están diseñadas para captar la percepción pública, y no para evaluar el desempeño de las autoridades, su uso con ese objetivo tiene tres limitaciones importantes.

Para empezar, estas encuestas no evalúan el desempeño de las fuerzas armadas ni las experiencias reales de la ciudadanía con estos cuerpos. Sus resultados se basan en percepciones de personas seleccionadas aleatoriamente, sin confirmar el nivel de contacto con las fuerzas de seguridad.

Al respecto, es importante reconocer que las fuerzas armadas son las instituciones de seguridad con las que menor contacto tiene la población. Daniel Zizumbo y Benjamín Martínez,<sup>15</sup> académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), publicaron un estudio sobre la percepción de la ciudadanía respecto a las fuerzas armadas. En los resultados destaca que, de entre las personas encuestadas, casi nueve de cada diez no han tenido contacto con las fuerzas armadas en primera persona, y de quienes sí, el 41% reportaron un contacto de vista o mediático con elementos de las instituciones militares.

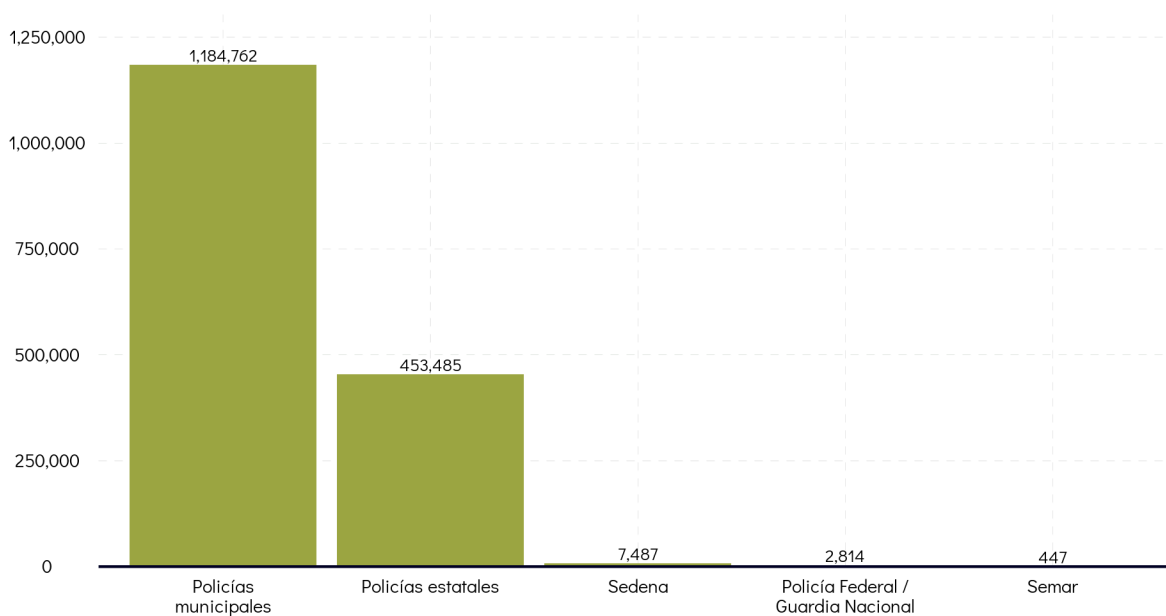
---

<sup>15</sup> Zizumbo, Daniel & Benjamín Martínez, [Encuesta sobre militarización en tiempos de pandemia](#), Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2021.

Un segundo indicador del bajo nivel de interacción de las fuerzas armadas con la población son las detenciones. De acuerdo con los Censos de Seguridad (a nivel municipal, estatal y federal) y la información en respuesta a solicitudes de información a Sedena y Semar,<sup>16</sup> en 2022, un total de 1,649,095 fueron detenidas en el país. Sin embargo, el 99.93% de estas detenciones fueron realizadas por policías estatales y municipales —¡1.6 millones de personas!— y solo el 0.07% —¡7,934 personas!— fueron realizadas por las fuerzas armadas, como puede verse en la siguiente gráfica. Esta es una tendencia que hemos encontrado para cada uno de los años para los cuales hay información disponible. Si consideramos que las detenciones son de los momentos más álgidos de la relación entre fuerzas de seguridad y la ciudadanía, no sorprende la percepción tan negativa de las policías en contraste con la de las fuerzas armadas. La policía, particularmente la estatal y municipal, es la institución punitiva con la que más interactúan las personas en México, mientras que, por el contrario, las fuerzas armadas son las que menos entran en contacto directo con las personas.

### NÚMERO DE DETENCIONES REALIZADAS EN 2022 POR LOS CUERPOS DE SEGURIDAD EN MÉXICO

Por autoridad



Fuente: Censos de procuración de justicia estatales y federales, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, respuestas a las solicitudes de acceso a la información con folios 33002642400530 y 330026624000282. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

Una segunda limitante del uso de estas encuestas para generar conclusiones sobre el desempeño de las fuerzas armadas es su representatividad respecto de toda la población en México, pues ambas excluyen grupos que están en frecuente contacto con los militares. La Ensu, por ejemplo, solo se aplica en contextos urbanos, dejando fuera a la población rural. Esta omisión es relevante para las fuerzas armadas considerando que muchas de las operaciones de “erradicación” de plantíos ilícitos del Ejército y Fuerza Aérea son

<sup>16</sup> Respuesta a las solicitudes de información con folios 33002642400530 y 330026624000282.

implementadas precisamente en este tipo de lugares, afectando desproporcionadamente a localidades rurales.<sup>17</sup> Por su parte, aunque la Envepe es representativa a nivel nacional y estatal, no recolecta información sobre la percepción de, por ejemplo, personas en situación de movilidad, quienes tienen interacciones frecuentes con estas fuerzas de seguridad, particularmente la Guardia Nacional, dada la creciente militarización de la política migratoria. Las encuestas que utiliza el gobierno para justificar expandir las facultades de las fuerzas armadas excluyen a algunas de las poblaciones que más interactúan con ellas.

Por último, es importante destacar una limitación en las encuestas de percepción, particularmente en el caso de las preguntas cerradas. En ocasiones, la manera de plantear la pregunta genera un sesgo de respuesta. Este es un término utilizado para referir a las condiciones o factores que inducen a las personas encuestadas a dar respuestas inexactas o falsas durante la encuesta o entrevista cara a cara. De hecho, el propio Inegi alerta sobre las desventajas de preguntas cerradas al diseñar cuestionarios pues los sesgos en las respuestas derivan del número y orden en el cual se presentan las alternativas para seleccionarlas.<sup>18</sup> Por ejemplo: el cuestionario de la Ensu pregunta al informante cuánta confianza “le inspira” cada corporación policial y militar. Quizá el mayor porcentaje de confianza asignado a los militares responde más al sentido práctico colectivo sobre la mayor disciplina entre los militares en comparación con las corporaciones policiales, ya que las opciones de respuesta llevan a que la persona respondente compare entre las opciones planteadas, más que a que le inspiren mayor confianza como resultado de una experiencia personal de interactuar con policías y militares.

Las limitaciones enumeradas del uso de la Ensu y la Envepe para hablar sobre el desempeño de las fuerzas armadas explican por qué otros ejercicios, como la Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad (Enpol), que presentan resultados a partir de interacciones reales con las fuerzas de seguridad, son más adecuadas para evaluar a las fuerzas armadas. Las diferencias en las encuestas también sirven para entender por qué en la Enpol hay una percepción menos favorable hacia las acciones de las fuerzas armadas: porque refleja más interacciones concretas, que percepciones lejanas.

### **Más allá de la percepción, el desempeño**

Sin duda la percepción ciudadana es un componente relevante para el diseño y evaluación de las políticas públicas. No obstante, es fundamental reconocer que estas percepciones no necesariamente reflejan la experiencia concreta de la ciudadanía con dichas instituciones y no son justificación suficiente para informar la toma de decisiones.

Para tomar decisiones de política pública se debe obtener información sobre los resultados en el problema público que se plantea resolver. En este caso, para decidir la continuación de la militarización de la seguridad pública se requiere de un análisis que vaya más allá de la percepción y examine el desempeño de estas instituciones en la reducción de la violencia y si

---

<sup>17</sup> Torreblanca, Carolina Alejandra, *The Political Economy of Crime and its Punishment: Evidence from Latin America*, Tesis para el Doctorado en Filosofía, New York University, 2024, pp. 45-77.

<sup>18</sup> INEGI, *Diseño de cuestionario*, 2013, p. 11 y ss.

la estrategia ha tenido efectos negativos no previstos en otros ámbitos del bienestar de la población.

Aunque las fuerzas armadas han intervenido en la seguridad pública durante años, no hay evidencia concluyente de que su participación reduzca la violencia; por el contrario, la podría estar exacerbando. Es crucial, por lo tanto, contrastar la popularidad de las fuerzas armadas con un escrutinio riguroso de su desempeño real y sus prácticas en el terreno. En las siguientes dos secciones describimos la información que sí tenemos sobre el desempeño de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y en otros ámbitos de la administración pública.

### Los abusos de las fuerzas armadas

En la iniciativa se señala que la estrategia de seguridad del gobierno actual ha contribuido a la disminución de los abusos de la fuerza atribuidos a las fuerzas armadas. Esto puede verse, según la iniciativa, en la disminución a niveles “similares a los existentes en 2007” del número de quejas por violaciones a derechos humanos contra las fuerzas armadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Con esto, la iniciativa busca responder una de las críticas más comunes a la estrategia de seguridad militarizada, a saber: que supone un riesgo para los derechos humanos. La respuesta de la iniciativa a esta preocupación es que las violaciones a los derechos humanos han disminuido en años recientes. La evidencia con la que contamos en Intersecta y Data Cívica es que si bien los niveles de los abusos de las fuerzas armadas varían en el tiempo, persisten y son bastante comunes. Más aún: cuando se compara su desempeño con el de las policías, en el mejor escenario las fuerzas armadas ejercen niveles similares de violencia; en el peor, sus abusos son más frecuentes. En este sentido, a pesar de todo, usar a las fuerzas armadas en seguridad pública sigue implicando un riesgo de aumento de los abusos de poder y las violaciones a los derechos humanos.

### Los enfrentamientos y los abusos de la fuerza

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), los medios de comunicación comenzaron a reportar con mayor frecuencia los “enfrentamientos” entre distintas fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas armadas, y supuestos grupos delictivos. Estos eventos se distinguían porque existía un cruce de fuego y un uso de armas letales. Esta información comenzó a registrarse oficialmente por las fuerzas de seguridad federales y constituye una de las fuentes más importantes de análisis sobre su uso de la fuerza.

La información estadística sobre los enfrentamientos por lo general incluye información sobre el número de civiles fallecidos, heridos y detenidos, así como el número de autoridades fallecidas y heridas en estos sucesos. Con base en estos datos, desde la academia se han construido distintos indicadores sobre posibles abusos de la fuerza.<sup>19</sup> El

---

<sup>19</sup> Para una recapitulación de las distintas investigaciones sobre los abusos de la fuerza en los enfrentamientos, véase Intersecta, MUCD, PPD, *Informe sobre el Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, pp. 89-91; Said, Ximena, Fer Torres & Estefanía Vela Barba, “¿Por qué es problemática la militarización? Razón tres: la evidencia mexicana”, *Nexos*, 10 de junio de 2024.

más conocido es el “índice de letalidad”, que contrasta el número de civiles que fallecen contra el número de civiles que resultan heridos en estos eventos. Es señal de alarma cuando el número de fallecidos es mayor que el de heridos, porque sugiere que no hay un uso necesario y proporcional de la fuerza; que las autoridades matan más de lo que lastiman.

