

PAZ Y SEGURIDAD

# LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y SUS FUNDAMENTOS LEGALES

**Lisa María Sánchez Ortega**

Noviembre 2020



En los últimos años, México vive un proceso progresivo de militarización de la seguridad pública, mediante el cual a las Fuerzas Armadas se le entregan cada vez más tareas y funciones.



Aun cuando la complejización del mundo criminal requiere de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, hacerlo sin controles, sustento y evaluación es tanto o más perjudicial que no hacerlo e impide la construcción de un país más seguro, más justo y en paz.



Numerosas voces demandan un cambio. Actores políticos y sociales que defienden la ruta civil y se oponen, casi permanentemente, al esfuerzo de militarización.



# CONTENIDO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>BREVE ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE MILITARIZACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>ANTECEDENTES DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (1940-1994)</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>EL INICIO DE LA MILITARIZACIÓN EN CURSO Y SUS FUNDAMENTOS LEGALES (1994-2006)</b>	<b>8</b>
4.1	La acción de inconstitucionalidad 1/96 y el uso de militares en seguridad pública.....	8
4.2	La Ley de Seguridad Nacional.....	11
<b>5</b>	<b>LA MILITARIZACIÓN ACTUAL, SU LEGALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN (2006-2020)</b>	<b>13</b>
5.1	Intento de reforma a la Ley de Seguridad Nacional.....	14
5.2	Ley de Seguridad Interior.....	16
5.3	La reforma constitucional de Guardia Nacional y sus leyes secundarias.....	19
5.4	Acuerdo para disponer de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública.....	23
5.5	Reformas legislativas y militarización de la administración portuaria.....	25
<b>6</b>	<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>27</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>28</b>
	<b>SIGLAS</b>	<b>32</b>

# 1

## INTRODUCCIÓN

La militarización de la seguridad pública en México es un fenómeno de larga data que, en los últimos años, se ha profundizado e institucionalizado al punto de incluirse en el orden constitucional. Originalmente limitada a ciertas acciones antidrogas, esta transferencia voluntaria de competencias a las Fuerzas Armadas trasciende hoy el ámbito de la seguridad y se extiende a otros, cada vez más redituables, como la distribución de bienes y servicios y la administración del comercio exterior. A ella se suma también una presencia y exposición creciente de los militares en el debate público que normaliza su presencia, incluso en áreas o momentos en los que debería estar proscrita. Lamentablemente, anclada como está al cálculo político y a un entramado legal de cuestionado rigor, la militarización en curso lejos de corregirse tenderá a agravarse.

¿Qué explica este fenómeno? ¿Cuál es su fundamento y qué implicaciones tiene para la seguridad y la vigencia del Estado de derecho? Estas son algunas de las interrogantes que el presente texto busca responder. Para ello,

haré una breve descripción del concepto de militarización de la seguridad pública con el objetivo de delimitarlo. Posteriormente, haré un recorrido histórico sobre su desarrollo, entendiendo que el fenómeno que interesa es el que autorizan los gobiernos civiles y encuentra su justificación en la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada. Dentro de esta descripción, repararé también en los cambios jurídicos que le dieron sustento e intentaré brindar sobre ellos una lectura crítica. Finalmente, aunque de manera transversal a la narración, abordaré los distintos impactos que esta militarización y el regreso de los militares a la política han tenido sobre la violencia, los derechos humanos y el funcionamiento mismo del Estado mexicano. Esto para demostrar que, si bien la complejización del mundo criminal requiere de la participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, hacerlo en ausencia de controles, sustento y evaluación resulta tanto o más perjudicial que no hacerlo e impide, en los hechos, la construcción de un México más seguro, más justo y en paz.

## 2

## BREVE ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE MILITARIZACIÓN

El concepto de militarización es polisémico e históricamente se ha estudiado tanto de manera autónoma como en relación a otros conceptos como el militarismo y el pretorianismo (cf. Barrón, 2018; López, 2018; Molochnik y Suárez de Garay, 2012). Como fenómeno, la militarización se ha estudiado también en sus dimensiones nacionales e internacionales, así como en los ámbitos que afecta, siendo los más representativos la seguridad pública y la política (cf. Barrón, 2018; Ramalho, Diamint y Sánchez, 2020; Alda y Sampó, 2019). Para efectos de este documento, que se centra en la dimensión nacional y, dentro de ella, se describe la ocurrencia de un aumento progresivo de la presencia, el poder y las facultades de las Fuerzas Armadas (FFAA) en funciones de seguridad pública propias de la autoridad civil, nos ajustaremos a las acepciones identificadas por autores como Ignacio Cano, quien ubica el concepto en su relación con este ámbito y reconoce en la realidad citada al menos cuatro posibilidades, a saber (Cano, 2019):

1. El llamado a la participación y la injerencia del ejército en tareas de seguridad pública, ya sea en apoyo a las policías o de forma autónoma, y haciendo uso de efectivos en activo o en retiro.
2. La subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad militar, normalmente expresada por la preeminencia de los mandos militares sobre los civiles tanto en la ejecución de operativos o maniobras tácticas como en la toma de decisión estratégica y política.
3. El nombramiento de oficiales militares en puestos clave de la conducción de la seguridad pública (como secretarios o jefes de policía); y
4. La incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública.

Construyendo sobre esta definición es importante precisar que, en contraposición a otras oleadas de militarización, que adquirieron la forma de dictaduras militares o guerras civiles, durante las que también se acentuó el papel de los militares en la seguridad pública, el fenómeno que hoy nos ocupa se distingue por ser autoinfringido e independiente de las reivindicaciones ideológicas de los gobiernos que lo impulsan. Es decir, se trata de una decisión política por la que los propios gobiernos civiles, tanto de izquierda como de derecha, llaman a los militares a intervenir en asuntos que les son ajenos y quienes amplían de manera gradual su esfera de influencia a pesar de las consecuencias (cf. Cano, 2019; Ramalho, Diamint y Sánchez, 2020).

Como decisión, esta forma actual de militarización de la seguridad pública ha sido narrativamente justificada de muchas maneras: en algunos casos, se ha vendido como una forma de hacer más eficiente el gasto público bajo la premisa de que, en ausencia de conflicto exterior, el mantenimiento de las Fuerzas Armadas se encarece si sus capacidades no son utilizadas para la atención de otras amenazas de carácter interno; en otros, se ha dicho que es tácticamente necesaria para nivelar las condiciones en las que el Estado participa de la lucha contra el crimen organizado; y en otros que es una evolución lógica de la política de seguridad dada la complejidad de los fenómenos y el carácter multidimensional de las amenazas. Finalmente, se ha dicho que la militarización es instrumental en la recuperación del control territorial en áreas donde el Estado está perdiendo soberanía frente a actores criminales y que, para hacer frente a los retos cada vez más complejos de la realidad, las FFAA son las mejor posicionadas debido a su confiabilidad, incorruptibilidad y gran aceptación social (Bobeá, 2002: 29-30, citado en Barrón, 2018; Cano, 2019).

Finalmente, y en adición a la razón manifiesta, es importante reconocer que la militarización de la seguridad pública puede responder también a otros imperativos (políticos, electorales, sectoriales) y adquirir distintos niveles de intensidad, tanto en el ámbito nacional como subnacional. Dependiendo de su ímpetu y duración, esta puede generar consecuencias negativas más allá de la seguridad, distorsionando, incluso, los marcos jurídi-

cos nacionales o la división de poderes. En casos específicos, como demuestra el presente análisis de México y su "guerra contra las drogas", puede incluso entrañar el surgimiento de "costos constitucionales", entendidos como la afectación que se infringe a los valores e instituciones del gobierno con el fin de hacer más efectiva una política pública (Madrazo, 2014).

## 3

## ANTECEDENTES DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (1940-1994)

Si bien la militarización de la seguridad pública en México es un asunto que actualmente interesa por la velocidad con la que se ha consolidado y las consecuencias que ha tenido sobre la violencia, la inseguridad y las relaciones cívico-militares, es importante reconocer que, como fenómeno, la participación de las FFAA en la vida y seguridad pública del país no es un suceso reciente sino un proceso de larga data que recientemente ha visto acentuado su grado de institucionalización.

Haciendo un breve recuento histórico, es posible ubicar los primeros ejemplos de la utilización del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública en la década de 1940, cuando la lucha antidrogas se trasladó de la Secretaría de Salubridad a la Procuraduría General de la República (PGR) y las FFAA empezaron a ayudar a los civiles haciéndose cargo de la erradicación manual de cultivos declarados ilícitos. Es también en aquel pasado lejano que podemos encontrar los primeros ejemplos del nombramiento de militares a la cabeza de autoridades civiles, como ilustra el caso de la creación de la Dirección Federal de Seguridad en 1947, cuando un coronel fue asignado como titular de una agencia de inteligencia civil dependiente de la Secretaría de Gobernación (Borjón, 2009; Sierra, 2003).

A partir de entonces, la participación del ejército en los esfuerzos de control de drogas fue aumentando progresivamente hasta que, con el paso de los años, la Secretaría de la Defensa Nacional asumió un rol cada vez más importante en la erradicación de cultivos, ahora también por la vía de aspersiones aéreas mediante el uso del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE). Pese a que el

resto de las actividades de interdicción se mantenían en manos de civiles, coordinados por la PGR, la injerencia militar en esta materia se acrecentó y ya en la década de 1960 su despliegue se justificaba tanto por la vía de la lucha contra el narcotráfico como por la del control de las guerrillas y los movimientos subversivos (Barrón, 2018: 2).

Con el cambio de narrativa global sobre el fenómeno de las drogas, y en gran medida debido a la creciente presión de los Estados Unidos, las campañas antinarcóticas en territorio mexicano se intensificaron y llamaron a una participación más activa de los militares. Tras varias operaciones denominadas de "interceptación" y "cooperación", que causaron fricción entre los dos gobiernos, en 1975 la PGR anunció la ejecución de un redoblado esfuerzo de erradicación en el que se incorporó públicamente al Ejército en varios niveles (Nexos, 1978). La Operación Cóndor, como se denominó este esfuerzo, significó tanto un despliegue sin precedentes de elementos castrenses sobre el territorio nacional como la subordinación de la autoridad civil al mando militar: operativamente el mando recayó en un general mientras que, estratégica y comunicativamente, quedó en manos del secretario de la Defensa Nacional. ¿Su saldo? Cifras récord de erradicaciones, incautaciones y detenciones que, pese a no afectar sustancialmente la viabilidad del negocio de las drogas, sí permitieron la comisión de importantes violaciones a los derechos humanos y el establecimiento de un precedente táctico y conceptual que habría de intensificar la militarización de la seguridad en las décadas por venir.

## 4

## EL INICIO DE LA MILITARIZACIÓN EN CURSO Y SUS FUNDAMENTOS LEGALES (1994-2006)

Aunque los primeros presidentes mexicanos en declarar el narcotráfico como asunto de seguridad nacional fueron Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el incremento de la presencia y poder militar sobre la conducción de asuntos civiles no fue verdaderamente significativo sino hasta las gestiones de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006).

Haciendo una deliberada abstracción del alzamiento zapatista –que de suyo significó la ampliación del poder y el presupuesto de las instituciones castrenses–, durante el gobierno de Ernesto Zedillo la militarización de la seguridad pública se vio reflejada en el aumento del número de efectivos en labores de interdicción de drogas y en la ejecución de las primeras operaciones de captura de capos enteramente dirigidas por el Ejército. Además, se constató en el nombramiento de militares como subprocuradores y delegados de la PGR en los estados y en la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), una corporación que, si bien se pretendía civil, inicialmente fue dirigida por un almirante y poblada con más de cinco mil policías militares que se integraron como elementos de la misma entre 1999 y 2007 (Borjón, 2009: 25; Pérez Verónica, 2019).

Sin embargo, el mayor legado de la administración Zedillo en términos de la institucionalización de dicha militarización, fue haber creado el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y, dentro de él, al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), un órgano directivo encargado de coordinar y distribuir competencias en la materia entre la Federación, los estados y los municipios en el que se incluyó, por primera vez, la participación de los secretarios de Defensa Nacional y Marina. Este hecho, como veremos a continuación, fue fundamental para provocar las primeras interpretaciones constitucio-

nales cuestionables sobre los límites de la acción militar en asuntos civiles y sentar las bases legales de su utilización.

### 4.1 LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96 Y EL USO DE MILITARES EN SEGURIDAD PÚBLICA

El 31 de diciembre de 1994, el ejecutivo federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Entre ellos, el Artículo 21, en el que se estableció que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal (*sic*), los Estados y los Municipios [y que estos] se coordinarán [...] para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública” (DOF, 1994). Dicho decreto entró en vigor el 1 de enero de 1995 y once meses después el Congreso de la Unión aprobó su reglamentación. En la “Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, como se denominó a la legislación secundaria, se creó la figura del CNSP y en su composición se incluyó a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina (SNSP, 1995).

Pese a que la ley fue aprobada por mayoría en ambas cámaras, durante el proceso legislativo se expresó un airado desacuerdo por parte de un grupo de legisladoras y legisladores que alertaron sobre los riesgos de incluir a los jefes del Ejército y la Marina en un órgano colegiado de coordinación y toma de decisión de seguridad pública. Ignorada en su reclamo, dicha minoría promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y en ella que impugnó las fracciones III y IV del Artículo 12 de la citada ley.

En términos generales, los promoventes pidieron a la Corte determinar la inconstitucionalidad de la norma amparados en la letra de dos artículos constitucionales que definían a la seguridad pública como un tema de civiles (Artículo 21) y prohibían que, en tiempos de paz, la participación de las FFAA excediera las labores propias de la disciplina militar (Artículo 129). Por su parte, y en defensa de la reglamentación promulgada, tanto la mayoría legislativa como algunas dependencias del ejecutivo federal argumentaron que la norma era constitucional debido a que el CNSP era un ente de naturaleza programática, no ejecutiva; la invitación de los secretarios de Defensa y Marina a participar de él se hacía en su carácter de funcionarios de la administración pública federal y no de altos mandos de sus respectivas corporaciones; y su participación no implicaba la movilización de tropas ni el despliegue de fuerza militar alguna (SCJN, 1996; Camarena, 2018).

Tras revisar el caso, el 5 de marzo de 1996 el Pleno de la Corte declaró procedente la acción de inconstitucionalidad, pero infundados los conceptos de invalidez por considerar que:

1. La seguridad pública es una función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto –no solo de corporaciones policiacas o ministeriales– y la intención detrás de la creación del SNSP era articular a todas las autoridades de los tres niveles de gobierno que tuvieran dentro de sus atribuciones coadyuvar a dicho propósito. En este sentido, la Corte determinó que el Artículo 21 constitucional debe interpretarse como no restrictivo de la participación de Sedena (Secretaría de la Defensa Nacional) y Semar (Secretaría de Marina) en tanto no contiene una prohibición explícita que les excluya.
2. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea no pueden identificarse con las Secretarías de la Defensa Nacional y la Marina pues estas tienen, además, otras funciones que responden a su carácter de miembros de la administración pública federal.
3. Si bien en tiempos de paz el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea no pueden actuar *de sí y para sí* en materias ajenas a la disciplina militar, es posible que participen de ellas cuando la autoridad civil invoque el auxilio de su fuerza de manera expresa, fundada y motivada, y su acción se ejecute con respeto a las garantías individuales (*sic*), la Constitución, los tratados internacionales y la estricta división de competencias (Artículo 16).
4. La autoridad legítima para solicitar la actuación de las FFAA es el Presidente de la República de acuerdo a las facultades otorgadas por el Artículo 89 constitucional fracción VI, que específicamente lo autoriza a disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (Camarena, 2018; Serrano, 2019: 4).

Este fallo, que originalmente dio lugar únicamente a tesis aisladas, pronto derivó en jurisprudencia debido a la publicación de un acuerdo –de la Corte– que cambió los efectos de las resoluciones aprobadas por el Pleno cuando se registraran al menos ocho votos de once. Así, para el año 2000 las tesis jurisprudenciales aceptadas y derivadas de la AI 1/96 establecían que:

1. Determinar las funciones de Ejército, Fuerza Aérea y Armada exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la observancia de las garantías individuales (*sic*) y las atribuciones marcadas en la ley (SCJN, 2000 citado en Serrano, 2019: 4), es decir, podrán establecerse mientras no violen garantías o excedan las atribuciones definidas en ley.
2. El presidente puede disponer de Ejército, Fuerza Aérea y Armada para preservar la seguridad interior cuando, sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de garantías, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla (SCJN, 2000 citado en Serrano, 2019: 5), es decir, en tiempos de paz las FFAA pueden ser utilizadas para funciones que exceden la estricta disciplina militar siempre y cuando así lo disponga el presidente.
3. Ejército, Fuerza Aérea y Armada pueden participar en acciones en favor de la seguridad pública sin suspender las garantías solo a solicitud expresa de las autoridades civiles, a las que deberán estar sujetos, y en estricto apego a la Constitución, las leyes y los tratados internacionales (SCJN, 2000 citado en Serrano,

2019: 5), es decir, las FFAA no pueden actuar *de sí y para sí*.

4. La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el CNSP no viola el Artículo 21 constitucional (SCJN, 2000 citado en Serrano, 2019: 5) al tratarse de una instancia consultiva y de coordinación.
5. La realización de la seguridad pública presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales (*sic*) (SCJN, 2000 citado en Serrano, 2019: 6).

Aunque en su momento la decisión de la Corte zanjó la discusión sobre la composición del CNSP, distintos juristas criticaron el fallo y las tesis jurisprudenciales (que se establecieron como el sistema de reglas a observar para permitir el uso de militares en tiempos de paz) señalando que los argumentos utilizados por el máximo tribunal “carecieron de la precisión y el rigor necesarios para permitir la actuación de las FFAA en seguridad pública y abrieron la posibilidad de su uso para tareas propias de las autoridades civiles” (Serrano, 2019: 1). De manera más específica, la crítica giró en torno a cuatro argumentos:

1. La amplia interpretación de las facultades de Ejército y Marina, el doble rol de las Secretarías y el concepto “seguridad pública” derivó en un salto lógico que permitió la participación de militares en el CNSP. Dicho salto consistió en inferir que si Sedena y Semar tenían atribuciones puntuales en cuestiones de seguridad pública –como el control de armas de fuego y la vigilancia de las costas– entonces formaban parte del genérico “autoridades con atribuciones de seguridad pública” y por lo tanto podían participar y coordinarse dentro del CNSP. La lógica se refuerza si se considera que las Secretarías son también entes administrativos, no solo militares, y que la seguridad pública es una función y responsabilidad del Estado en su conjunto, no solo de policías.
2. La aceptación de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina en el CNSP supuso, sin embargo, la aceptación de que las FFAA también podían participar de él. Lo anterior, debido a que nunca dejó de

reconocerse que la función militar está íntimamente relacionada con la función administrativa de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina.

3. La interpretación histórica y teleológica de las restricciones constitucionales a la participación de las FFAA en asuntos civiles en tiempos de paz permitió concluir que los militares pueden actuar en auxilio de la autoridad civil a solicitud expresa, en tanto su prohibición fue concebida en los tiempos revolucionarios y se escribió pensando en obligar a los militares a reconocer el civilismo, no en mantenerlos ajenos de intervenir en caso de desorden.
4. La no definición de los conceptos de “en tiempos de paz”, “seguridad interior” y “seguridad pública” provocó que estos fueran erróneamente tomados como sinónimos llevando a la Corte a concluir que: i) dado que las FFAA ya tienen ciertas facultades de seguridad pública pueden participar en la misma; ii) dado que ciertos fenómenos delincuenciales suponen amenazas a la seguridad interior y exterior del Estado, las FFAA pueden coadyuvar en su lucha siempre que así lo disponga el presidente; y iii) que este puede considerar seguridad interior a toda aquella circunstancia en la que no sea necesario suspender las garantías individuales pero que, por su gravedad, requiera el apoyo de las FFAA para hacerle frente (Serrano, 2019: 11).

Respecto a este último punto, Santiago Corcuera argumenta que, al no recurrir al estudio de otros ordenamientos legales vigentes, como el Código de Justicia Militar (CJM) y el Código Penal Federal (CPF), para circunscribir el concepto de seguridad interior a lo ahí estipulado –a saber, que en tiempos de paz solo los delitos de rebelión y sedición pueden ser combatidos por las FFAA–, la Corte permitió que los militares participaran en tareas reservadas a las autoridades civiles arguyendo la facultad presidencial para disponer de ellas (Borjón, 2009: 38; Serrano, 2019: 2). Además, remata Corcuera, si la Corte hubiera distinguido entre seguridad pública y seguridad interior no habría tenido que interpretar armónicamente el uso del Ejército en tiempos de paz con las facultades del presidente y por lo tanto no se habría autorizado su despliegue en ausencia de suspensión de garantías (Borjón, 2009: 36).

Estos puntos serán fundamentales en la discusión pública de las próximas dos décadas debido a que la supuesta facultad presidencial y el no requisito de suspensión de garantías justificarán el despliegue militar, temporal y permanente, en ausencia de controles legislativos y judiciales.

En los seis años siguientes a la publicación de las tesis jurisprudenciales, las acciones del ahora presidente Vicente Fox continuaron la tendencia de militarizar más y más profundamente la seguridad pública, aunque de manera gradual. Así pues, al inicio de su administración solo se atrevió a nombrar a un general como titular de la PGR (López, 2008, citado en Borjón, 2009: 30) y a aumentar el volumen de acciones antidrogas realizadas por soldados y marinos, que pasaron de controlar el 40% de las mismas a finales del gobierno de Zedillo a más del 80% en los primeros años del foxismo (Borjón, 2009: 25). Sin embargo, al final de su gobierno el presidente Fox sentaría dos precedentes peligrosísimos para lo que vendría después. Estos fueron el lanzamiento del operativo México Seguro y la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN).