¿Qué muestran estos análisis?

*Los abusos de las fuerzas armadas persisten en el tiempo*

En Intersecta le hemos solicitado a Sedena y Semar datos sobre los enfrentamientos en los que se han visto involucrados sus elementos para el periodo 2007-2023. Esta información nos permite analizar la evolución de su desempeño a lo largo de casi tres sexenios.

En el sexenio de Calderón la Sedena tuvo el mayor número de enfrentamientos; también es el sexenio en el que sus indicadores sobre abuso de la fuerza son mayores. Las reducciones que se han visto desde entonces en el abuso de la fuerza, sin embargo, nunca son suficientes para llegar a niveles deseables e incluso en dos de los tres indicadores que analizamos, el sexenio de López Obrador registra mayores niveles de abuso de la fuerza que el de Peña Nieto.

Empezamos por el índice de letalidad, que, como dijimos, contrasta el número de civiles que fallecen, con el número de civiles que son heridos en estos enfrentamientos. Como puede verse en la siguiente gráfica, en el sexenio de Calderón y de Peña Nieto se registraban 1.2 civiles fallecidos por cada herido: es decir que, en promedio, eran más los civiles que fallecían que los que eran heridos en estos sucesos. Para el sexenio de López Obrador, la razón es de uno a uno: fallecen y son lastimados por igual. Si bien esta proporción es mejor, continúa siendo un uso desproporcionado de la fuerza letal, en tanto lo esperado es que haya más personas heridas que fallecidas –es decir, una proporción menor a 1–.

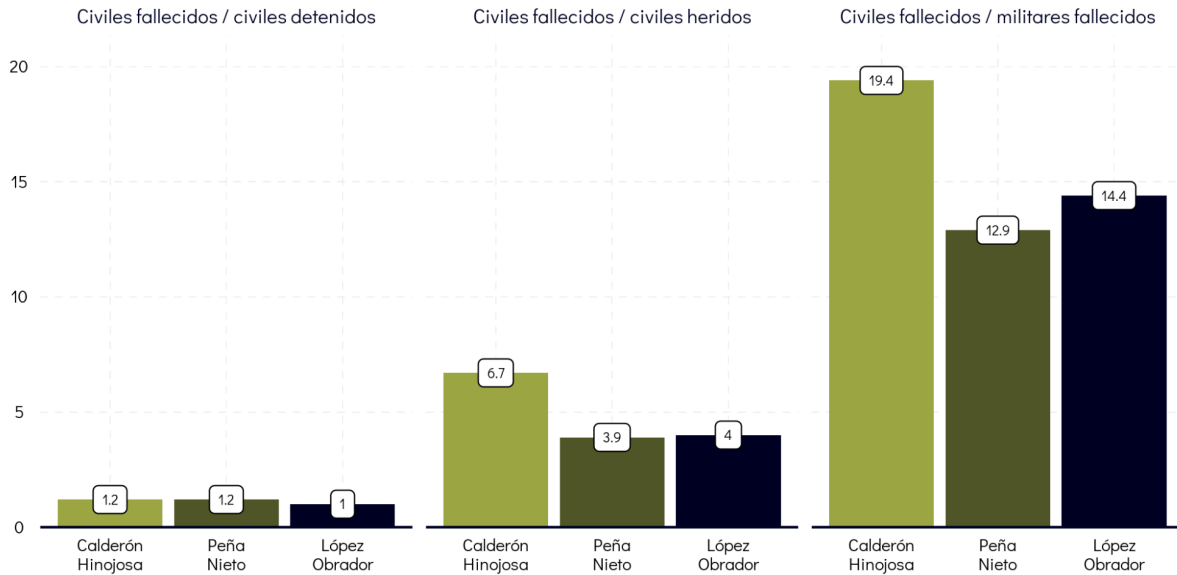
Segundo indicador: civiles fallecidos por civiles detenidos. El índice esperado es que sean más los civiles detenidos que los fallecidos, pues esto es indicativo de que las personas son llevadas “a la justicia”. En el sexenio de López Obrador, por cada civil detenido hay cuatro civiles fallecidos en enfrentamientos. Esto es un foco rojo. Además, el indicador es ligeramente mayor que el registrado durante el sexenio de Peña Nieto, lo que indica que el problema del uso de la fuerza letal se ha agudizado.

Tercer indicador: civiles fallecidos por militares fallecidos. La Sedena clasifica a estos eventos como “agresiones al personal militar”, lo que indica que son los civiles los que supuestamente siempre atacan a las autoridades. El indicador de civiles fallecidos por militares fallecidos nos permite saber quiénes mueren más. Si son los civiles quienes inician estas agresiones, esperaríamos que las pérdidas estuvieran desproporcionadamente del lado de los militares. Sin embargo, los números muestran que de manera sistemática mueren más civiles que militares en estos enfrentamientos. Al analizar los cambios en el tiempo, destaca que, en lo que va del sexenio de López Obrador, mueren 14.4 civiles por cada militar fallecido. Este indicador está por encima del registrado en el sexenio de Peña Nieto. Esto no implica, nos parece importante aclararlo, que López Obrador haya dado órdenes de cometer abusos, sino que muestra que hay un riesgo inherente al uso de las fuerzas armadas que no se puede

paliar cambiando de cabeza. Incluso con un Presidente que una y otra vez señala que en su gobierno no se cometen abusos, estos como quiera pueden ocurrir.

### INDICADORES SOBRE EL ABUSO DE LA FUERZA EN LOS ENFRENTAMIENTOS DE LA SEDENA

Por sexenio



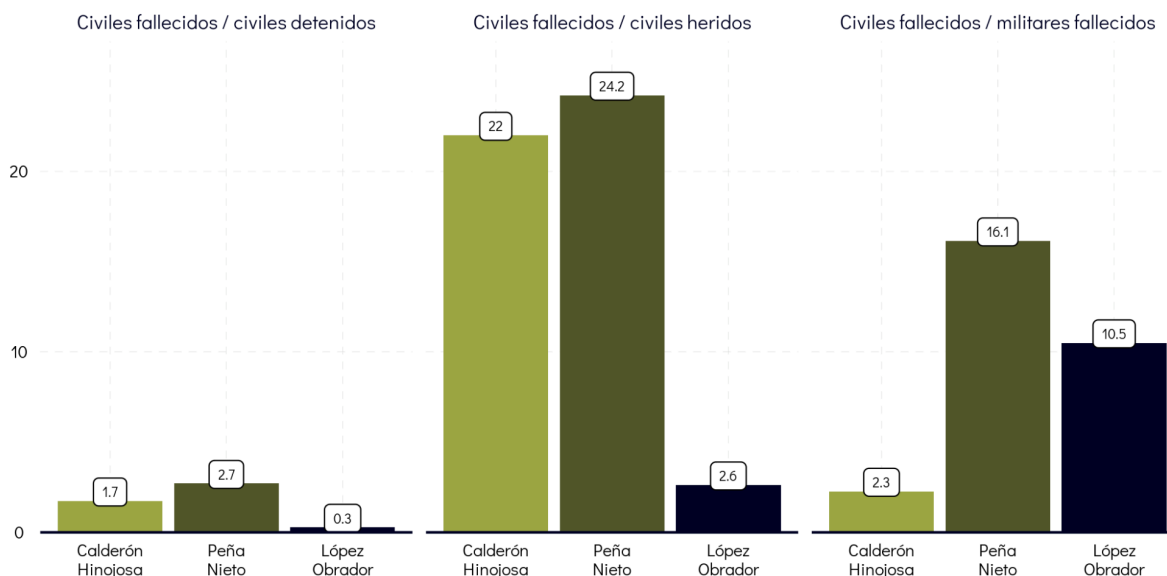
Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información con folio número 330026424000531.  
 Nota: Para el sexenio de López Obrador solo se cuenta con información hasta 2023.  
 Información procesada por Intersecta (intersecta.org).

En este sentido, si bien los datos de la Sedena muestran una mejora en los indicadores sobre abuso de la fuerza en los enfrentamientos respecto a los registrados durante el sexenio de Felipe Calderón, no cesan las razones para preocuparse.

A diferencia de lo que ocurre con la Sedena, el mayor número de enfrentamientos de la Semar ocurrió durante el sexenio de Peña Nieto. Es también el sexenio con los mayores índices de abuso, como puede verse en la siguiente gráfica. Tratándose del sexenio de López Obrador, preocupa que para la Semar sigan siendo más los civiles que fallecen en sus enfrentamientos que los que salen lastimados; y también preocupa la desproporción entre civiles fallecidos en comparación con marinos fallecidos. Los focos rojos persisten.

## INDICADORES SOBRE EL ABUSO DE LA FUERZA EN LOS ENFRENTAMIENTOS DE LA SEMAR

Por sexenio



Respuesta de la Semar a la solicitud de acceso a la información con folio número 330026624000283.  
 Nota: Para el sexenio de López Obrador solo se cuenta con información hasta 2023.  
 Información procesada por Intersecta (intersecta.org).

### *Si se contrastan las fuerzas armadas con las policías, sus abusos son iguales o mayores*

Los datos que presentamos en el apartado previo permiten contrastar el desempeño de las fuerzas armadas a través de los años. Pero, ¿cómo se comparan con las policías, particularmente las estatales y municipales? Este análisis es poco común porque hay menos información que permita realizarlo. En 2017, el Programa de Política de Drogas del CIDE publicó una base de datos –la Base CIDE-PPD– que permitía contrastar el desempeño de las policías con el de las fuerzas armadas en los enfrentamientos para los años de 2007 a 2011. Recientemente, desde Data Cívica e Intersecta publicamos una base de datos –la Base Oculta– que permite hacer ese análisis para el periodo 2017-2020.<sup>20</sup> Estas son las únicas fuentes que conocemos que permiten ese contraste en relación con los enfrentamientos. ¿Qué revelan?