El operativo México Seguro, iniciado en junio de 2005 en Nuevo Laredo, Tamaulipas, consistió en un despliegue masivo de elementos castrenses que tenían por objetivo combatir al narcotráfico, el narcomenudeo, el contrabando, el tráfico de personas indocumentadas, el robo de vehículos y la portación de armas prohibidas en el territorio, además de remover a setecientos policías locales acusados de colaborar con el crimen organizado (Benítez, 2009). Como tal, consistió en un evento que, si bien fue temporal, trazó el camino para que otros presidentes usaran a los militares para una multiplicidad de tareas de seguridad pública y sustituyeran, sin consecuencias, a la autoridad local.

Por su parte, la LSN tuvo por objetivo sentar las bases legales que legitimaran la acción del Estado en su defensa y la de la Nación, ampliando para ello la esfera de facultades de los militares para intervenir en asuntos civiles en tiempos de paz. Tanto el uno como el otro trastocarían definitivamente la manera de concebir la seguridad pública.

## 4.2 LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Luego de que en abril de 2004 fuera publicada una reforma constitucional por la que se facultó al presidente para preservar la seguridad nacional y al Congreso para expedir leyes en la materia (López J., 2005), el 31 de enero de 2005 el ejecutivo federal publicó en el DOF un decreto por el cual se creó la Ley de Seguridad Nacional. De acuerdo con la exposición de motivos, dicho ordenamiento tenía el triple propósito de resolver la ambigüedad conceptual prevaleciente entre los términos de “seguridad nacional” y “seguridad interior”; paliar la ausencia de reglas claras que permitieran distinguir entre el actuar legal e ilegal del Estado en el ejercicio de sus poderes en la materia; y proveer un marco regulatorio que diera legitimidad a esa acción manteniendo la posibilidad de que el poder ejecutivo pudiese implementarla de manera ágil (López J., 2005; Madrazo, 2014: 40).

En este contexto, la ley definió la seguridad nacional como:

las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conllevan a: 1) la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país 2) la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio 3) el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno 4) el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación [...] 5) la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional y 6) la preservación de la democracia [...] (DOF, 2005).

Asimismo, definió como amenazas a la seguridad nacional a una serie de actos entre los que destacan aquellos “que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” y los “tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada” (Artículo 3º) (DOF, 2005).

Según Alejandro Madrazo, tanto estas definiciones como la intersección entre seguridad nacional y delincuencia organizada revisten particular importancia para la subsecuente ampliación de facultades de las FFAA

en cuestiones de seguridad pública y particularmente en la lucha contra el tráfico de drogas. Esto debido a que la ley estableció un sistema de distribución de competencias implícitas donde, incluso si solo identificaba expresamente como instancias de seguridad nacional al Consejo Nacional de Seguridad (CNS) y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Ejército y Marina lograron guardar para sí la posibilidad de intervenir en áreas como el combate al narcotráfico por ser los delitos contra la salud parte del marco legal vigente en materia de delincuencia organizada (Madrado, 2014: 39). Es decir, si la obstaculización de operaciones militares y navales contra la delincuencia organizada es una amenaza a la seguridad nacional y los delitos contra la salud son delincuencia organizada, la participación de las FFAA en acciones antidrogas queda autorizada aún si la competencia es estrictamente civil.

Otro frente que dejó abierto la publicación de esta ley fue la posibilidad de que la Federación ampliara sus facultades en términos de intervención en estados y municipios. Lo anterior debido a que, de acuerdo a lo establecido en su Artículo 25, la Federación quedó autorizada para suscribir con ellos acuerdos de colaboración por motivos de seguridad nacional en los que sus facultades podían exceder a las permitidas por ley. De acuerdo con Madrazo, esto implicó, por extensión, una ampliación del ámbito de competencia de las fuerzas federales para intervenir

en estados y municipios, gracias a la popularización de operativos permanentes en los que después participaron miles de efectivos militares (Madrado, 2014: 43).

Así pues, la LSN sentó precedentes para participación de militares en tareas civiles como la persecución de la delincuencia organizada y facilitó la participación de fuerzas federales en el ámbito local. Además, pavimentó el camino para la aprobación de otras reformas legislativas –dado su fracaso para definir los límites entre seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional– y contribuyó a la popularización de esquemas de colaboración opacos como los convenios de colaboración. En conclusión, generó

un marco normativo en el que el concepto de seguridad nacional y, por construcción, las competencias de las “instancias encargadas” de ella [adquirieron] una dinámica expansiva que intersecta crecientemente en áreas como la seguridad pública (a cargo de estados y municipios) y la procuración de justicia (a cargo de procuradurías, tanto federal como locales) (Madrado, 2014: 43).

La existencia de este deficiente marco legal supuso la agudización de la militarización de la seguridad pública con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia.

## 5

## LA MILITARIZACIÓN ACTUAL, SU LEGALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN (2006-2020)

Haciendo una interpretación amplia de las discutidas tesis jurisprudenciales y la LSN, Felipe Calderón lanzó una estrategia de combate frontal al crimen organizado que recurrió a los operativos militarizados (como México Seguro) con cada vez mayor frecuencia. Según el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República,

los datos oficiales indican que entre 2006 y 2007 ocurrió un parteaguas en la manera de concebir, administrar y atender el problema de la criminalidad en México [que] coincide con el arranque de una política nacional de combate frontal al narcotráfico basada principalmente en el despliegue de las FFAA en operativos de carácter permanente (Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos, 2017: 1).

Oficialmente, dicha política quedó plasmada en el Plan nacional de desarrollo 2007-2017, en el que se estableció el “combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” como medio para recuperar la seguridad y fortaleza del Estado y se anunció la implementación de operativos permanentes. Además, el Plan estipuló la asignación de recursos adicionales para “modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México” y explicitó que las FFAA recibirían apoyo para la realización de sus labores como garantes de la seguridad interior (Presidencia de la República, 2007: 59).

La Sedena incluyó también estas tareas en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, en el que se comprometió tanto a apoyar las políticas en materia de seguridad interior como a participar activamente en el SNSP, y definió como acciones de su competencia a:

[la actuación] en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública [...] para efectos de restauración del orden público, así como para enfrentar

el crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad interior de la nación, que pongan en riesgo el orden público, la integridad y la vida de los ciudadanos o la estabilidad de cualquier parte del país (DOF, 2008).

En los hechos, esta militarización revigorizada de la seguridad pública se pudo constatar en varios frentes. Según fuentes oficiales, durante el sexenio de Felipe Calderón no solo se transfirieron alrededor de 7.500 elementos del Ejército y 2.500 de la Armada a la PFP (luego Policía Federal, PF) (DOF, 2009; Pérez Verónica, 2019), sino que los operativos contra la delincuencia organizada se extendieron de estados como Michoacán a entidades como Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Oaxaca y Tamaulipas, sin que la decisión descansara en un diagnóstico certero. Salvo en dos casos (Michoacán y Guerrero), los niveles de violencia en el resto de los estados donde se autorizaron dichos operativos no habían experimentado un incremento previo al despliegue militar y, por el contrario, en todos ellos, excepto Michoacán, se registró una explosión de la violencia homicida luego de la intervención (Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos, 2017: 4).

Las estimaciones más conservadoras sugieren que durante el periodo 2006-2012 entre 60.000 y 100.000 personas murieron en episodios de violencia relacionados con el combate al narcotráfico. Sin embargo, la cifra oficial es aún mayor. Según información provista por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 121.163 personas fueron asesinadas en México entre 2007 y 2012 (Hope, 2016). Otras cifras indican que cuando el presidente Calderón asumió el cargo, México vivía la menor violencia de su historia (8 homicidios por cada 100.000 habitantes) y que, durante su gobierno, la tasa de homicidios se triplicó para alcanzar niveles de 24

por cada 100.000 habitantes en 2011 (INEGI, 2015). Utilizando datos de la Procuraduría General de la República, es posible afirmar que, incluso si separamos del total de homicidios aquellos causados por presunta rivalidad delincriminal, el saldo sexenal de la guerra de Calderón habrá causado alrededor de 69.000 muertes (Aguilar y Castañeda, 2012). De esas, más de 1.300 se registraron en menores de edad y 4.000 en mujeres (Sánchez, 2016).

Según el Programa de Política de Drogas del CIDE, la sola presencia militar genera incentivos perversos para el incremento de la violencia, ya sea porque detona enfrentamientos armados que inevitablemente culminan con la muerte de efectivos, presuntos criminales y personas inocentes, o porque en ellos la fuerza pública ejerce niveles anormales de letalidad que rozan la definición de ejecuciones arbitrarias (Madrazo, Calzada y Romero, 2018). En 2011, por ejemplo, el índice de letalidad de la Sedena fue de 19 civiles muertos por cada civil herido (Silva, Pérez y Gutiérrez, 2012).

La evidencia sobre el impacto negativo del despliegue militar sobre la violencia no impidió, sin embargo, que el número de operaciones contra el narcotráfico siguiera creciendo. De acuerdo con Catalina Pérez-Correa, de 2006 a 2012 la participación de la Sedena pasó de un operativo en 2006 a 98 en 2009 y 71 en 2011 (Pérez-Correa, 2015). Lo mismo sucedió con el número de efectivos castrenses desplegados en el territorio nacional. De manera cronológica, y de acuerdo con respuestas de la Sedena a solicitudes de información elaboradas por académicos y organizaciones de la sociedad civil, en 2006 el número de soldados desplegados en todo el territorio nacional rondaba los 37.253 mientras que, tras el cambio de estrategia, este número creció a 45.000 en 2007, 48.648 en 2009 y 52.690 en 2011. El sexenio cerró con 49.650 soldados desplegados en 2012 (Camacho, 2018; Pérez-Correa, 2015).

A nivel subnacional, la concentración de efectivos militares varió significativamente. Mientras que en 2006 la mayor saturación militar se concentró en Michoacán (con 4.100 soldados), en 2007 esta ocurrió en estados con más presencia de movimientos sociales y armados que del crimen organizado. A Oaxaca, por ejemplo, se

enviaron 2.803 elementos mientras que a Chiapas se desplazaron otros 2.128. Para 2008, Chihuahua fue el estado con más efectivos (4.253), seguido de Tamaulipas (2.100). De hecho, en 2009 el número de soldados en Chihuahua se duplicó, para llegar a 9.710, mientras que en el Estado de México se desplegaron 3.707. Según Camacho,

aunque Chihuahua vería descender la tropa desplegada en alrededor de 2.000 efectivos, se mantuvo en lo que restó del calderonismo como el estado con el mayor número de soldados en las calles: 7.552 para 2010, 2011 y 2012. Tamaulipas fue la otra entidad con mayor concentración de efectivos: 2.100 en 2009; 4.900 en 2010; 7.690 en 2011, y 4.900 en 2012 (Camacho, 2018).

Valga señalar que, durante este tiempo, “desertaron más de 55.000 efectivos de las FFAA, 49.471 efectivos del Ejército Mexicano, 4.671 de la Armada de México y 987 de la Fuerza Aérea Mexicana” (Camacho, 2018; Pérez Verónica, 2019).

En suma, durante el sexenio de Calderón las FFAA pudieron incrementar (una vez más) su participación en tareas de seguridad pública (operativos permanentes) gracias a la decisión de la Corte de reconocerles competencias en la materia y a la existencia de la LSN, que les dio facultades ampliadas para intervenir en la lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo, dada la extensión de su participación en tareas ajenas a su objeto y disciplina, dicho “fundamento legal” pronto resultó insuficiente y la discusión sobre su regulación pronto volvería al Congreso. Lamentablemente, esto no sucedería con el objetivo de corregir los errores del pasado sino para dar salida a la obcecación presidencial de dar certeza jurídica a las FFAA y protegerlas de la creciente crítica generada por su letalidad, opacidad y responsabilidad en la comisión de violaciones y violaciones graves a los derechos humanos.

## 5.1 INTENTO DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

El 23 de abril de 2009, mientras el país enfrentaba la fase más grave de la pandemia por influenza H1N1, el ejecutivo federal envió al Congreso una serie de refor-

mas en materia de seguridad que incluía reformas a la LSN, el Código de Justicia Militar, la Ley en contra de la Delincuencia Organizada, los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales y la Ley de Armas de Fuego y Explosivos. Su objetivo: regular la participación de las FFAA en el combate al crimen organizado, ajustar el marco legal a los nuevos retos de seguridad y “blindar la protección de los DDHH” (Barría, 2009).

Al ser la reforma más importante la referente a la LSN, esta fue la única propuesta que se dictaminó. En el proyecto resultante, el legislativo proponía reordenar el entramado institucional de seguridad nacional e incluir en la ley un Título Séptimo en el que la participación de los militares en tareas de seguridad pública quedara autorizada mediante la figura de “declaración de afectaciones a la seguridad interior”. Por si fuera poco, el proyecto incluía tanto importantes modificaciones a las atribuciones del CISEN (órgano de inteligencia) y la Comisión Bicameral (mecanismo de control legislativo) como la introducción de nuevos fundamentos legales para la investigación de contrainteligencia y la intervención de comunicaciones en el marco del combate a la delincuencia organizada.

Según Eliana García, entonces secretaria técnica en la Cámara de Senadores, la reforma propuesta otorgaba varias atribuciones inconstitucionales a las FFAA como la posibilidad de iniciar la investigación del delito (sin necesidad de recurrir al ministerio público) y la capacidad de suspender derechos *de facto*. Ambas resultaban no solo inaceptables para la preservación del orden constitucional, sino que representaban una afrenta directa a la sociedad civil organizada y al pujante movimiento de víctimas que veía en la reforma una garantía de impunidad para el Ejército (García, 2009).

Dado el enorme descontento generado por la propuesta, la iniciativa fue sustancialmente modificada en el Senado de la República con el objetivo de impedir una nueva ampliación del poder militar y reducir la opacidad y arbitrariedad de otras instituciones civiles (como el CISEN). Como era de esperarse, varios de los cambios fueron objetados directamente por la cúpula militar, que rechazaba se quisiera controlar su actuar con nuevas disposiciones que requerían, por ejemplo, seguir

un procedimiento específico para solicitar el auxilio de su fuerza (Artículos 68 y 69), prohibir su participación en el control de movimientos sociales o civiles de corte disidente, desaparecer retenes carreteros (Artículo 77) o limitar el fuero militar cuando se hubiesen cometido delitos contra civiles –algo mandatado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Radilla vs. México*– (González de la Vega, 2011; García, 2009).

A pesar de que la minuta modificada fue enviada a la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2010, la oposición de las FFAA la mantuvo sin dictaminarse por casi un año, hasta que el 15 de abril lograron que un grupo de legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) la rescatara por la vía de un documento no oficial en el que se proponía otorgarles facultades incluso mayores a las originalmente planteadas por Felipe Calderón. Dada la inconstitucionalidad de su contenido y el amplio rechazo social que nuevamente generó, el propio grupo parlamentario del PRI desconoció el documento y la Cámara de Diputados optó por convocar a una serie de audiencias públicas en las que se discutió el contenido de la minuta. Tras dichas deliberaciones, el 6 de julio de 2011 se presentó un proyecto alterno que, pese a ser votado en lo general, nunca prosperó debido a su incapacidad de incorporar un enfoque de seguridad humana y superar los vicios de inconstitucionalidad generados por el incumplimiento de las obligaciones estipuladas por el Artículo 29 constitucional (en relación a la suspensión de garantías). Dichos elementos, valga recordar, debían ser obligatoriamente atendidos de acuerdo a los nuevos estándares establecidos por la Reforma Constitucional de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011 y la resolución “Varios 912/2010” de la SJCN en relación a los límites del fuero militar del 14 de julio de 2011 (SCJN, 2010; González de la Vega, 2011).

Pese a sus riesgos, el proyecto sirvió para revivir los cuestionamientos sobre la interpretación de la Corte respecto a los Artículos 21 y 129 constitucionales (en los que se establece que la seguridad pública es una función de autoridades civiles y se imponen límites a la actividad militar en tiempos de paz), y sirvió para articular una coalición opositora que detuvo la reforma por el resto del sexenio (García, 2009). El Ejército tendría que esperar

casi un lustro para el Congreso se atreviera nuevamente a intentar legalizar su participación en cuestiones civiles.

La llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia no significó un cambio de paradigma, pese a la promesa del entonces candidato de desmilitarizar la seguridad pública y recuperar la conducción civil de la estrategia a través de la Secretaría de Gobernación (Segob). Por el contrario, las FFAA permanecieron en las calles y, tras una breve renegociación de la cooperación bilateral con Estados Unidos, la administración peñista mantuvo militarizada la lucha antidrogas y anunció la creación de una nueva corporación “policial” a la que denominó Gendarmería Nacional.

Teóricamente, la nueva Gendarmería sería un cuerpo civil conducido por el secretario de Gobernación que habría de integrarse con 40.000 efectivos de formación civil y entrenamiento militarizado, cuyo objetivo sería constituirse en un cuerpo de control territorial capaz de confrontar al crimen organizado y ocuparse de las necesidades de las comunidades (Schwier, 2017). En los hechos, sin embargo, la prometida corporación no sería más que un proyecto cuyos poquísimos elementos (5.000) mantendrían la lógica militarizada del combate frontal y los operativos permanentes contra la delincuencia organizada.

La insuficiencia numérica de la Gendarmería, sumada a la debilidad de las policías locales y el abandono de los esfuerzos de profesionalización de las fuerzas civiles federales, imposibilitaron el retiro de las FFAA de las tareas de seguridad pública y, por el contrario, supusieron la intensificación de su uso. Así pues, pese a que durante el primer año de su gobierno el despliegue militar se redujo significativamente, pasando de 49.650 en 2012 a 34.529 en 2013, en los años subsecuentes el número de soldados en las calles no haría sino aumentar: en 2014 la Sedena reportaría 35.635 elementos desplegados, en 2015 37.142, en 2016 51.994, en 2017 52.807 y en 2018 54.980 (Camacho, 2018; México Unido Contra la Delincuencia [MUCD], 2020).

Como era de esperarse, muy rápidamente los resultados de esta estrategia se percibieron como negativos tanto en términos de la integración de la Gendarmería como

de la contención del fenómeno delictivo y la violencia homicida. Según cifras oficiales, la tímida tendencia descendiente de los homicidios dolosos que había iniciado en 2012 fue abruptamente interrumpida a partir de 2013, cuando la tasa de homicidios dolosos repuntó y creció sostenidamente hasta alcanzar el umbral de los 24 asesinatos por cada 100.000 habitantes. La nueva tasa superaría los niveles más altos de violencia de la administración anterior, registrados en 2011 cuando la tasa de homicidios dolosos alcanzó los 21 por cada 100.000 habitantes (INEGI, 2015). Por si eso fuera poco, la acumulación de quejas contra militares, marinos y policías federales por violaciones y violaciones graves a los derechos humanos pusieron al gobierno federal contra las cuerdas haciéndolo optar por una posición defensiva, incluso antes de que la matanza de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en septiembre de 2014, le diera el tiro de gracia a la administración peñista, al menos en materia de seguridad.

Dichas quejas, aunadas a la sospecha con la que la opinión pública recibió la negativa oficial de investigar a los militares por lo ocurrido a los estudiantes, generaron un visible descontento en el general secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda, quien reiteradamente amenazó al Gobierno Federal con devolver a sus soldados a los cuarteles y solapar su inacción frente a la delincuencia con tal de no seguir siendo denunciados por violaciones a los derechos humanos. Al cabo de unos meses, el descontento de la élite militar sería tal que el ejecutivo federal comenzaría a presionar al Congreso para que aprobase el marco jurídico que las FFAA demandaban para legalizar su actuar en materia de seguridad pública. Es a partir de esta presión que, en 2016, se presentaron al menos tres iniciativas de ley en materia de seguridad interior con las que se buscaría reconocer y ampliar las facultades de Ejército y Marina en tareas de seguridad pública.

## 5.2 LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Publicada en el DOF el 21 de diciembre de 2017, la Ley de Seguridad Interior (LSI) tenía por objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades

des de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios en la materia. *Grosso modo*, el proceso implicaba la creación de una ley adicional a la LSN y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en la que se establecerían las bases para que las autoridades federales, incluyendo las FFAA, pudieran por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las “amenazas a la seguridad interior”. En dicho esquema, tanto la LSN como la LGSNSP se aplicarían de manera supletoria y únicamente a falta de disposición expresa contenida en la LSI.

Decidida a terminar con la discusión sobre la existencia –o no– de un fundamento legal que facultara a las FFAA a intervenir en tareas de seguridad pública, la ley optó por definir el concepto de “seguridad interior” (contemplado en las facultades del presidente para disponer de la Fuerza Armada permanente) como

“la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional” (Artículo 2º). Además, estableció que esta “comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los DDHH en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional”.

Anclado el fundamento a las facultades del presidente y no al Artículo 21 constitucional, la ley previó que para activar la participación de las distintas autoridades en la materia, entre ellas las FFAA, se debía ejecutar una “declaratoria de protección a la seguridad interior”, consistente en una especie de permiso para que la federación y las FFAA pudieran intervenir en un municipio, entidad federativa o región de la república, siempre y cuando esta fuera solicitada por el presidente, actuando de manera autónoma o en respuesta a la demanda de las legislaturas locales o los ejecutivos estatales. La activación de la declaratoria, cuya duración inicial sería de un año prorrogable al infinito, exigía la existencia de

una amenaza a la seguridad interior que comprometiera o superara las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla y sería expedida dentro de las 72 horas siguientes a la solicitud del presidente, previa consideración del CSN.

Operativamente, la LSI funcionaría de la siguiente manera: luego de emitida la declaratoria, el CNS designaría un comandante de las FFAA al mando de cada operativo de forma que fuera este quien dirigiera la comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes. Cada comandante tendría que mantener informado al presidente y exponer –*ex post*– las acciones realizadas mediante un protocolo de actuación. Durante la vigencia de esta declaratoria, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales quedarían subordinadas al mando militar seleccionado y tendrían que hacerse cargo de un sinnúmero de responsabilidades como acudir a las reuniones de coordinación, aportar información a la autoridad federal, prestar auxilio y colaboración a las fuerzas federales y presentar informes periódicos sobre el avance en el fortalecimiento de capacidades institucionales locales.