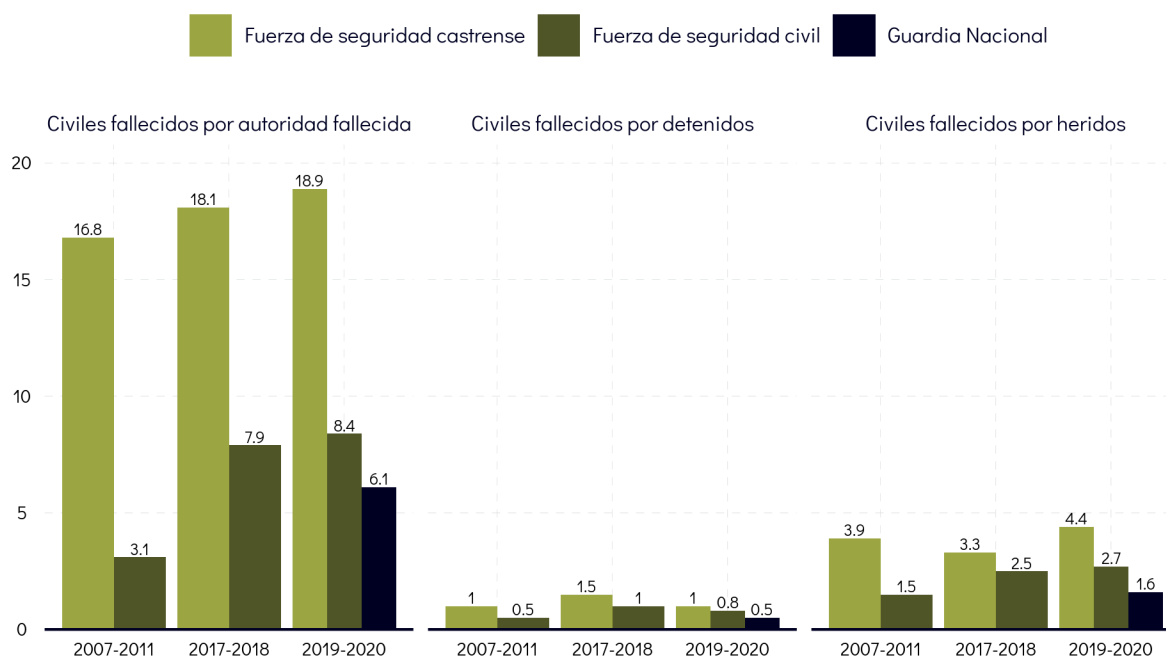
De acuerdo con nuestro análisis, “la fuerza letal, es igual o incluso más frecuente para los casos en los que se involucran elementos de las fuerzas armadas, comparados con aquellos en los que participan las policías”.<sup>21</sup> Esta tendencia se encontró de manera constante a lo largo del tiempo, incluido el sexenio más reciente, como muestra la siguiente gráfica. Para cada grupo de años y para cada indicador, el abuso de la fuerza de las fuerzas armadas es mayor que el de las policías.

<sup>20</sup> Data Cívica & Intersecta, *La bitácora de la guerra*. Con Copia Oculta: Asunto 1, 2023.

<sup>21</sup> Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales*. Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

## INDICADORES SOBRE EL ABUSO DE LA FUERZA EN LOS ENFRENTAMIENTOS PARA CIVILES

Por sexenio y fuerza de seguridad



Fuente: Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales*, Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

De nuevo: la iniciativa busca regularizar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Uno de los argumentos que utiliza es que los abusos que cometen se han reducido con el tiempo. Otro de los argumentos que utiliza es que la ciudadanía confía más en ellas que en las policías. Los datos muestran, sin embargo, que si contrastamos el desempeño de las fuerzas armadas con las de las policías, las primeras siempre muestran indicadores más altos de abuso de la fuerza, sin importar el sexenio.

### La tortura en las detenciones

En 2021, el Inegi publicó la segunda edición de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol). Esta encuesta recaba las experiencias de personas privadas de la libertad y brinda información sobre la manera en la que las autoridades realizan las detenciones. Tanto la Enpol 2021<sup>22</sup> como la Enpol 2016, muestran que la arbitrariedad y la tortura en las detenciones es mayor para las fuerzas armadas en comparación con las policías.<sup>23</sup>

Concretamente, y por poner un ejemplo, las fuerzas armadas son las que más tiempo retienen a las personas y las que menos las llevan de manera inmediata al Ministerio Público. De las personas arrestadas por autoridades civiles, el 56.1% fue llevado al Ministerio Público, mientras que para las fuerzas armadas el porcentaje fue de 46.5%. Si no fue al Ministerio

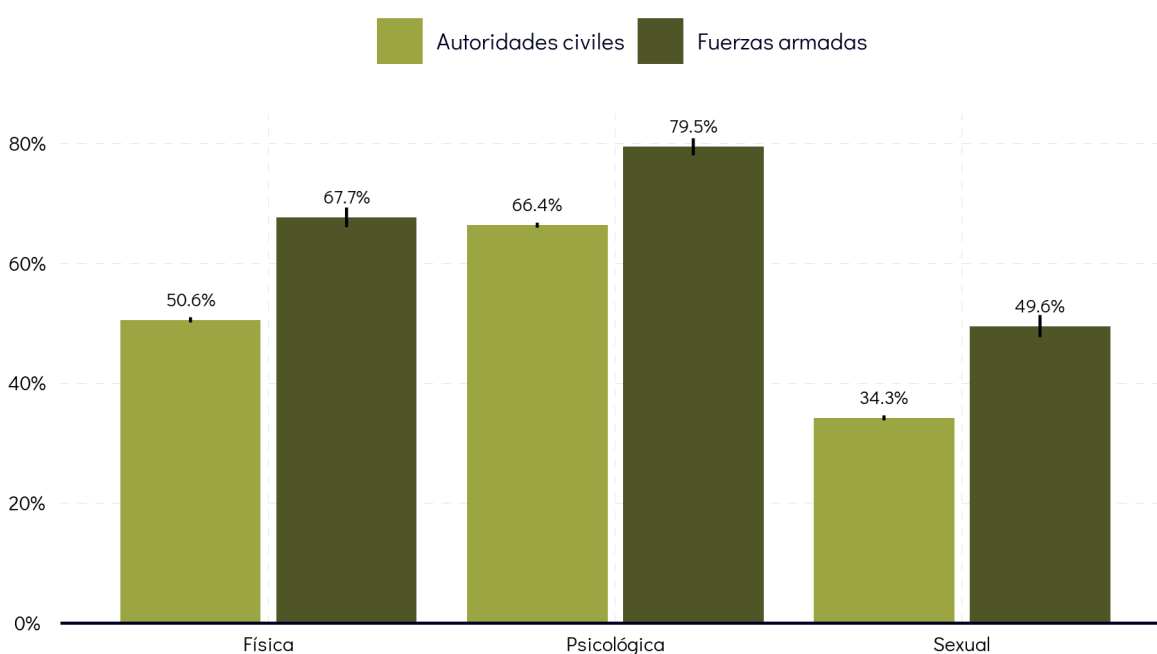
<sup>22</sup> Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales*, Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

<sup>23</sup> Intersecta, *Amicus curiae para la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019*, 2023, p. 18.

Público, ¿a dónde se llevaron a las personas? En una mayor proporción, a zonas militares, casas particulares o terrenos baldíos. ¿Cuánto tiempo las retuvieron ahí? En el 54.5% de los casos las personas detenidas por las fuerzas armadas fueron retenidas por más de seis horas; este porcentaje para las autoridades civiles es de 20 puntos menos.<sup>24</sup> Tratándose de autoridades civiles, en 15.2% de los casos las personas fueron retenidas *más de 24 horas*. Cuando la detención la realizan las fuerzas armadas, este porcentaje sube a 24.8%, casi diez puntos más.

## ¿EN QUÉ PORCENTAJE DE LAS DETENCIONES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD LA AUTORIDAD EJERCIÓ VIOLENCIA?

Por autoridad que realizó la detención



Fuente: Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales*. Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

¿Qué ocurre durante la detención? En el caso de las personas detenidas por las fuerzas armadas, una mayor proporción reporta haber vivido al menos un incidente de violencia a manos de las autoridades, cuando se compara con las que fueron detenidas por autoridades civiles. En el contexto de las detenciones, más de ocho de cada diez personas privadas de su libertad detenidas por las fuerzas armadas reportaron haber vivido al menos un incidente de violencia. Esta proporción es mayor a la registrada en las detenciones por autoridades civiles (siete de cada diez).<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales*. Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

<sup>25</sup> Esto es además cierto cuando observamos las proporciones dentro de grupos históricamente discriminados, como las personas pertenecientes a comunidades originarias y afrodescendientes. Sin embargo, la información de la Enpol no es suficiente para concluir si las fuerzas armadas cometen además más abusos del uso de la fuerza contra estos grupos. La muestra es suficiente únicamente para señalar que la violencia sexual es 20 puntos

La tortura es mayor en los tres tipos de violencias que registra la Enpol (2021) —la violencia psicológica, sexual y física— para las personas detenidas por las fuerzas armadas, que para las detenidas por las policías. Por poner un ejemplo: el 6.4% de las personas detenidas por las autoridades civiles mencionó haber sufrido lesiones que pusieron su vida en riesgo; este porcentaje es casi el doble en el caso de las fuerzas armadas, con un 12%.<sup>26</sup>

Nos preocupa que, en términos de desempeño, la Enpol 2021, **que fue realizada en el sexenio actual**, muestra que las fuerzas armadas siguen siendo más peligrosas que las policías.

### Los casos ante la CNDH

Llegamos finalmente a los casos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En las páginas 9 y 10 de la iniciativa se presume que la estrategia de seguridad reciente se distingue por priorizar el “respeto de los derechos humanos, en la construcción de la paz y en la seguridad pública con fuerzas policiales altamente profesionales y capacitadas, las cuales sólo pudieron obtenerse de personal con origen militar para conformar la Guardia Nacional. Ello produjo la disminución del número de quejas por presuntas violaciones atribuidas a elementos de las Fuerzas Armadas (...)”.

Como puede verse en la siguiente gráfica, el sexenio de Calderón fue en el que se registró el número más alto de quejas recibidas por la CNDH para las fuerzas de seguridad federales. Desde entonces, el número de quejas recibidas ha disminuido.

Sin embargo, existen tres aspectos que nos importa destacar. El primero es que las quejas a la CNDH por presuntas violaciones a derechos humanos pueden disminuir por varias razones. En efecto, una podría deberse al cambio en el actuar de los elementos de las Fuerzas Armadas. Pero la reducción en el número de quejas también podría darse por al aumento en la desconfianza hacia autoridades como la CNDH o hacia mecanismos como las quejas a esta institución para la resolución de dichos abusos. Como veremos más adelante, la reducción no es atribución. En ese sentido, no podemos distinguir a qué se debe la disminución en el número de quejas: si a cambios en el comportamiento de los elementos de las Fuerzas Armadas, a cambios en la facilidad, costos y/o beneficios de utilizar los mecanismos institucionales para denunciar, o una mezcla de ambos.

El segundo es que el número de quejas nunca disminuye a los niveles que existían previo a 2007, como puede verse en la gráfica anterior que muestra las quejas abiertas desde 1996. En otras palabras: por más que este indicador haya mejorado en relación con el sexenio de Calderón, el uso constante de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública supone un riesgo constante para los derechos humanos.

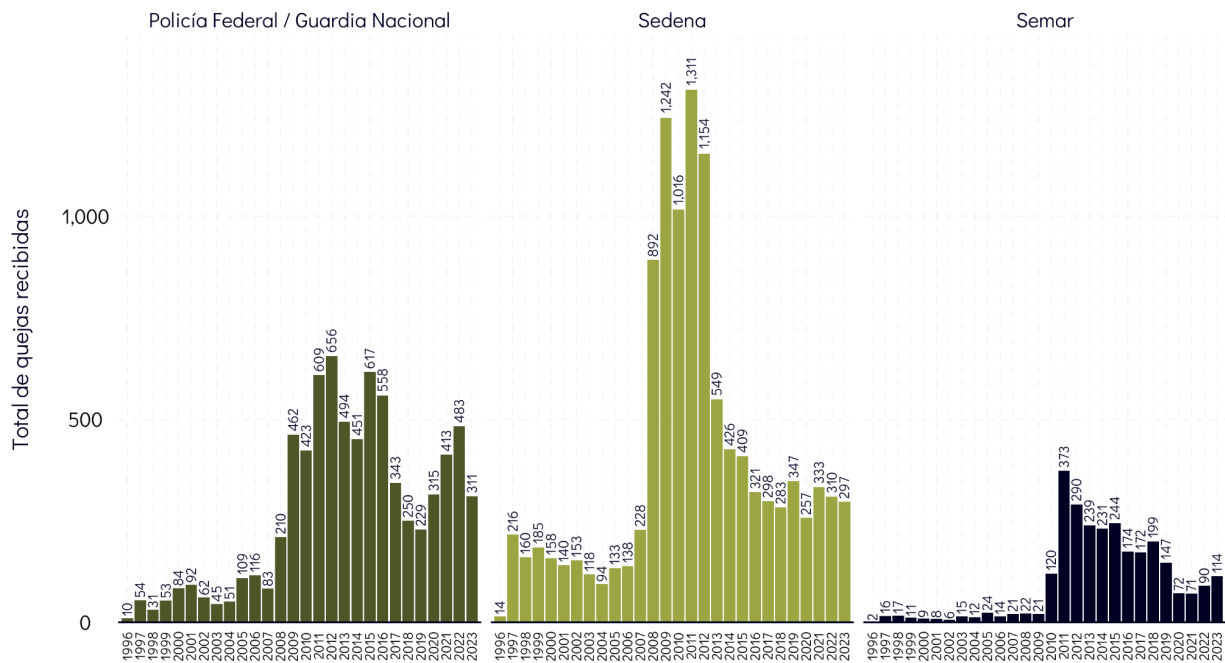
---

porcentuales más frecuente para las mujeres trans que para las mujeres cis detenidas por las fuerzas armadas (66.2% vs 45.3%).

<sup>26</sup> Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales*. Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

## QUEJAS RECIBIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Por año y por autoridad



Fuente: Solicitud de Acceso a la Información (SAI) con folio 330030924000223.  
 Datos procesados por Intersecta (intersecta.org)

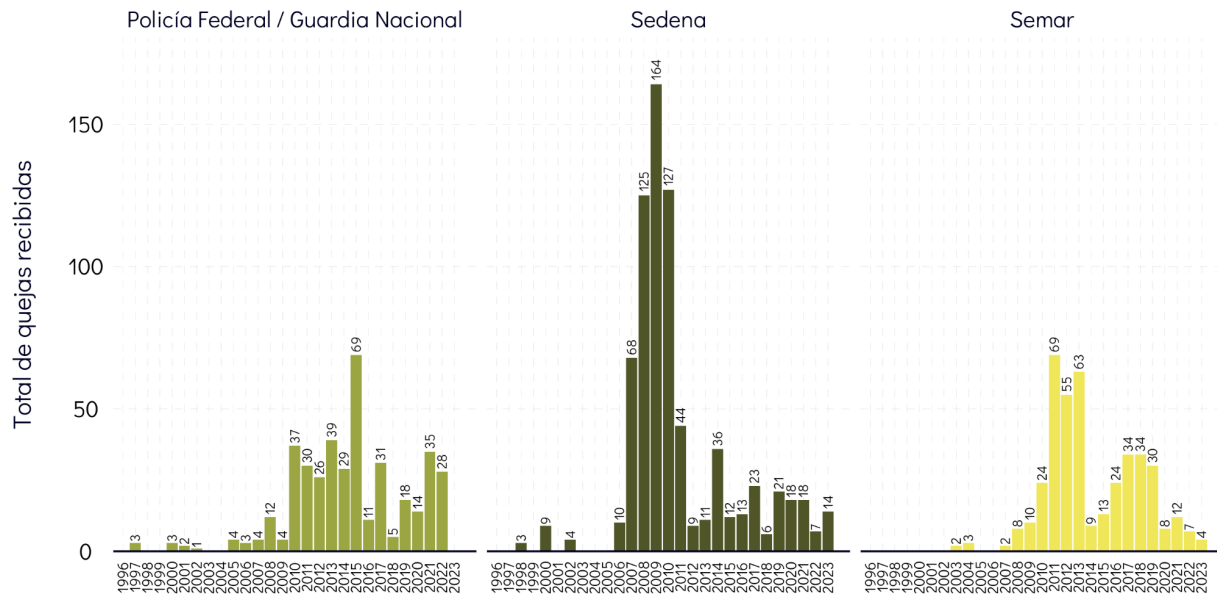
Lo tercero que nos interesa destacar es el desempeño de la Guardia Nacional frente a la Sedena y Semar. En la iniciativa se presume que “la actual administración instauró una nueva política de seguridad [...] con nuevas fuerzas policiales altamente profesionales y capacitadas, las cuales solo pudieron obtenerse de personal con origen militar para conformar la Guardia Nacional”. La afirmación apela a que la Guardia Nacional *mejora* con la militarización. Sin embargo, si analizamos el número de quejas en el sexenio de López Obrador, la Guardia Nacional tiene más quejas abiertas (2,001 entre 2019 y 2023) que la Sedena (1,827) y la Semar (693). De hecho, en este sexenio la Guardia Nacional tiene más quejas abiertas ante la CNDH que la Policía Federal de Felipe Calderón (1,903). Si nos basamos en este indicador, la mejora no es obvia a pesar de que, como dijimos previamente, la Guardia Nacional lleva años llena de soldados y marinos y ha sido la Sedena quien recluta y entrena a los nuevos integrantes.

Más allá de las quejas abiertas ante la CNDH, no puede obviarse que las recomendaciones de la CNDH ante estas instituciones no ha cesado en los últimos 20 años.<sup>27</sup> **En total, entre 2019 y 2023, la CNDH ha emitido 236 recomendaciones en contra de Sedena, Semar y Guardia Nacional.** Como puede verse en la siguiente gráfica, en todos los casos, las recomendaciones nunca han vuelto a los niveles que existían previo a 2007.

<sup>27</sup> Las recomendaciones por parte de la CNDH únicamente se dan en casos donde esta institución concluye que la queja expresa la veracidad y existencia de conductas documentadas consideradas como violatorias de Derechos Humanos.

## RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS A INSTITUCIONES MILITARES

Por año y por autoridad



Fuente: Solicitud de Acceso a la Información (SAI) con folio 330030924000223.  
 Datos procesados por Intersecta (intersecta.org)

Lo segundo que nos importa destacar es que el 5.2% de las quejas recibidas por la CNDH en ese periodo terminan en una recomendación, proporción superior a la registrada antes del 2019. Es decir, si bien durante la administración de López Obrador ha disminuido en números absolutos la cantidad de recomendaciones emitidas, en proporción un mayor número de quejas concluye en recomendaciones por violaciones a los derechos humanos.

### Recomendaciones de la CNDH emitidas en contra de Sedena, Semar y Guardia Nacional

A continuación enlistamos algunas de las recomendaciones que ha emitido la CNDH en contra de Sedena, Semar y Guardia Nacional **por hechos ocurridos recientemente**. Incluimos tan solo siete de las 236 recomendaciones que la CNDH ha emitido durante los últimos seis años, pero nos parece importante visibilizar los hechos para contextualizar las estadísticas previamente compartidas.



## RECOMENDACIÓN 90/2021 CONTRA LA SEDENA DEL 24 DE NOVIEMBRE DE 2021

Tamaulipas, julio de 2020.

**Elementos de la Sedena se enfrentaron con civiles y asesinaron a doce personas.** Tres de esas personas se encontraban en calidad de desaparecidas; habían sido secuestradas y estaban atadas de pies y manos. Existe un video de este caso, que muestra a una de las personas aún moviéndose en la caja de la camioneta. Cuando los militares se percatan de esto y gritan que está vivo, uno de los soldados da la orden de matarlo.

La CNDH estimó que se violó el derecho a la vida por un uso excesivo de la fuerza que derivó en la pérdida de la vida de doce personas

## RECOMENDACIÓN 41/2022 CONTRA LA SEMAR DEL 25 DE FEBRERO DE 2022

Guerrero, marzo de 2021.

**Un grupo de jornaleros indígenas estaba trabajando en su campo agrícola cuando presenciaron la persecución de una camioneta por parte de elementos de la Semar y la Policía Estatal, ante lo cual se metieron a sus cuartos.** Pasado un rato, los elementos de la Semar y la Policía detuvieron a cuatro personas; tres de ellas trabajaban en ese campo y no conocían a la cuarta persona detenida. Es decir, fueron detenciones arbitrarias. Las cuatro personas detenidas fueron mantenidas en un baño, tiradas en el piso, durante más de cinco horas. Los elementos de la Semar le quitaron el celular y la cartera a una de ellas y la obligaron a grabar un video en el que decía que no le habían quitado nada. Posteriormente, las personas fueron trasladadas en calidad de detenidas al CERESO, en donde permanecían todavía un mes después de los hechos (cuando se inició la queja), acusados de portación de arma de fuego y tráfico de drogas.

Los derechos humanos declarados como violados por la CNDH fueron la libertad jurídica por detención arbitraria y retención ilegal de las personas indígenas y jornaleras agrícolas.



## RECOMENDACIÓN 18/2023 CONTRA LA SEDENA DEL 31 DE ENERO DE 2023

Michoacán, enero de 2022.

**La víctima describe que estaba en compañía de sus tres hijos menores de edad, trabajando.** De repente, escuchó el ruido de unas camionetas de la Sedena, que se acercaron hasta donde estaban. Los soldados comenzaron a insultarla y amenazarla, por lo que la víctima comenzó a grabarles. En ese momento la jalieron y se la llevaron junto con sus hijos a un camino de terracería, en donde la estuvieron tocando durante aproximadamente quince minutos, la despojaron de su celular y la amenazaron con violar a su hija. Todas estas acciones sucedieron frente a sus hijos. Cuando la víctima reportó su celular como perdido, este fue ubicado en la zona en la que está un batallón de la Sedena.

Los derechos humanos declarados como violados por la CNDH fueron la integridad y seguridad personal por la retención ilegal, violencia sexual y omisión de garantizar el interés superior de la niñez.





## RECOMENDACIÓN 96 VG/2023 CONTRA LA SEMAR DEL 31 DE MARZO DE 2023

Veracruz, enero de 2019.

**Tres personas fueron detenidas por elementos de la Marina para una “revisión de rutina” mientras circulaban en su vehículo.** En ese lapso de tiempo, las personas fueron golpeadas con un bate de béisbol de metal que portaban los militares, y acusadas de traer armas y de haber hecho algo indebido.

Los derechos humanos declarados como violados fueron la integridad personal y trato digno por actos de tortura.

## RECOMENDACIÓN 116 VG/2023 CONTRA LA GUARDIA NACIONAL DEL 30 DE JUNIO DE 2023

Chiapas, octubre de 2021.

**Doce personas de nacionalidad cubana, brasileña y ghanesa (tres de ellas menores de edad) viajaban en carretera en una camioneta conducida por una persona mexicana.** Se encontraron con un vehículo que estaba estacionado en sentido contrario al que transitaban y, al rebasarlo, fueron agredidos con disparos. Ese vehículo pertenecía a la Guardia Nacional. No hubo aviso previo ni orden de detenerse. El conductor detuvo el auto por los disparos y las víctimas descendieron del vehículo para solicitar auxilio por las heridas que presentaban. El saldo fue de una persona asesinada y cinco con heridas de disparos. Estas personas se encontraban en situación de migración y eran parte de una caravana, pero se habían separado del grupo para conseguir agua, alimentos y un lugar para descansar.