Por si esto no fuera suficiente, la LSI permitía también que, en los casos en que las amenazas a la seguridad interior representaran un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el presidente ordenara *acciones inmediatas* a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las FFAA, exceptuándolas de cumplir con controles legislativos o judiciales *ex ante*. Tanto las acciones regulares como las inmediatas, realizadas en el marco de esta ley, se considerarían de seguridad interior (no de seguridad pública) y por lo tanto serían constitucionales.

Adicionalmente a estas disposiciones, la ley mantenía importantes ambigüedades que la hacían muy arbitraria, como el hecho de que las amenazas a la seguridad interior podían ser reales o latentes, y que la definición de estas no quedaría escrita en ley, sino que sería discrecional. La ley implicaba, además, serias violaciones a diversos preceptos constitucionales como la división de poderes y el federalismo, pues facultaba a la autoridad

federal a ordenar tareas específicas a estados y municipios violando la Carta Magna y obviando la ausencia de facultades del Congreso para legislar en la materia. Asimismo, permitía la violación de derechos humanos como el acceso a la información y el derecho a la privacidad al facultar a las FFAA para clasificar la información sobre sus acciones como datos de seguridad nacional y realizar actividades de inteligencia haciendo uso de “cualquier método lícito de recolección de información” (cosa que en los hechos podría traducirse en el Ejército interviniendo comunicaciones privadas sin mecanismos de rendición de cuentas).

Sobra decir que la LSI no satisfacía los criterios de excepcionalidad y temporalidad dispuestos por la SCJN y la CIDH para el uso de militares como policías, y que, por las características de su aplicación, implicaba subordinar las autoridades locales frente a las autoridades federales mediante las diversas obligaciones derivadas de la declaratoria. Por ello, y gracias a la extraordinaria movilización de la sociedad civil por medio del colectivo #SeguridadSinGuerra, la LSI fue impugnada tanto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el gobierno del estado de Chihuahua, la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el municipio de Cholula, Puebla, y la minoría parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano. El caso llegó a la SCJN que votó su invalidez total el 15 de noviembre de 2018 y publicó su sentencia en el DOF el 30 de mayo de 2019 (SCJN, 2018).

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, precisamente en este mismo año, generó altas expectativas en materia de seguridad dada la reiterada condena que el tres veces candidato presidencial hizo contra la estrategia de combate frontal al narcotráfico implementada por sus antecesores. Si bien es cierto que en sus libros y discursos ya había esbozado la propuesta de crear una corporación de seguridad intermedia, de formación militar, el mensaje clave seguía siendo que su gobierno “no apagaría el fuego con más fuego” y que su estrategia priorizaría la atención de las causas estructurales de la violencia y la delincuencia para prevenirlas, no para repelerlas. Así pues, eslóganes como “abrazos,

no balazos” o “becarios, no sicarios” permearon en un electorado que, cansado de la violencia y la corrupción, apoyó mayoritariamente la posibilidad de un cambio de régimen que muy pronto quedó en retórica: a los treinta millones de votos que le otorgaron la victoria definitiva aquel 1 de julio de 2018 y a los que prometió cambiar la estrategia fallida de combate a la inseguridad, el ahora presidente electo les daría una amarga sorpresa (*Animal Político*, 2018).

Aunque Andrés Manuel López Obrador no sería presidente sino desde el 1 de diciembre de 2018, su ímpetu transformador (*sic*) no podía esperar, y antes de tomar posesión su equipo de transición ya había trabajado una iniciativa de reforma constitucional para crear una Guardia Nacional (GN) militarizada. La propuesta llegó al Congreso de la Unión tan solo un día después de que la Corte invalidara la LSI. Dado el momento histórico, la expectativa entre propios y ajenos era que el equipo de transición del presidente habría tomado nota de las deliberaciones y del fallo alcanzado en el máximo tribunal; que habrían reparado en el “fraude a la Constitución” que significaba disfrazar de seguridad interior o seguridad nacional la participación del Ejército en tareas de seguridad pública y que sabían lo problemático que había sido hacerlo en ausencia de controles o suspensión de garantías. Lamentablemente esto no ocurrió y la propuesta no solo no reparaba en todo aquello, sino que parecía haber aprendido del proceso, pero para imposibilitarlo: no se propondría una ley, sino una reforma constitucional para evitar impugnaciones ante la SCJN, y no se usarían eufemismos para evitar objeciones a los actos de autoridad en el mismo tribunal. Para crear la Guardia Nacional se legalizaría la militarización de la seguridad pública y para mantenerla se eliminaría la posibilidad del control de constitucionalidad.

Nadie podía creer que el presidente de la pacificación propusiera la elevación a rango constitucional de la militarización que desangraba al país, pero fue precisamente eso lo que se estableció en el Plan nacional de paz y seguridad 2018-2024 presentado aquel 14 de noviembre de 2018 y en el que se dejó ver, por primera vez, la ruta de institucionalización de la militarización y desmantelamiento de la institucionalidad civil que seguiría su gobierno. ¿La lógica? Si la delincuencia florece por la acción y

omisión de autoridades corruptas y estas son civiles, lograr seguridad requiere de combatirlos y sustituirlas por otras de mayor honorabilidad. En este tenor, el documento afirmó que para hacer frente al panorama delincuencia, el gobierno reformularía el concepto de seguridad nacional para incluir en ella aspectos de seguridad pública y crearía una Guardia Nacional adscrita a la Sedena, misma que estaría bajo el mando operativo del general secretario de la Defensa y funcionaría con las normas y el adiestramiento propios de las FFAA (Sánchez, 2018).

Como era de esperarse, quienes históricamente se habían opuesto a todo intento de militarización criticaron duramente la estrategia. Expertos, académicos y representantes de la sociedad civil sonaron las alarmas argumentando que el cambio de régimen apuntaba hacia una dirección conocida que no funcionaba. Manifestaron que si los doce años anteriores nos habían enseñado algo era que Ejército y Marina son altamente eficientes en ejercer la violencia letal pero no así en desempeñar labores de seguridad pública y que su presencia retrasa, cuando no cancela, la posibilidad de construir policías y fiscalías fuertes, suficientes y eficientes que resuelvan los verdaderos problemas.

Lamentablemente, y dada la popularidad del presidente, la crítica se estrelló rápidamente con un esfuerzo deliberado de manipulación desde el que se deslegitimó a la sociedad civil y falsamente se afirmó que: la GN no sería militar, por el solo hecho de que el presidente y comandante supremo de las FFAA es un civil; que no cometería atrocidades ni violaciones a los derechos humanos, porque el presidente así lo ordenaría; y que no se militarizaría al país, pues la reforma de la GN era en sí un proceso de desmilitarización en tanto autorizaba el uso de la Fuerza Armada permanente “solo” hasta el 27 de marzo de 2024.

El engaño fue tal que durante aquellas semanas de poquísima discusión pública mientras la propuesta se dictaminaba a puerta cerrada, un sector importante de la izquierda abandonó la crítica y guardó un silencio ensordecedor. En esta ocasión, el colectivo #SeguridadSinGuerra, minado por el deseo de creer en el gobierno de algunos de sus miembros, debió oponer una doble resistencia que resultó particularmente difícil: por una parte,

debía vencer el secretismo imperante en el procedimiento legislativo mientras elaboraba una propuesta alternativa viable, y por otra, debía movilizar a una oposición diminuta que cargaba el descrédito y la responsabilidad de haber iniciado la militarización y promovido la LSI. Además, tanto el colectivo como los actores políticos y académicos que dieron seguimiento a este proceso debieron sopesar que, más allá de ser una afrenta al orden constitucional, la reforma propuesta constituía un proceso de centralización de la seguridad pública que no solo demostraba que el presidente no confía en las autoridades estatales y municipales, sino que no cree en la profesionalización policial ni en la evidencia y apuesta por la fórmula de gobernabilidad por control territorial, aun si esta no genera seguridad ni menor impunidad a largo plazo.

### 5.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE GUARDIA NACIONAL Y SUS LEYES SECUNDARIAS

Presentada en sesión de Pleno de la Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2018 y suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el “Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la CPEUM” (Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018), tenía por objeto “llenar los vacíos legales con los que operan las FFAA en la seguridad pública y satisfacer la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia”.

En términos generales, el proyecto propuso la desaparición de la Policía Federal en favor de la creación de una nueva corporación de seguridad denominada Guardia Nacional cuyo mando, composición, adiestramiento y adscripción serían militares. En el articulado, la GN se definió como

“una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad y sus bienes, así como en la pre-

servación del orden, la paz pública y los bienes y recursos de la Nación” (Artículo 21). El proyecto establecía asimismo que la nueva corporación formaría parte “de la dependencia del ramo de la defensa nacional en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación” (Artículo 21) y que “las faltas a la disciplina militar a los que incurran los miembros de la GN serían conocidos por las autoridades militares correspondientes” (Artículo 13).

Este punto en particular sería modificado.

En términos de facultades y competencias, la propuesta contempló que los elementos de la GN funjan como auxiliares del Ministerio Público Federal y puedan ejecutar órdenes de aprehensión y cateo, así como detenciones. Además, los exceptúa de la prohibición establecida en el Artículo 129 constitucional de intervenir en asuntos distintos a la disciplina militar en tiempos de paz y simula la temporalidad de su participación como medida transitoria al establecer que esta será evaluada al cabo de tres años posteriores a la entrada en vigor de la reforma. Por si fuera poco, la reforma faculta al ejecutivo federal para que las funciones de la Policía Federal sean transferidas a la GN (Segundo Transitorio) y permite que los elementos castrenses asignados a la GN conserven sus rangos, prestaciones y nivel jerárquico en su institución armada de origen.

Como únicas restricciones al fuero militar, la reforma propuso que las faltas y delitos cometidos por sus integrantes en el ejercicio de sus funciones fueran conocidos por una autoridad civil (Artículo 13), que las personas detenidas no puedan ser trasladadas ni resguardadas en instalaciones militares (Artículo 16) y que el Estado mexicano reconozca la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (Artículo 21). Asimismo, y en términos políticos, prohíbe la participación de extranjeros en el Ejército, las fuerzas policiales y la GN en tiempos de paz (Artículo 32) y señala que para ser diputado se requerirá no estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía o la GN al menos noventa días antes de la elección. Finalmente, permite que la Fuerza Armada permanente continúe realizando tareas de seguridad pública por cinco años más (complementando a la GN) y ordena que, para tal efecto, se emita una norma específica que acote di-

cha participación a los criterios de la CIDH (a saber, el carácter extraordinario, subsidiario, subordinado al poder civil, regulado y fiscalizado de toda intervención militar).

Como mencionamos, la propuesta fue duramente criticada por el colectivo #SeguridadSinGuerra y generó, además, señalamientos importantes por parte de distintos mandatos de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Grosso modo*, ambos actores señalaban la existencia de peligrosos riesgos a la seguridad de las personas y al pleno desempeño de los derechos humanos debido a que la propuesta implicaba la constitucionalización de la militarización y el mantenimiento de una estrategia fallida que no solo generaba violencia y graves violaciones a los derechos humanos sino que atrofiaba la posibilidad de construir policías civiles verdaderamente profesionales. Como contrapropuesta, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHC, por su sigla en inglés) sugirió al menos doce cambios al dictamen (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ONU-DH], 2018), específicamente en materia de alcances del fuero militar, detención de personas, uso de la fuerza, diseño institucional de la GN, competencia de la CPI, facultades del presidente, fundamentos constitucionales de la seguridad pública, temporalidad de la reforma y regulación de los transitorios.