Los derechos humanos declarados como violados por la CNDH fueron la vida, principio de interés superior de la niñez e integridad personal por el uso ilegítimo y desproporcional de la fuerza en contra de personas en contexto de migración internacional.



## RECOMENDACIÓN 139 VG/2023 CONTRA LA GUARDIA NACIONAL DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2023 1

Quintana Roo, octubre de 2022.

**Un hombre estacionó su motocicleta a un costado de la carretera, mientras esperaba a su esposa.** Un vehículo oficial de la Guardia Nacional se aproximó. Los elementos le dijeron que “le iban a sacar la verdad” y lo subieron violentamente a la patrulla. Lo llevaron hasta un terreno despoblado, en donde lo golpearon, lo patearon, le hicieron varios cortes con una navaja y lo amenazaron con matarlo. Posteriormente lo desnudaron, le pegaron con una tabla y le echaron refresco en la nariz y la boca. Los elementos se detuvieron al escuchar un reporte en su radio, le ordenaron ponerse boca abajo y se retiraron. La víctima caminó así hasta la carretera, donde unas personas le ayudaron.

Los derechos humanos declarados como violados por la CNDH fueron el trato digno, integridad y seguridad personal por actos constitutivos de tortura.



## RECOMENDACIÓN 144 VG/2023 CONTRA LA GUARDIA NACIONAL DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2023

Zacatecas, junio de 2022.

**Dos personas se encontraban en un cerro cuando cerca de ocho unidades de la Guardia Nacional llegaron al lugar y les gritaron que se tiraran al suelo.** Los elementos les obligaron a hincarse y les patearon, mientras les preguntaban dónde tenían las armas. Las personas contestaron que no tenían, ante lo cual las siguieron golpeando con las armas en las costillas y la cabeza, los ahorcaron con un cinturón, los amenazaron con dispararles y les quitaron sus teléfonos. Después, les hicieron bajar descalzos hasta el pie del cerro, pasando entre piedras y cactus. Ahí los esperaba otro elemento de la Guardia Nacional, quien había gritado que ya había encontrado las armas. Al pie del cerro, los elementos colocaron unas lonas con armas y fotografiaron a las personas tocando las armas. Después fueron trasladados a la FGR.

Los derechos humanos declarados como violados por la CNDH fueron el trato digno, la integridad y seguridad personal por actos constitutivos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.



### Los abusos en las nuevas funciones

Entre 2019 y 2024 a las fuerzas armadas se les han asignado funciones civiles que van más allá de la seguridad pública.<sup>28</sup> Nos preocupa que se están empezando a publicar reportajes e investigaciones sobre los abusos que cometen los militares también en estas funciones.

Por ejemplo, en un reportaje de diciembre de 2023 publicado por la revista *Proceso*, se abordó el trato que reciben las personas trabajadoras civiles que forman parte de la construcción del Tren Maya. Por lo general, estas personas cuentan con escasos recursos económicos y fueron contratadas bajo la promesa de tener un trabajo digno y bien remunerado. Lo que el reportaje muestra, sin embargo, es que han vivido abusos, robos y maltratos por parte de los militares a cargo de la obra, comportamientos que difícilmente pueden ser denunciados, ya que se insinúa que quien no guarda silencio será despedido.<sup>29</sup>

Es importante también tomar en cuenta las violaciones a los derechos de las personas migrantes, que se han exacerbado a raíz de la intensificación de la militarización de la política migratoria. De acuerdo con el micrositio *Bajo la bota*,<sup>30</sup> gestionado y alimentado por varias organizaciones de la sociedad civil y periodistas, la militarización ha facilitado la criminalización de las personas migrantes. Esta investigación también documenta los impactos diferenciados que esta estrategia tiene sobre las mujeres, particularmente las afrodescendientes.

En 2023, por ejemplo, se difundieron dos videos en donde se observa a personal de la Guardia Nacional extorsionando a personas migrantes, pidiéndoles dinero para dejarlas continuar con su camino, bajo la amenaza de reportarlas con las autoridades migratorias.<sup>31</sup> Por otro lado, se ha documentado que la Guardia Nacional y el personal militar están entre

<sup>28</sup> MUCD, PPD, Intersecta, *Inventario Nacional de lo Militarizado*, segunda edición, 2024.

<sup>29</sup> Grasreiner, Silke, "Tren Maya: Lejos de un trabajo digno y bien pagado, humillación, hostigamiento, abusos...", *Proceso*, 1 de diciembre de 2023.

<sup>30</sup> Micrositio *Bajo la Bota*: <https://bajolabota.com.mx/>.

<sup>31</sup> Iván Sánchez, "Robo y extorsión: así operan las autoridades contra las personas migrantes", *Bajo la Bota*, 22 de abril de 2024.

los principales agresores de las niñas y mujeres migrantes. Les quitan dinero, las bajan de los camiones y las someten a violencia física y psicológica, muchas veces frente a sus hijas e hijos. Las mujeres han reportado que la violencia consiste, entre otras, en extorsiones, tortura de sus parejas frente a ellas, amenazas de detención, intimidación, abuso sexual y separación familiar.<sup>32</sup>

**No estamos frente a casos viejos, sino actuales que ocurren en nuestras fronteras.** El riesgo persiste.

### Las fuerzas armadas y la reducción de las violencias

Finalmente, en la iniciativa de reforma se menciona que “Después de 15 años de incremento exponencial ininterrumpido de los homicidios dolosos en el país, a partir de 2019 se ha logrado contener la tendencia a la alza de ese delito (...)”.<sup>33</sup> Este éxito se le atribuye a la estrategia de seguridad militarizada.

Este tipo de atribuciones las hemos encontrado en otros documentos oficiales. Por poner solo un ejemplo, está el *Segundo Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en Tareas de Seguridad Pública*, de noviembre de 2023, en el que se menciona que “La participación de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública es un elemento que ha permitido mantener una tendencia a la baja en la incidencia delictiva del fuero común, al perseguir la comisión de delitos y coadyuvar con las corporaciones de seguridad pública en estados y municipios para el mantenimiento de la paz y el orden público”.<sup>34</sup>

La idea es que la incidencia delictiva en México disminuyó en años recientes y que esto se debe a la estrategia de seguridad militarizada. El problema principal con este tipo de afirmaciones es que no entran en detalles ni vienen acompañadas de evidencia sobre cómo sucedió esta reducción y el papel que las fuerzas armadas jugaron en todo ello.

### Midiendo las violencias

Primero, es necesario analizar si los indicadores de violencia que se usan para afirmar el éxito de la estrategia de seguridad son adecuados para medir el alcance de los objetivos de la política.

En el informe sobre las fuerzas armadas que entregó el Ejecutivo a la Comisión Bicameral,<sup>35</sup> se utilizan estadísticas sobre delitos que provienen del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para sostener el éxito de la estrategia. Sin embargo, estos datos muestran el número de carpetas abiertas o averiguaciones previas (que es un

<sup>32</sup> Angélica Jocelyn Soto Espinoza, “Guardia Nacional y militares, entre los principales agresores de niñas y mujeres migrantes”, *Bajo la Bota*, 14 de mayo de 2024.

<sup>33</sup> Gaceta Parlamentaria, *Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, 5 de febrero de 2024, p. 11.

<sup>34</sup> *Segundo Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en Tareas de Seguridad Pública*, noviembre de 2023, p. 16.

<sup>35</sup> Nos referimos a la “Comisión Bicameral sobre uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública”. Es importante mencionar que también hay algunos documentos oficiales donde se le nombra “Comisión Bicameral...”.

mejor reflejo de la capacidad de judicializar el delito que de su ocurrencia) y tienen una serie de deficiencias metodológicas que dificultan su precisión. Por ejemplo, no es posible afirmar que cada entidad siga una misma metodología en el registro de delitos y víctimas, así como tampoco es claro si estos datos incluyen todos los delitos registrados en una misma carpeta o si únicamente se considera el delito principal.<sup>36</sup> Por otro lado, no se especifica la fecha y el lugar en el que ocurrieron los hechos delictivos, sino que se registran los datos sobre cuándo y dónde fue abierta la carpeta de investigación.<sup>37</sup> Es decir, en esta fuente de información no está asegurada la comparación temporal ni interestatal.

Existen dos fuentes de información que, a nuestro parecer, complementan y ofrecen mayor precisión e información sobre la incidencia delictiva en el país respecto a las estadísticas del SESNSP. Se trata de los datos generados por el Inegi en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) y en el Registro de Mortalidad. La primera es una encuesta diseñada para recabar información sobre los delitos ocurridos anualmente a nivel nacional y estatal, cuyo registro no está condicionado a la existencia de una carpeta de investigación asociada a los delitos. Sin embargo, esta encuesta únicamente reporta información de catorce delitos,<sup>38</sup> a diferencia de los 53 que registra la base de datos del SESNSP. Por su parte, la información contenida en el Registro de Mortalidad se alimenta de los certificados de defunciones de las personas médicas legistas y especifica aquellos casos en donde es posible presumir la comisión de un presunto homicidio.<sup>39</sup>

Estos instrumentos estadísticos, al igual que los datos del SESNSP, muestran una tendencia reciente a la baja de la violencia en el país. Sin embargo, es necesario detenernos en las tendencias específicas de la información disponible. Esto es, revisar a detalle qué delitos, en qué entidades y con qué modalidades ha bajado la incidencia.

Por ejemplo, la Envipe muestra que a nivel nacional todos los delitos, a excepción de los fraudes (al consumidor y bancario) y las agresiones sexuales, han tenido una tendencia a la baja o se han mantenido más o menos constantes.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Data Cívica & Intersecta, *Datos para la Vida*, 2022.

<sup>37</sup> Data Cívica & Intersecta, *Datos para la Vida*, 2022.

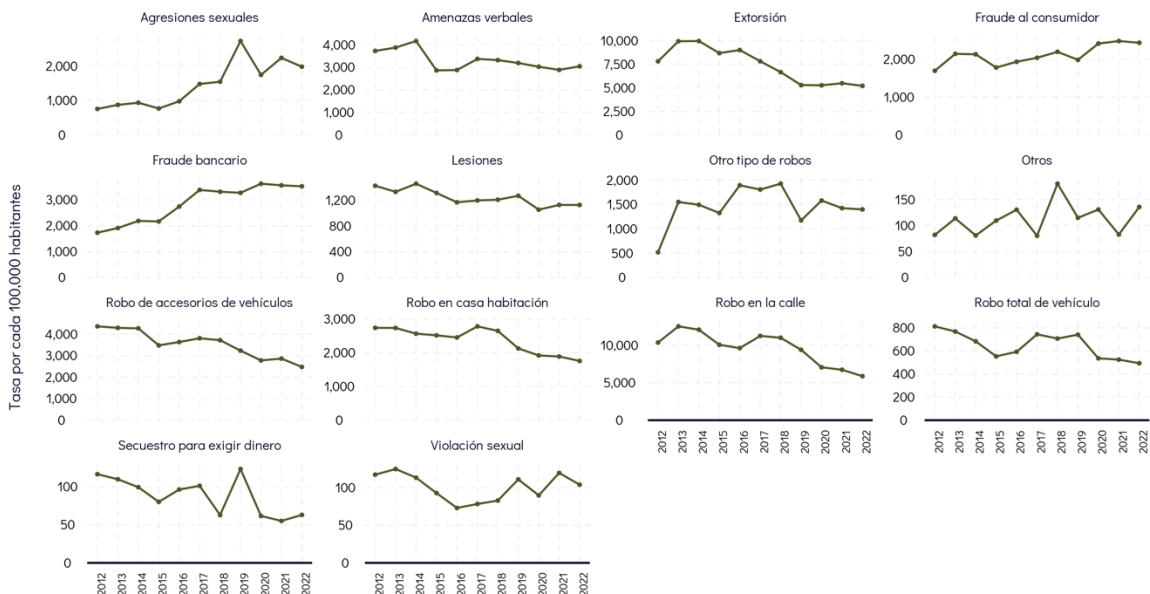
<sup>38</sup> Estos son: robo total de vehículo, robo de accesorios de vehículo, robo en casa habitación, robo en la calle, otro tipo de robos, fraude bancario, fraude al consumidor, amenazas verbales, lesiones, extorsión, secuestro, agresiones sexuales, violación sexual y otros.

<sup>39</sup> Data Cívica & Intersecta, *Datos para la Vida*, 2022.

<sup>40</sup> La información presentada de la Envipe no incluye los incidentes de vandalismo reportados.

**TASA DE DELITOS POR CADA 100,000 HABITANTES**

Por tipo de delito



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).  
 Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).  
 Tasas obtenidas con las proyecciones de CONAPO para población mayor de 18 años.

Sin embargo, esto no es cierto para todas las entidades federativas de acuerdo con la Envipe. Por ejemplo, mientras Guerrero y el Estado de México muestran un decremento en la incidencia delictiva, para Coahuila y Querétaro la tasa de delitos por cada 100 mil habitantes aumentó 65% y 31% entre 2012 y 2022 (que es el último año para el cual hay datos), respectivamente.

Al observar más a detalle notamos que, aunque para Durango la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes se ha mantenido entre veinte y treinta mil en el mismo periodo de tiempo, el delito de lesiones ha repuntado desde 2020 hasta llegar a más de 1,185 en 2022 —esto es un aumento del 43% comparando con 2018—.

En cuanto a las estadísticas de homicidios, en el último sexenio Nuevo León, Guanajuato, Zacatecas, Michoacán, Sonora, Morelos, Quintana Roo y Baja California han mostrado un incremento relevante en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes —de manera general y en particular los cometidos con arma de fuego—. En el caso de Nuevo León, observamos que la tasa ha crecido más de ocho veces desde 2001 —pasó de ser 2.2 a 18.6—. Si bien el pico más alto fue en 2011 (con una tasa de 48.2 homicidios con arma de fuego por cada 100 mil habitantes), desde 2015 ha mantenido un aumento anual constante.

Estos datos nos muestran que la violencia es diversa y con tendencias diferenciadas por, al menos, tipo de delito y lugar de ocurrencia. En este sentido, no basta con decir que la violencia a nivel nacional disminuyó. Importa ser específicos: qué violencia, en qué entidades, en qué proporción, porque a la par de que hubo reducciones en unos espacios o en ciertas violencias, en otras entidades puede haber incrementos.

Más allá de la precisión, nos importa destacar que **el seguimiento aislado de indicadores no constituye en sí mismo una evaluación sobre el impacto de una política pública, al no mostrar efectos causales de esta sobre el resultado buscado**. En este caso, medir cómo es que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ha logrado mitigar la incidencia delictiva es crucial.

### **La reducción no es atribución**

Para mostrar los efectos de una política pública es necesario estimar el impacto atribuible solamente a esta intervención. Esto implica considerar si existen otros factores simultáneos en ciertas localidades o entidades que podrían incidir en los niveles de violencia en la misma dirección. Por ejemplo, es necesario tener en cuenta las estrategias de seguridad que fueron implementadas en los estados y localidades a la par y el número de grupos criminales activos en el territorio. También es necesario asegurar que los grupos o espacios evaluados sean los que fueron alcanzados en la implementación del programa y que la representación de subgrupos esté asegurada.

Aunque en la iniciativa de reforma, los dos dictámenes a la Comisión Bicameral y algunos de los Informes de Labores de la Guardia Nacional se atribuya la disminución del índice delictivo a la estrategia de seguridad militarizada, **en ninguno de ellos hay evidencia de los efectos causales, directos y objetivos entre la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, incluida la consolidación de la Guardia Nacional, con esa disminución**. Esto sería particularmente importante tomando en cuenta que la militarización de la seguridad pública es anterior a la baja en los delitos.

¿Por qué importa todo esto? Porque incluso cuando hay una reducción en la violencia, puede no deberse a la estrategia de seguridad militarizada.

Por ejemplo, de acuerdo con la Envipe,<sup>41</sup> en la CDMX se ha observado una reducción importante en la tasa de incidencia delictiva, sin embargo, en esta entidad el despliegue militar es mínimo. Por mostrar un solo indicador, entre 2019 y 2023 únicamente se registró un enfrentamiento en el que participaron las fuerzas armadas. El mismo gobierno de Claudia Sheinbaum ha señalado que este éxito se debe a una estrategia integral, basada en inteligencia y prevención de autoridades civiles, no militares.

Incluso cuando hay reducciones en las violencias, en otras palabras, esto puede deberse a intervenciones no militares. Por eso importa tanto mostrar la atribución, algo que, hasta el día de hoy, no se ha hecho en relación con las fuerzas armadas.

### **La exacerbación de la violencia**

Si bien no hemos podido encontrar estudios metodológicamente rigurosos del éxito de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, sí hemos encontrado diversos estudios que relacionan el incremento de la violencia (particularmente homicida) con la estrategia de

---

<sup>41</sup> Es necesario reconocer que se han señalado inconsistencias metodológicas en el Registro de Defunciones violentas en el caso de la Ciudad de México. Al respecto, véase Sandra Ley & Céline González, “Homicidios y defunciones en CDMX: hagamos las preguntas correctas”, en *Nexos*, 2024.

ataque frontal al crimen organizado impulsada desde el gobierno de Felipe Calderón,<sup>42</sup> así como un impacto pernicioso en los niveles de violencia en el país. “Los análisis son diversos en cuanto a fuentes y metodologías,<sup>43</sup> pero coinciden en mostrar cómo la estrategia de seguridad militarizada falló en contener y reducir la violencia. Algunos incluso exponen cómo en ciertos casos la estrategia de seguridad militarizada contribuyó al aumento de la violencia.”<sup>44</sup>

Destaca, por ejemplo, el trabajo realizado por Jessica Zarkin y Gustavo Flores-Macías, publicado en 2023.<sup>45</sup> Para su análisis usaron una base de datos sobre todas las quejas recibidas por la CNDH en contra de las fuerzas de seguridad federales entre el 2000 y el 2016. Utilizando diversas estrategias estadísticas, llegaron a la conclusión de que las quejas por violaciones graves a derechos humanos en contra de las fuerzas federales aumentaban mucho más en municipios en los que las fuerzas armadas participaban en labores de seguridad pública que aquellos en los que no.

En 2020, por poner un segundo ejemplo, en Intersecta publicamos una investigación realizada con la académica del CIDE Laura Atuesta, que demostró que los enfrentamientos de las fuerzas armadas incidieron en el aumento de homicidios de hombres y mujeres en el municipio en que ocurrieron, tanto a corto como a largo plazo. Además, para el caso de las mujeres, aumentaron los homicidios con arma de fuego y en la vía pública en el corto plazo, mientras que a largo plazo aumentaron también los homicidios en vivienda y sin arma de fuego.<sup>46</sup>

Nos importa destacar, finalmente, los resultados de la investigación *La otra militarización*, publicada en 2024 por la organización México Evalúa. Esta examina “la evolución de nombramientos de miembros de las Fuerzas Armadas en las secretarías de seguridad en las entidades federativas”. Entre sus hallazgos se encuentra que muchas secretarías de seguridad estatales están encabezadas por personas pertenecientes a las fuerzas armadas. En estas entidades se “exhiben, en promedio, mayores tasas de homicidios de hombres y, de manera reciente, también en las tasas de homicidios de mujeres”. Esto es importante porque sugiere

---

<sup>42</sup> José Merino, “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, en *Nexos*, 2011; Fernando Escalante Gonzalbo, “Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, 2011; Calderón, et al., “The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico”, *Journal in Conflict Resolution*, 2015, vol.59, no. 8, pp. 1455-1585; y Javier Osorio, “The Contagion of Drug Violence Spatiotemporal Dynamics of the Mexican War on Drugs”, *Journal of Conflict Resolution*, 2015, vol. 59, no. 8, pp. 1403-1432, entre otros.

<sup>43</sup> Dell, Melissa, “Trafficking networks and the Mexican drug war”, *American Economic Review*, vol. 105, núm. 6, 2015; Lessing, Benjamin, *Making Peace in Drug Wars*, Cambridge University Press, 2017; Calderón, Gabriela, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros & Beatriz Magaloni, “The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8, 2015; Atuesta, Laura & Aldo Ponce, “Meet the Narco: increased competition among criminal organizations and the explosion of violence in Mexico”, *Global Crime*, vol. 18, núm. 4, 2017; Alamir, Anousheh, “Effects of conflicts on intimate partner violence: Evidence from Mexico”, *Job Market Paper*, 2022.

<sup>44</sup> Para una recapitulación de las distintas investigaciones sobre los abusos de la fuerza en los enfrentamientos, véase Intersecta, MUCD, PPD, *Informe sobre el Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, pp. 89-91; Said, Ximena, Fer Torres & Estefanía Vela Barba, “¿Por qué es problemática la militarización? Razón tres: la evidencia mexicana”, *Nexos*, 10 de junio de 2024.

<sup>45</sup> Flores-Macías, Gustavo & Jessica Zarkin, “The Consequences of Militarized Policing for Human Rights: Evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies*, 2023.

<sup>46</sup> Intersecta y Laura H. Atuesta, *Las dos guerras. El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de las mujeres en México (2007-2018)*, 2020.

que el problema no está solo en desplegar al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, sino en hacer que las policías se comporten como estas instituciones. La *lógica militar* es el problema.<sup>47</sup>

## 4. Problemas adicionales de la reforma

Como esperamos haber evidenciado, las tres grandes justificaciones que ofrece la iniciativa de reforma constitucional son problemáticas. Primero: si bien es cierto, como la iniciativa señala, que en general la ciudadanía percibe a las fuerzas armadas como más confiables y efectivas y menos corruptas que las policías, esas medidas de percepción no son suficientes, a nuestro parecer, para evaluar a las fuerzas armadas y justificar un cambio de modelo constitucional. Es importante complementar la percepción de la ciudadanía con una evaluación del desempeño de estas instituciones y la efectividad de esta estrategia. Segundo: si bien la iniciativa de reforma señala que el desempeño de las fuerzas armadas ha mejorado con el tiempo, al menos en términos de los abusos que cometen, mostramos que estas mejoras siguen sin ser suficientes para salvaguardar los derechos de las personas y, en cualquier caso, los abusos de las fuerzas armadas son mayores a los de las policías. El riesgo de usar a las fuerzas armadas persiste. Tercero: si bien la iniciativa señala que el uso de las fuerzas armadas en años recientes ha llevado a una disminución de la violencia en el país, no ofrece sustento para esta afirmación. A su vez: mientras que no encontramos evidencia contundente y rigurosa que apoye a la continuación de la militarización de la seguridad pública, sí encontramos evidencia acumulada sobre los riesgos que supone para los derechos.