Por su parte, el colectivo #SeguridadSinGuerra presentó un dictamen alternativo en el que se devolvió el carácter civil a la GN –adscribiéndola a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)– y se priorizó la reglamentación de los artículos constitucionales 29 y 129 –que nunca fueron desarrollados en legislación secundaria– con el objetivo de definir los límites y los alcances de la intervención militar en materia de seguridad pública. A esta propuesta se añadió también una ruta de reconstrucción del SNSP y profesionalización de las policías civiles con el objetivo de trazar una ruta de retiro gradual de las FFAA (Colectivo Seguridad Sin Guerra [SSG], 2019).

Gracias a estos esfuerzos de oposición, la dictaminación de la reforma debió negociarse con un grupo de legisladores de oposición que, al menos en el Senado de la República, constituyeron un importante contrape-

so al voluntarismo militarista del presidente y lograron importantes cambios para salvaguardar el orden constitucional. Al final de la discusión, que en esta ocasión incluyó también un ejercicio simulado de Audiencias Públicas (cf. Colectivo Seguridad Sin Guerra [SSG], 2019), el logro más grande de la oposición y la sociedad civil fue haber salvado la Constitución pese a haber perdido la seguridad pública: en el papel, la GN aprobada sería un cuerpo de naturaleza, entrenamiento y mando civil, permanecería adscrita a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana, y quedaría conformada, evaluada y controlada por autoridades civiles. El fracaso lo constituiría un cambio de última hora del que la oposición no fue notificada y en el que se incluía: 1) la posibilidad de que la GN fuera dirigida por un militar en retiro; 2) la oportunidad de que se conformara también por elementos castrenses separados “funcionalmente” de sus instituciones armadas de origen; y 3) la introducción de un Artículo Quinto Transitorio por el que el presidente quedaba facultado para disponer de la Fuerza Armada permanente hasta el 27 de marzo de 2024 para desempeñar tareas de seguridad pública.

Tras aprobarse en ambas cámaras y ser ratificada por unanimidad por los treinta y dos congresos locales, la reforma constitucional por la que se creó la GN fue publicada en el DOF el 26 de marzo de 2019 y entró en vigor al día siguiente (DOF, 2019). Por el contenido de sus transitorios, dicha entrada en vigor supuso la activación de plazos perentorios para generar la legislación secundaria necesaria y, con ellos, comenzó la discusión parlamentaria sobre las iniciativas de Ley de la Guardia Nacional, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

A continuación se exponen algunos de los puntos más problemáticos de dicha legislación:

1. La Ley de la Guardia Nacional (LGN), que debía contener la descripción detallada del tipo de corporación civil que se había creado, terminó siendo un documento inconstitucional e inconveniente que, en su lugar, regula el reclutamiento de tropas violando el carácter civil de la seguridad pública. Entre sus principales deficiencias se encuentran que: no prevé mecanismos de separación reales de los elementos militares que provengan de otras instituciones armadas, no faculta operativamente al secretario de Seguridad Pública para conducirla, establece criterios de elegibilidad para su titular que solo pueden cumplir los militares, contiene delitos y sanciones propios de la disciplina militar y vulnera el sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública al intervenir en la fiscalización de los recursos de estados y municipios, vulnerar su autonomía presupuestal y reducir las ayudas federales en materia de seguridad pública.
2. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la que aparentemente se realizaron solo modificaciones cosméticas, resultó inoperante para controlar el actuar de los militares en materia de seguridad pública en tanto el diseño institucional de la GN la posicionó como una institución federal que sustituye la prestación de servicios de seguridad pública local y no busca la coordinación con estados y municipios sino su sumisión. Así pues, el SNSP queda incapacitado para controlar a la Guardia en tanto que esta funcionaría de manera independiente evadiendo la coordinación con el sector civil en cuestiones clave como el control de confianza, la carrera policial y los mecanismos de evaluación y certificación de sus elementos. Lo mismo sucederá con la obligación de colaborar con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o municipios, pues la GN cuenta con independencia para celebrar convenios de colaboración con ellos mediante los cuales se somete a los poderes locales a ciertas obligaciones para adquirir el control de la seguridad pública de la zona y se establecen las condiciones, obligaciones, derechos e incluso el financiamiento que le corresponderán de acuerdo a lo que ella establezca.
2. La Ley Nacional del Registro de Detenciones, que debía establecer claros límites a la autoridad para reducir su arbitrariedad al momento de detener a una persona y oficializar la existencia de un registro nacional obligatorio para el Estado mexicano desde 2009, no establece ni los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial sino que posibilita a las autoridades a que, tratándose de delincuencia organizada, únicamente reporten en el

sistema público de consulta la fecha de la detención y si la persona permanece detenida o no. Asimismo, estipula que cuando una persona sea liberada por la autoridad correspondiente, su información será borrada del sistema de consulta dentro de los cinco días siguientes a la puesta en libertad pese a que el incidente figurará en el registro de manera permanente. Estos elementos resultan particularmente problemáticos en el contexto de desapariciones y desapariciones forzadas del país, que se cuentan por decenas de miles y que regularmente involucran un episodio de detención previo a la desaparición –que debería poder consultarse públicamente por más días para facilitar la ubicación de las personas no localizadas–.

3. Finalmente, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no define lo que constituye un uso indebido de la fuerza, no obliga a las FFAA a reportar información sobre su letalidad ni establece criterios claros para que el uso de la fuerza sea gradual y proporcional, al margen de que existan distintos niveles de uso y una clasificación taxativa de armas “letales” y “menos letales”. Lo único que sí hace es volver a las FFAA sujetos obligados de la ley, detallar un régimen de responsabilidades por el uso indebido de la fuerza y forzar tanto el desarrollo de protocolos y capacitaciones relativas a la perspectiva de género y la protección de niños, niñas y adolescentes como la planeación de los operativos en los que se usará la fuerza.

En suma, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador conducirá la seguridad pública haciendo uso de unas Fuerzas Federales totalmente militarizadas (GN más Fuerza Armada permanente), con un marco legal (permisivo e inconvencional) que les atribuye funciones policiales y de investigación sin requerir su separación del Ejército y la Marina y un fuero militar que en lugar de ser acotado se expandió a una corporación “civil”.

A diferencia de los momentos anteriores, la situación actual es crítica y el pronóstico no podría ser más pesimista: no solo estamos frente a la imposibilidad de impugnar una reforma constitucional, sino que, incluso en lo que toca a la resolución de los recursos promovidos contra las leyes secundarias (interpuestos únicamente por

la CNDH y cuatro organizaciones de la sociedad civil)<sup>1</sup>, habremos de enfrentarnos a una Corte de composición distinta a la que invalidó la LSI, una donde cuatro de los once ministros que la componen fueron nombrados por el actual presidente.

¿Dónde estamos hoy? En ese escenario más tres agravantes:

Primero. Una vez aprobado el marco legal con que el presidente institucionalizó el despliegue militar en funciones policiales, los soldados se adueñaron de los recursos humanos, materiales y financieros de la ahora extinta Policía Federal. Como era de esperarse, los policías intentaron resistir la desaparición de su corporación oponiéndose a la transferencia automática a la GN y demandando su liquidación conforme a la ley. Como parte de las protestas, tomaron las instalaciones de la Policía y demandaron la instalación de mesas de negociación en las que expusieron la injusticia de ser sometidos a un régimen de selección, permanencia y compensación distinto al de los militares. Ahí, denunciaron la extinción de sus rangos y antigüedad, la imposibilidad de ascender a posiciones de mando –dado que la antigüedad requerida para estos puestos superaba la fecha de fundación de la propia PF– y la humillación de ser enviados a regimientos donde los soldados los superaban numéricamente en proporción de dos a uno. Asimismo, expusieron que la fusión entre la PF y la GN supondría un riesgo enorme para la investigación de delitos específicos como la ciberdelincuencia y la recolección de inteligencia social por medio de acciones de proximidad. Ninguno de sus reclamos fue escuchado y el gobierno federal procedió con la conformación de la GN y el despliegue de la Fuerza Armada permanente.

Segundo. Aunque en el papel la GN quedó definida como una corporación de carácter civil, hasta hoy la inmensa mayoría de sus elementos siguen siendo militares. De acuerdo con los datos provistos por el general secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González, el estado de fuerza de la GN fue de 74.437 efecti-

1 México Unido Contra la Delincuencia, A.C., Equis Justicia para las Mujeres, A.C., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y Semillas de Justicia A.C.

vos en 2019 y de 98.646 efectivos hasta mayo de 2020 (México Unido Contra la Delincuencia [MUCD], 2020). Sin embargo, información revelada en un reportaje elaborado por Arturo Ángel para *Animal Político*, concluyó que la GN como corporación tendría: 1) cero elementos reclutados, pues el total de los más de 29.000 elementos reclutados desde su creación han sido contratados por la Sedena y la Semar y de ahí transferidos a la corporación; 2) solo 26.736 plazas y no las más de 98.000 reportadas, pues las que hay corresponden a las de la extinta PF mientras que el resto de sus efectivos sigue adscrito y cobrando desde la Sedena y la Semar; y 3) solo ciento diecinueve miembros evaluados en control de confianza y cero con Certificado Único Policial (CUP), pese a que contar con él es un requisito de ingreso a la corporación.

Tercero. Pese a que la GN es militar, el número de soldados y marinos utilizados en tareas de seguridad pública al amparo del Artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional no deja de aumentar. Según cifras oficiales, en 2018 la Sedena reportó haber utilizado a 54.980 soldados en tareas de seguridad pública. Para 2019, este número descendió a 52.070 mientras que para mayo de 2020 ya se ubicaba en 61.252, sin contar al número de efectivos de la GN que se registran de manera separada pese a su claro origen militar.

Para colmo de males, es precisamente en este contexto que estalla la pandemia por covid-19, y con ella, otra afrenta a la legalidad. Y es que, no conforme con haber hecho de la GN una corporación militar, el presidente López Obrador aprovechó la disrupción del trabajo legislativo para emitir un acuerdo ejecutivo por el que sustituyó la última de las obligaciones legislativas emanada de la Reforma Constitucional de GN: la regulación de la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de acuerdo a los criterios establecidos por la SCJN y la CIDH.

## 5.4 ACUERDO PARA DISPONER DE LA FUERZA ARMADA EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

El 11 de mayo de 2020 el ejecutivo federal publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Ar-

mada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Con él, pretendió dar cumplimiento a la obligación de regular el actuar de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, de acuerdo a lo establecido en el Artículo Quinto Transitorio del “Decreto por el que se expiden las Reformas Constitucionales para la creación de la Guardia Nacional”.

De acuerdo al contenido de dicho documento, en su calidad de miembros de Ejército y Armada, las FFAA podrán participar en tareas de seguridad pública en el ámbito local y de forma adicional a la GN hasta el 27 de marzo de 2024. Esto, mientras las instituciones policiales locales desarrollan su estructura, capacidades e implantación territorial y en adición a la permisión que establece la LGN sobre la incorporación de soldados y marinos en esta corporación.