Más allá de los problemas con la justificación de la reforma, nos parece importante dedicar esta última sección a tres problemas adicionales con la propuesta de reforma: las implicaciones negativas que tiene para la transparencia, los compromisos internacionales y, finalmente, la democracia.

### Implicaciones para la democracia

A nuestro parecer, para decidir sobre la iniciativa de reforma constitucional es importante tomar en cuenta otros efectos que ha tenido la militarización en el país.

El trabajo de la académica Carolina Torreblanca es un ejemplo de estos otros aspectos a considerar. En su tesis doctoral, Torreblanca analizó distintos datos sobre la erradicación de plantíos de sustancias ilícitas llevados a cabo por elementos de la Sedena para el periodo 2013-2020. Encontró evidencia que indica que las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos tienen dos efectos negativos sobre las comunidades sobre las cuales actúan. Por un lado, hacen que la confianza hacia las fuerzas armadas disminuya considerablemente. Por otro lado, se relaciona **con un decrecimiento de la participación política** en las elecciones federales. O sea, el impacto de estos operativos es tan grande que contribuye a la

---

<sup>47</sup> En otras investigaciones y de manera específica, se ha comprobado que las fuerzas policiales encabezadas por Secretarios de Seguridad Pública con antecedentes militares contribuyen significativamente al uso recurrente de armas de fuego durante los arrestos realizados por policías estatales. Esto incluye acciones como herir a personas detenidas por este medio. Carlos Silva & Sergio Padilla, "Direct and Indirect Militarization of Public Security in Mexico and Gun Use During Arrests", *Policing & Firearms: New Perspectives and Insights*, 2022, pp. 145-167.

disminución de la participación política de las personas pertenecientes a estas comunidades, que en su enorme mayoría son rurales. Estos efectos apuntan a la percepción de la medida como agresiva, injusta y contraria a las preferencias de las comunidades.<sup>48</sup>

Nuria Valenzuela, por su lado, ha encontrado que, en una perspectiva comparada, “existe una relación negativa y significativa entre democracia y militarización. Con el tiempo, esta evidencia se ha ido acumulando y conduce, invariablemente, hacia la misma dirección: la militarización es un obstáculo para el desarrollo democrático y la protección de los derechos humanos y las libertades políticas y civiles. En un contexto en el que todo el espectro político busca fortalecer la democracia, este vínculo no debe pasarse por alto”.<sup>49</sup> Nos parece relevante aprender de lo que ha ocurrido en otros países en relación con la democracia cuando se expanden las funciones de las fuerzas armadas.

### Implicaciones para la transparencia

Ahora: lo democrático no termina con las elecciones. También requiere la participación ciudadana a lo largo del tiempo. Para que la ciudadanía tenga elementos para apropiarse y participar activamente en la discusión de los problemas públicos necesita saber cómo se están utilizando el poder y los recursos públicos para atender las problemáticas que les preocupan. Para que todos los organismos de gobierno, además del Ejecutivo, tengan evidencia para la toma de decisiones informada, requieren tener a su disposición información sobre los problemas que buscan atender, las acciones que ya se han tomado desde distintos organismos para resolverlas y sus resultados. En ese sentido, tal y como establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las personas tenemos derecho a saber.

A pesar de lo que establece la ley, las fuerzas armadas a menudo se niegan a proporcionar información detallada sobre sus operaciones y actividades, justificando su negativa con el argumento de que esta información es clasificada porque su divulgación podría comprometer la seguridad nacional o la defensa del país. **Nos preocupa lo que va a implicar militarizar la Guardia Nacional en términos de transparencia.** Para ello, ponemos un ejemplo.

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su artículo 35, establece que todas las autoridades, incluidas las fuerzas armadas, tienen la obligación de hacer públicos informes anuales sobre su uso de la fuerza. Desde 2021, distintas organizaciones hemos pedido a la Sedena, la Semar y la Guardia Nacional estos informes. En 2021, la Guardia Nacional sí nos entregó su informe público sobre el uso de la fuerza,<sup>50</sup> pero las fuerzas armadas no. Hasta hoy se rehúsan a entregar los informes públicos anuales de la fuerza incluso a pesar de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) ha determinado que tienen la obligación de generarlos.<sup>51</sup> ¿Cuál es el

<sup>48</sup> Carolina Alejandra Torreblanca, *The Political Economy of Crime and its Punishment: Evidence from Latin America*, Tesis para el Doctorado en Filosofía, New York University, 2024, pp. 45-77.

<sup>49</sup> Nuria Valenzuela, “¿Por qué es problemática la militarización? Razón cuatro: la evidencia comparada”, *Nexos*, 17 de junio de 2024.

<sup>50</sup> Respuesta de la Guardia Nacional a solicitud de acceso a la información pública número 2800100019421.

<sup>51</sup> Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales*, Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024. pp. 23-24; Intersecta, *Amicus curiae presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019*, 2023, pp. 23-24.

argumento que esgrimen para negar la información? Que son fuerzas armadas y están exceptuadas de cumplir con esa ley, que es para las instituciones de seguridad pública.

En palabras de Semar: “Al ser una Institución Militar [...] carece de atribuciones u obligaciones para la elaboración de los informes que [se le] solicita[n, que son propios] de las instituciones de Seguridad Pública”.<sup>52</sup> En palabras de la Sedena: “Esta Secretaría no cuenta con facultades para elaborar informes anuales [...] ya que dicha atribución [...] sólo atañe a las instituciones públicas civiles”.<sup>53</sup>

De aprobarse la iniciativa de reforma que vuelve a la Guardia Nacional parte de la Fuerza Armada Permanente, nos preocupan las implicaciones que ello tendrá para la transparencia de esta institución. Concretamente: nos preocupa que le será más fácil negar el acceso a la información, porque le será aplicable el régimen de excepción de las fuerzas armadas.

Ahora: de la poca información que sí hemos podido obtener sobre el actuar de las fuerzas armadas, gracias a filtraciones de correos de la Sedena,<sup>54</sup> observamos que a pesar de contar con más recursos, y según la iniciativa de reforma, ser “más profesionales” que las policías, no proveen mejores registros sobre los enfrentamientos y agresiones de la delincuencia organizada en los cuales participan.

Para medir la calidad de reporte de los registros de eventos donde las fuerzas armadas y las policías se encuentran con la delincuencia organizada, usamos el porcentaje de registros que contaban con ciertas variables relevantes completadas. Al hacerlo observamos que, en promedio, en ningún tipo de encuentro con la delincuencia organizada las fuerzas armadas superan la calidad de reporte de las policías.

---

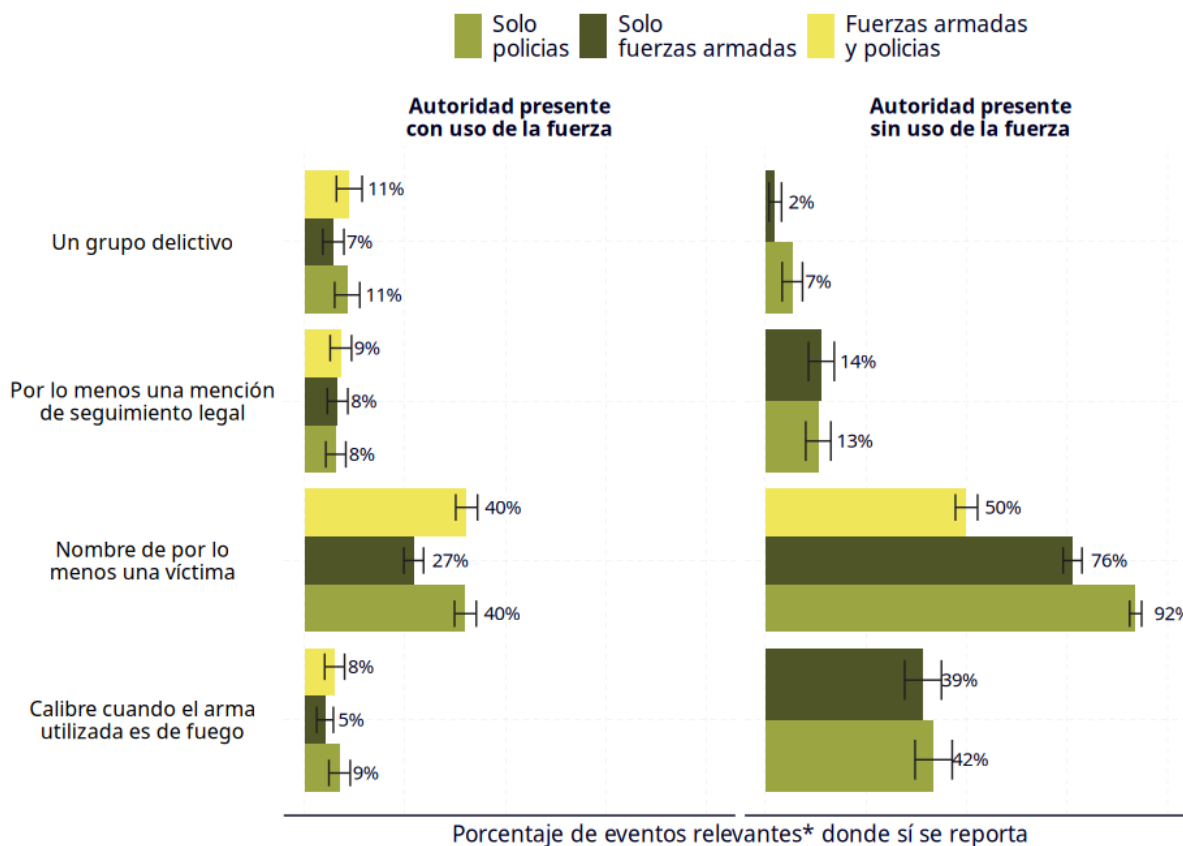
<sup>52</sup> Respuesta de la Semar a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0001300030821.

<sup>53</sup> Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026423000137.

<sup>54</sup> Filtrados por el colectivo Guacamaya en septiembre de 2022.

## Calidad de reporte en la Base Oculta

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



Fuente: Data Cívica & Intersecta, Base Oculta, Con Copia Oculta. 2023.

\*En cada categoría se mide lo siguiente:

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

La falta de transparencia por parte de la Sedena no parece ser un problema de capacidades. No solo porque cuentan con mucho más recursos que otras instituciones como la policía, sino porque gracias a las filtraciones del colectivo Guacamaya, desde organizaciones como R3D, Data Cívica e Intersecta hemos evidenciado que la Sedena miente sobre la inexistencia de información que debería de ser pública según la ley y se niega a compartirla.<sup>55 56</sup>

<sup>55</sup> Pegasus, desarrollado por la empresa israelí NSO Group, fue utilizado por el Centro Militar de Inteligencia (C.M.I.) durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador para espiar a periodistas, defensores de derechos humanos y funcionarios públicos, como revela la investigación Ejército Espía de R3D. Aunque la Sedena negó inicialmente la existencia de contratos, documentos de la Auditoría Superior de la Federación y filtraciones del Colectivo Guacamaya confirmaron dos contratos para el “Servicio de Monitoreo Remoto de Información” por más de 140 millones de pesos. En enero de 2023, el Inai ordenó la entrega de la información tras demostrar que la Sedena había mentado, pero la dependencia se ha negado a cumplir y ha intentado dismantelar al Inai.

<sup>56</sup> Asimismo, a pesar de que el presidente Andrés Manuel López Obrador y el Secretario Luis Crescencio Sandoval hayan mostrado datos sobre “homicidios vinculados a la delincuencia organizada” en sus conferencias mañaneras, al solicitar estos datos se negó su existencia. En 2020, se realizaron dos solicitudes de información, una a la Fiscalía General de la República y otra a la Sedena, solicitando datos sobre homicidios relacionados con la delincuencia organizada del 1 de diciembre de 2018 al 30 de junio de 2020. La Sedena respondió que no encontró evidencia

Ya hemos observado cómo las fuerzas armadas trasladan su *modus operandi* militarizado a otras funciones de la política pública. **En nuestra experiencia, más militarización equivale a menos transparencia.** Dada la falta de disposición histórica de la Sedena para rendir cuentas sobre su actuar, nos preocupa el impacto que tendrá la reforma para las funciones que, de aprobarse, adquirirán las fuerzas armadas.<sup>57</sup>

### Implicaciones para los compromisos internacionales

Por último, está el tema de los compromisos internacionales que tiene México. Nos parece importante enunciar aquí las implicaciones que esta reforma puede tener para distintos estándares que se han articulado en instancias internacionales.

#### El estándar Alvarado

En noviembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el caso *Alvarado*, relacionado con la desaparición de dos mujeres y un hombre por elementos castrenses en 2009, en Chihuahua. En ese fallo, la Corte Interamericana estableció una serie de criterios para la participación legítima de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Los criterios para la participación son los siguientes:<sup>58</sup>

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

Estos criterios **no se incluyen de forma explícita en la nueva reforma** y tampoco se cumplen. Militarizar la seguridad pública de forma permanente no permite que la participación sea extraordinaria. En cuanto a la regulación, la iniciativa solo menciona de manera general que las fuerzas armadas podrán participar en aquello que les permitan las leyes, sin dar más detalles de qué clase de límites o requisitos tendrían que tener estas. Finalmente, la iniciativa tampoco incluye algún tipo de control civil o fiscalización. Todo lo que actualmente existe en el quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019, dejaría de existir con la iniciativa.

---

documental tras una búsqueda exhaustiva y sugirió dirigir la solicitud a la FGR, argumentando que dicha información es validada por el CENAPI, una entidad que forma parte de la Fiscalía. Sin embargo, al pedir la misma información a la FGR, esta respondió que no encontró coincidencias exactas con lo solicitado a pesar de que, gracias a los correos filtrados de la Sedena, sabemos que ambas instituciones se reúnen semanalmente a revisar esos datos.

<sup>57</sup> Cambio al artículo 129 propuesto en el dictamen.

<sup>58</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Alvarado Espinoza y otros vs. México” (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr. 182.

Vale la pena llamar la atención al criterio de la sentencia Alvarado que establece que **la participación de las fuerzas armadas no debe extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial**, ya que la reforma permite a la Guardia Nacional (como parte de la Fuerza Armada Permanente) coadyuvar en la investigación de delitos.

Este también ha sido un tema de preocupación internacional. No solo el criterio de Alvarado lo impide, también se señala en el caso Cabrera García Montiel Flores Vs. México de la Corte Interamericana, así como en otros instrumentos de organismos internacionales de derechos humanos como los Relatores Especiales sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados.<sup>59</sup> Estos criterios obedecen a que la investigación de los delitos por parte de las fuerzas armadas podría resultar contrario a principios como la división de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles.<sup>60</sup>

### **Instancias de derechos humanos**

No solo la Corte Interamericana ha llamado la atención sobre los riesgos y los límites de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Distintos organismos internacionales de derechos humanos han instado directamente a México a reducir de forma gradual, para finalmente eliminar, la militarización de la seguridad. Entre estos se encuentran la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,<sup>61</sup> el Comité de Derechos Humanos,<sup>62</sup> el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial,<sup>63</sup> el Comité contra la Tortura,<sup>64</sup> el

---

<sup>59</sup> Los Relatores Especiales sobre Tortura y sobre Ejecuciones Extrajudiciales resaltaron desde 1995 que “las funciones de policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil [...]. De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de los derechos humanos” (E/CN.4/1995/111, párr. 117). Esta misma disposición fue ratificada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados (E/CN.4/1998/39/Add.2, párr. 185).

<sup>60</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 25. Orden público y uso de la fuerza, p. 49.

<sup>61</sup> La CIDH, desde el Informe de su visita a México (2016), analizó la militarización de las tareas de seguridad pública y recaló su papel en el aumento de las violencias. Recomendó a México desarrollar un plan para que las fuerzas armadas se retiraran gradualmente de las tareas de seguridad pública y fortalecer a las policías. En su Informe anual de 2021 reiteró que ello era una tarea pendiente de cumplimiento, acorde con los estándares internacionales de derechos humanos. En 2022, este organismo también se pronunció en contra de las reformas que buscaron transferir el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena, así como en contra el Acuerdo por el que el presidente dispuso de las fuerzas armadas para labores de seguridad pública en 2020. Finalmente, en su informe anual 2023, la CIDH volvió a pronunciarse sobre el problema de la militarización en el país.

<sup>62</sup> El Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México (2019) expresó su preocupación por el carácter militarizado de la Guardia Nacional, así como por la “falta de un calendario claro del retiro de la fuerza militar en las tareas de seguridad ciudadana” (párr. 18). Pidió que México se aleje del enfoque militarizado de la seguridad, que retirara gradual y ordenadamente a las fuerzas armadas de las calles, ya que esa participación debería estar totalmente acotada y apegada a una serie de criterios.

<sup>63</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° a 24° combinados de México (2024), expresó su preocupación por el impacto negativo de la militarización de las tareas de carácter civil en los derechos de los pueblos indígenas, afrodescendientes y personas migrantes.

<sup>64</sup> Este Comité contra la Tortura, en sus Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México (2019), expresó su preocupación por las graves violaciones a derechos humanos y actos de tortura cometidos por las fuerzas armadas en el marco de la participación de estas en la seguridad pública. Dictó que México debía “Garantizar que las tareas de mantenimiento del orden público estén a cargo, en la mayor medida posible, de

Comité contra la Desaparición Forzada,<sup>65</sup> entre otros.<sup>66</sup> En todos estos casos, los pronunciamientos han sido en años recientes, sobre las medidas tomadas en el sexenio actual que han militarizado la Guardia Nacional y continuado con el uso del Ejército, Fuerza Aérea y Armada en labores de seguridad pública. La expectativa internacional es que México consolide un modelo de seguridad civil, más que militar.

### **Principios de Tshwane**

Finalmente, con respecto a los estándares internacionales vale la pena mencionar los Principios de Tshwane, mismos que son el resultado de un proceso colaborativo que involucró a 22 organizaciones y más de 500 personas expertas de al menos 70 países. Este proceso culminó en una reunión en Tshwane, Sudáfrica, en 2013, donde se discutieron las mejores prácticas para equilibrar la seguridad nacional con el derecho a la información. Los principios abordan la necesidad de que la información se mantenga en secreto solo si su divulgación representa un riesgo significativo para la seguridad nacional y establecen que la información sobre violaciones graves de derechos humanos siempre debe ser revelada.

Varios países de América Latina han adoptado los Principios de Tshwane de manera exitosa. Por ejemplo, Chile incluyó disposiciones alineadas con estos principios en su Ley de Transparencia de 2008, permitiendo el acceso a información pública y limitando las excepciones por razones de seguridad nacional. Colombia también se basó en los principios de Tshwane en su Ley de Acceso a la Información Pública de 2014, promoviendo la transparencia y estableciendo que la información relacionada con violaciones de derechos humanos debe ser accesible. Uruguay ha adoptado una Ley de Acceso a la Información Pública que respeta los principios de Tshwane, lo que ha permitido un mayor acceso a información gubernamental. Estos esfuerzos han mostrado resultados positivos en términos de mayor transparencia y rendición de cuentas.<sup>67</sup>

En México, la legislación que retoma estos criterios incluye la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Estas leyes establecen que las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser limitadas, necesarias y proporcionales. Como ya mencionamos previamente, nos preocupa que la reforma propuesta, más que garantizar la transparencia, vaya a ampliar la opacidad, al ampliar el poder militar.

---

autoridades civiles y no militares” y “garantizar también el mando civil de la Guardia Nacional, a fin de preservar su independencia” (párr. 31).

<sup>65</sup> El Comité contra la Desaparición Forzada en sus Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención (2019) llamó la atención sobre el impacto negativo de la militarización de la seguridad pública en las desapariciones forzadas y la impunidad. Instó a México al retiro gradual, ordenado y verificable de las fuerzas armadas.

<sup>66</sup> También se han pronunciado el Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos y degradantes y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

<sup>67</sup> Open Society Justice Initiative. 2013. Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información ("Principios de Tshwane"). Publicado el 12 de junio de 2013. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Taller\\_Alto\\_Nivel\\_Paraguay\\_2018\\_documentos\\_referencia\\_Principios\\_Tshwane.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf)

## Conclusión

Queremos cerrar este documento reiterando que Intersecta y Data Cívica somos organizaciones feministas dedicadas a documentar y visibilizar las violencias que viven las personas, particularmente aquellas pertenecientes a grupos y comunidades históricamente discriminadas. En ese sentido, lo que nos impulsa es abonar a la garantía del acceso y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

Nos enfocamos en comprender la discriminación y las violencias que enfrentan las personas en nuestro país, así como en buscar soluciones efectivas para solucionarlos. Es por ello que nos interesa examinar críticamente las propuestas que continuamente se presentan como soluciones a estos problemas, entre las cuales está el recurso a las fuerzas armadas. Nos preocupa que la apuesta por las instituciones militares no resuelve los problemas de fondo y además conlleva muchos más riesgos, como hemos mostrado a lo largo de este documento y en diversas investigaciones. En este sentido, la militarización de la seguridad pública no es, a nuestro parecer, simplemente una política inofensiva o inútil, sino peligrosa.

¿Qué es lo que realmente podría resolver el grave problema de las violencias en nuestro país? La respuesta es compleja y requiere esfuerzos coordinados tanto a nivel local como federal. Implica apostarle a diversas instituciones civiles, invertir tiempo y, sobre todo, fomentar un diálogo continuo. Estamos aquí para participar en ese diálogo y buscar en conjunto el camino hacia la paz. Tenemos la disposición de sostener una conversación que contribuya a la creación de alternativas a esta reforma. Hoy más que nunca debemos comprometernos con las instituciones civiles, la transparencia y el respeto a los derechos humanos.

## Créditos

Este documento fue elaborado en la Ciudad de México, el 5 de septiembre de 2024.

De parte de **Intersecta**, el documento fue elaborado por Estefanía Vela Barba, Fernanda Torres y Ximena Said. Adriana E. Ortega, Gabriela García y Constanza Carrasco lo retroalimentaron. El diseño estuvo a cargo de Anabel Pérez y Pilar Eunice Medina Rosales.

De parte de **Data Cívica**, el documento fue elaborado por Alicia Franco, Mariana Orozco, Mónica Meltis y Verónica Patraca.

Para mayor información o aclaración, favor de escribir a: [contacto@intersecta.org](mailto:contacto@intersecta.org) y [info@datacivica.org](mailto:info@datacivica.org).