Específicamente, el acuerdo contempla que las FFAA adquieran las atribuciones previstas en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del Artículo 9º de la LGN, entre las que se incluyen tanto la prevención del delito, la salvaguarda de la integridad de las personas, la realización de detenciones y aseguramiento de bienes, como la preservación del lugar de los hechos, tareas de vigilancia, operativos conjuntos y el procesamiento de información para la prevención del delito. En contraposición, no podrán llevar a cabo tareas de investigación del delito ni relacionadas a infracciones administrativas, inteligencia preventiva, intervención de comunicaciones y operaciones encubiertas.

Ahora bien, pese a que resulta positivo que se acoten las tareas que Ejército y Marina pueden desempeñar mientras son utilizados como corporaciones policiales, existen importantes riesgos y efectos negativos de aceptar este instrumento como sustituto de la reglamentación que la reforma constitucional ordenó emitir. De entrada, porque hacerlo implicaría aceptar una invasión de competencias por parte del ejecutivo federal en contra del legislativo en tanto el mandato fue claro y el Constituyente se ordenó a sí mismo emitir la dicha reglamentación en un plazo no mayor a ciento ochenta días. Segundo, porque implicaría aceptar que el Gobierno de México está dando cumplimiento a los criterios de la CIDH so-

bre regulación de las FFAA solo por enunciarlos en el título del acuerdo sin definirlos ni traducirlos en reglas claras, ejecutables y fiscalizables. Tercero, porque permitiría ampliar aún más la opacidad con la que operan las instituciones castrenses en tanto el acuerdo permite que las tareas que realice la Fuerza Armada permanente se controlen y supervisen únicamente por el órgano interno de control de su propia dependencia. Cuarto, porque al abdicar a la obligación de controlar a las FFAA se deja abierta la posibilidad de que su actuar siga siendo permanente, libre e independiente y sustitutivo de la autoridad civil.

Además, el acuerdo entraña otros problemas de carácter presupuestal (como el hecho de que las asignaciones presupuestales y erogaciones generadas por el uso de soldados como policías podrán hacerse indistintamente desde la Sedena, la SSPC o la GN), y operativo (como el hecho de que los mismos sujetos –soldados y marinos– tienen distintas atribuciones dependiendo de si actúan a nombre de sus corporaciones armadas de origen o a nombre de la GN), lo que complicaría aún más ejecutar y operar una estrategia efectiva.

Por estos motivos, tanto la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Laura Rojas Hernández, como el gobierno del estado de Michoacán y los municipios de Colima, Colima, y Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, impugnaron el acuerdo solicitando a la SCJN se pronuncie sobre su constitucionalidad y, en su caso, lo revoque para que el legislativo cumpla con su obligación de regular el uso extraordinario de los militares de acuerdo a los criterios de la CIDH.

Los distintos asuntos admitidos están siendo revisados actualmente por el poder judicial de la Federación y se espera que en los meses subsecuentes la Corte los atraiga para resolverlos junto con las impugnaciones relativas a las leyes secundarias de la reforma constitucional de GN.

Reforma constitucional, leyes secundarias y acuerdo presidencial. Todo aprobado en menos de dos años. Mientras tanto, soldados y marinos terminaron por hacerse de la seguridad pública y un poco más. Pues en poco más de veinte meses de gobierno, el presidente López Obrador ha entregado a las FFAA otras trece tareas adi-

cionales según informa el diario *El Universal*. De acuerdo con el cotidiano, a las funciones de seguridad pública que ya realizaban se sumaron otras como el combate al robo de combustible (donde se utilizan 2.966 efectivos), el resguardo y custodia de ductos y pipas de distribución de PEMEX, la distribución de gasolina, libros de texto gratuitos y fertilizantes, la recolección de sargazo en la costa caribeña, el resguardo de las fronteras norte y sur, y la detención de migrantes en tránsito a los Estados Unidos, actividad en la que participan 8.850 efectivos.

Además, se les encomendó la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Felipe Ángeles” (donde ya coordinan más de 30.000 trabajadores civiles), la ejecución de un desarrollo inmobiliario en la zona de Santa Fe, en la Ciudad de México, la edificación de las 2.700 sucursales del Banco del Bienestar, el trazado de dos tramos del Tren Maya, la construcción de todos los cuarteles de la GN (más de cien) y la remodelación de decenas de hospitales abandonados. Más recientemente, el presidente informó en su conferencia mañanera del 6 de octubre de 2020 que el Ejército construiría también el nuevo aeropuerto de Tulum, en Quintana Roo, y que la obra estaría lista en 2023.

De igual manera, se hacen cargo de vigilar la entrega de las ayudas económicas otorgadas por el gobierno federal y participan en al menos dos de sus programas insignia: “Sembrando vida” y “Jóvenes construyendo el futuro”. Al respecto, la Sedena manifestó en su Plan Sectorial 2020-2024 que ayudará en la producción de árboles frutales y maderables en viveros forestales militares, adecuará sus instalaciones para la siembra de plantas y participará en la capacitación laboral de los jóvenes inscritos al segundo programa (Ortiz y Espino, 2020).

Finalmente, en el marco de la emergencia sanitaria por covid-19, las FFAA participan de la reconversión hospitalaria de sus propias unidades, el tratamiento de pacientes civiles y, junto con sus elementos asignados a la GN, del resguardo de hospitales y la contención de posibles agresiones a usuarios y personal médico. Hasta el momento, se tiene conocimiento que para la atención de la pandemia se cuenta con el apoyo de 47.864 soldados y marinos, entre personal médico, administrativo y operativo (Ortiz y Espino, 2020).

Como era de esperarse, el aumento en las actividades que deben desempeñar se ha visto reflejado en un aumento de sus presupuestos. Tan solo por poner un ejemplo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF) la Sedena logró para sí una asignación de 94 mil millones de pesos mientras que la Semar alcanzó un presupuesto de 33 mil millones de pesos, un aumento de más del 16% y el 6% con respecto a 2018, respectivamente. De acuerdo a un análisis preliminar del PEF 2021, elaborado por la organización Causa en Común, el aumento proyectado para la Sedena sería del 15,7% (superando los 112 mil millones de pesos) y para la Semar de 2,1%, rebasando los 35 mil millones de pesos. Además, la GN tiene asignados casi 36 mil millones de pesos, en lo que constituye un aumento de 17,7% con respecto a 2020 (Ortiz y Espino, 2020).

Pero como si estas funciones no fueran suficientes, la actual administración planea transferir, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a la Semar, la facultad de administrar tanto los puertos como las comunicaciones marítimas en adición a la potestad que ya tenían de proveer seguridad a dichas instalaciones mediante el control de las capitanías de puerto.

Va de suyo decir que dicho traslado de funciones requiere de un cambio legislativo complejo que involucra modificar distintas leyes y debería, por tanto, generar una discusión amplia y basada en evidencia que atendiera las preocupaciones del sector de comercio exterior y las dependencias afectadas. Sin embargo, haciendo honor a su costumbre de actuar primero y legislar después, el presidente anunció en sus conferencias matutinas del 17 y 20 de julio de 2020 que había nombrado a dos jefes de la Marina a cargo de los puertos de Manzanillo, en Colima, y Lázaro Cárdenas, en Michoacán, y que, para hacer lo propio en el resto del país, el Congreso tendría que legislar. Con ese telón de fondo, y bajo la premisa de combatir la corrupción, el contrabando de mercancías y el tráfico ilícito de drogas, el 1 de octubre de 2020 se aprobó en la Cámara de Diputados el dictamen que formalizará la militarización del mar.

## 5.5 REFORMAS LEGISLATIVAS Y MILITARIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA

Elaborado por la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, el dictamen que contiene el “Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos” (Poder Legislativo, 2019) fue aprobado por este cuerpo legislativo el 1 de octubre de 2020 y su contenido conjuga las propuestas de tres iniciativas de ley presentadas entre el 8 de septiembre y el 16 octubre de 2019 por distintos legisladores del grupo parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Es importante destacar que, pese a su presentación, la discusión de dichas iniciativas fue postergada el 9 de diciembre de 2019 debido al rechazo generalizado que provocaron no solo entre académicos y activistas, sino también entre el gremio del comercio exterior. Sin embargo, gracias al impulso presidencial, estas pudieron ser retomadas en septiembre de 2020 incluso contra la opinión experta mayoritaria que se expresó en el “parlamento abierto” convocado por la propia legislatura el 17 de septiembre de 2020 y donde nueve de las y los doce expertos convocados concluyeron que el proyecto debía desecharse (Cámara de Diputados, 2020).

En términos generales, el decreto que aún deberá ser aprobado por el Senado de la República busca quitarle facultades a la SCT en materia de autoridad marítima mercante y trasladarlas a la Semar. Lo anterior debido a que “se ha dificultado el ejercicio eficiente de la Autoridad Marítima Nacional al permanecer determinadas funciones relacionadas con la protección y seguridad marítima en la SCT, así como la ambigüedad de las leyes y reglamentos en materia de seguridad y protección portuaria”, según versa la exposición de motivos.

De manera particular, otorga dieciocho nuevas facultades a la Semar, entre las que destacan: el ejercicio de la autoridad marítima nacional, la prevención de la contaminación marina, la protección marítima y portuaria (no solo en las zonas marinas mexicanas, sino también en costas, puertos, recintos portuarios, terminales, mari-

nas e instalaciones portuarias nacionales), la regulación de las comunicaciones y transportes por agua (así como formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo), la dirección de la educación naval militar y la educación náutica mercante, la regulación de la marina mercante (sin intervención de la SCT), la construcción, reconstrucción y conservación de las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país, la adjudicación y el otorgamiento de contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales, la administración de los puertos centralizados y la coordinación de los puertos de la administración paraestatal, el otorgamiento de permisos y autorizaciones de navegación para prestar servicios en vías generales de comunicación por agua, el fijado de normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y la organización, regulación y prestación de servicios de control de tráfico marítimo, etcétera.

De acuerdo con el colectivo #SeguridadSinGuerra (México Evalúa, 2019), esta reforma no solo es propia de regímenes autoritarios sino que en el caso mexicano resulta inconstitucional en términos del Artículo 129 debido a que violaría la prohibición de que las FFAA participen en tareas ajenas a la disciplina militar en tiempos de paz. Esto sin contar que le daría a la Semar el control sobre actividades lucrativas como el dragado y los recursos del fideicomiso de formación y capacitación para el personal de la Marina Mercante Nacional (Fidena).

Para el jurista Iván Estrada, la iniciativa también estaría violando el Artículo 90 constitucional que señala que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso”, misma que hasta hoy señala claramente que es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) “organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección” y de la SCT “administrar los puertos centralizados”. Y aunque el Congreso reformase las leyes en cuestión (como parecería estar haciendo) y con ello superara el vicio de inconstitucionalidad del Artículo 90, este permanecería para el caso del Artículo 129 pues, aunque el Artículo Quinto Transitorio de la Reforma constitucional en materia de GN le permite al presidente disponer de la Fuerza Armada Permanente, esta excepción se refiere exclusivamente a tareas de seguridad pública y no a tareas relacionadas, por ejemplo, con la administración o control de puertos y aduanas (Estrada, 2020).

Con base en lo anterior, las FFAA no deberían tomar el control de los puertos y las comunicaciones marítimas y cualquier reforma legislativa o decreto ejecutivo que lo buscara podría impugnarse ante la SCJN. Recordemos que en esta ocasión la propia SCT se opuso a extinción de sus competencias, no solo por los efectos que este acto pudiera tener sobre la seguridad pública sino por aquellos que seguramente tendría sobre la inversión y el comercio exterior. Pues nuevamente se estaría dejando una actividad especializada en manos inexpertas.

## 6

## CONCLUSIÓN

Es un hecho que la seguridad pública en México ha sido gradualmente militarizada hasta alcanzar lo que parecería ser un punto de no retorno. En cuatro décadas, y más precisamente en dos, el país pasó de confiar a los militares la erradicación manual de cultivos declarados ilícitos a poner en sus manos la conducción de operativos antidrogas, el combate a la delincuencia organizada, el restablecimiento del orden en municipios, estados y territorios y la prevención del delito.

Paralelamente, el marco jurídico nacional ha sufrido constantes alteraciones que, con el objetivo de acomodar las crecientes facultades de las Fuerzas Armadas, terminó por deformar el concepto de seguridad pública para incorporar en él nociones propias de la seguridad nacional. Bajo esta lógica, hoy en México garantizar la seguridad del Estado es más importante que garantizar la seguridad de las personas.

De esta alteración ha emanado también una distorsión en la manera en la que se conciben y desarrollan las Fuerzas Federales, que han sido moldeadas bajo la lógica, los valores y la táctica castrenses y han optado por la centralización. Aunque esta lógica no se ha aplicado con el mismo ahínco en el ámbito estatal y municipal, donde existen casos de éxito en materia de profesionalización policial y proximidad social de la autoridad, el resultado ha sido la subordinación del poder local y el desprecio por la corrección de las disfunciones legales, institucionales y operativas de quienes sí tienen un mandato legal de proveer seguridad.

El engendro creado es indomable e insostenible. Peor. No podrá crear seguridad ni pacificar definitivamente al país. Primero porque no se entiende y segundo porque diluye la responsabilidad. Hoy en día soldados, marinos y expolicías federales tienen un sinnúmero de competencias que varían dependiendo de la corporación que representan y el tipo de convenio de colaboración que impera. Dentro de esos, la soberanía de estados y municipios se gana o se pierde dependiendo las condiciones impuestas por quien les auxilia o sustituye. Luego entonces, ¿quién es responsable? ¿Quién supervisa? ¿Qué fuero lo juzga? Todos y ninguno.

Hay, sin embargo, voces que demandan un cambio. Actores políticos y sociales que defienden la ruta civil y se oponen, casi permanentemente, al esfuerzo de militarización en turno. Su esfuerzo y voluntad han sido invaluable e inquebrantables. Pero son minoría. Porque la política del miedo y la mano dura siguen vendiendo más. Literalmente, porque mientras a la gente se le vende la ilusión de seguridad, a los militares se les da la responsabilidad de conducir al país.

Cierto es que esta acumulación de poder no ha venido sin un enorme sacrificio por parte de la tropa. Que quede claro que ellos no son el problema principal. El problema es que estamos frente a una decisión política del poder civil. Y ahí es donde hay que trabajar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, R. y J. Castañeda.** 2012. *Los saldos del narco: El fracaso de una guerra*. Punto de Lectura.
- Alda, S. y C. Sampó.** 19 de febrero de 2019. *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. Obtenido de <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-civico-militares/413-la-transformacion-de-las-fuerzas-armadas-en-america-latina-ante-el-crimen-organizado>
- Almanza, L.** Septiembre de 2008. Una entrevista con Luis Almanza (sic). (E. López, Entrevistador). Obtenido de [www.ernestoperiodista.galeon.com](http://www.ernestoperiodista.galeon.com)
- Animal Político.** 2018. "Esto fue lo que dijo López Obrador tras su victoria electoral (discursos completos)". *Animal Político*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2018/07/discursos-lopez-obrador/>
- Barría, C.** 2009. "Calderón propone reformar Ley de Seguridad". *BBC*. Obtenido de [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/04/090424\\_2012\\_mexico\\_ley\\_seguridad\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/04/090424_2012_mexico_ley_seguridad_irm)
- Barrón, M.** 2018. "Militarización en México: una larga travesía". *Contextualizaciones Latinoamericanas*.
- Benítez, R.** 2009. "La crisis de seguridad en México". *Nueva Sociedad*. Abril. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/>
- Bobea, L.** 2002. *Revistas Científicas*. Obtenido de <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/7310/6411>
- Borjón, J.** 2009. *Letras Jurídicas*. Obtenido de <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/21/borjon21.pdf>
- Camacho, Z.** 2018. "Elecciones militarizadas". *Contra línea*. Obtenido de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/06/22/elecciones-militarizadas/>
- Cámara de Diputados.** 2020. "Analizan reformas a leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Navegación y de Puertos". *Cámara de Diputados LXIV Legislatura*. Obtenido de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Septiembre/17/4090-Analizan-reformas-a-leyes-Organica-de-la-Administracion-Publica-Federal-de-Navegacion-y-de-Puertos>
- Camarena, R.** 2018. "¿Los precedentes de la Suprema Corte justifican la militarización del país?". *Nexos*, 9130. Obtenido de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9130>
- Cano, I.** 2019. "Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política". Bogotá, Colombia: Congreso de Seguridad Incluyente y Sostenible: analizando los desafíos y pensando soluciones.
- Colectivo Seguridad sin Guerra [SSG].** 2019. *Informe ciudadano sobre el proceso legislativo de la Guardia Nacional*. Obtenido de <https://www.mucl.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/InformeCiudadanoGuardiaNacional.pdf>
- . 2019. *Propuesta alterna sobre la Iniciativa con proyecto de Decreto de reforma y adiciona artículos de la CPEUM, en materia de Guardia Nacional*.
- DOF.** 1994. *Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación de México. 31 de diciembre. Obteni-

do de Diario Oficial de la Federación: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4782280yfecha=31/12/1994cod\\_diario=205917](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4782280yfecha=31/12/1994cod_diario=205917)

----- . 2005. *Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. Diario Oficial de la Federación de México.

----- . 2008. *Programa sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación de México.

----- . 2009. *Ley de la Policía Federal*. Diario Oficial de la Federación de México. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

----- . 2019. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*. Diario Oficial de la Federación de México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126yfecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126yfecha=26/03/2019)

**Estrada, I.** 2020. "¿Es constitucional que las fuerzas armadas tomen el control de los puertos y aduanas?". *Nexos*. Obtenido de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11846>

**Galindo, C., M. Gómez, R. Zepeda y R. Castellanos.** 2017. "Seguridad interior: elementos para el debate". *Temas estratégicos*. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Obtenido de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39\\_SeguridadInterior\\_DistDigital.pdf](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_DistDigital.pdf)

**García, E.** Abril de 2009. "Ley de Seguridad Nacional. Cronograma de la Reforma". Copia en posesión del autor de este trabajo.

**González de la Vega, G.** 2011. "Treinta y siete grados". *Animal Político*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/treinta-y-siete-grados/abc-del-caso-radilla-en-la-corte-mexicana/>

**Hope, A.** 2016. "Los 300 mil muertos". *El Universal*. 23 de febrero. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/alejandro-hope/nacion/2016/02/23/los-300-mil-muertos>

**INEGI.** 2015. *Conjunto de datos: defunciones por homicidios 1990 2018*. México. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

[inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est)

**Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 2018. 20 de noviembre. *Proyecto de Decreto por el que se reforman artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria*. Diario Oficial de la Federación. México.

**López, E.** 2018. *Seguridad Pública enfocada en el uso de la fuerza e intervención militar: la evidencia en México 2006-2018*. 21 de mayo. Ciudad de México. Obtenido de <https://seguridadviacivil.iberomexico.mx/pdf/informe.pdf>

**López, J.** 2005. "Análisis de la Reforma Constitucional y de la Iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional". *Revistas Jurídicas UNAM*. Obtenido de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5732/7523>

**Madrazo, A.** 2014. "El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal". *Programa de Política de Drogas*. Obtenido de [http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20160516\\_193404\\_7.-Alejandro-Madrazo-Lajous---El-impacto-de-la-pol%C3%ADtica-de-drogas-2006-2012-en-la-legislaci%C3%B3n-federal.pdf](http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20160516_193404_7.-Alejandro-Madrazo-Lajous---El-impacto-de-la-pol%C3%ADtica-de-drogas-2006-2012-en-la-legislaci%C3%B3n-federal.pdf)

----- . 2014. "Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)". *Política de Drogas*. Obtenido de [http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20160516\\_195540\\_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous---Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contra-las-drogas---Una-primera-aproximaci%C3%B3n-\(desde-M%C3%A9xico\).pdf](http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous---Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contra-las-drogas---Una-primera-aproximaci%C3%B3n-(desde-M%C3%A9xico).pdf)

**Madrazo, A., R. Calzada y J. Romero.** 2018. "Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la "guerra contra las drogas": metodología detrás de la subbase "Combates"". *Política de Drogas*. Obtenido de [http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20180308\\_140335\\_cuaderno24finalmin.pdf](http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20180308_140335_cuaderno24finalmin.pdf)

**México Evalúa.** 9 de diciembre de 2019. *mexevalua*. Obtenido de Twitter: <https://twitter.com/mexevalua/status/1204179739528663040?s=20>

- México Unido Contra la Delincuencia [MUCD].** 2020. *Respuesta a solicitudes de acceso a la información pública. Folio número 0000700164420.* Sedena.
- Moloeznik, M. P. y M. E. Suárez de Garay.** 2012. *Redalyc.org.* Abril. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/136/13623082005.pdf>
- Nexos.** 1978. *Nexos.com.* 1 de mayo. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=3120>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ONU-DH].** 2018. *Análisis preliminar sobre el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos de la CPEUM, en materia de Guardia Nacional.* 19 de diciembre. Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. México. Obtenido de [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/ONU\\_DH\\_DocumentoT%C3%A9cnico\\_Guardia\\_Nacional.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ONU_DH_DocumentoT%C3%A9cnico_Guardia_Nacional.pdf)
- Ortiz, A. y M. Espino.** 2020. "AMLO da 13 tareas civiles a militares". 25 de julio. *El Universal.* Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>
- Pérez Verónica, C.** 2019. *Análisis Plural.* Octubre. Obtenido de [https://analisisplural.iteso.mx/2019/10/30/la-cuarta-transformacion-y-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-la-guardia-nacional/#\\_ftn\\*](https://analisisplural.iteso.mx/2019/10/30/la-cuarta-transformacion-y-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-la-guardia-nacional/#_ftn*)
- Pérez-Correa, C.** 2015. "México 2006-2012: una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal". *Derecho en Acción.* Obtenido de <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>
- Poder Legislativo.** 2019. *Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5379-II.* Octubre. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. México. Obtenido de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191003-II.html#Iniciativa1>
- Presidencia de la República.** 2007. *Plan nacional de desarrollo 2007-2017.* Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Ramalho, Antonio Jorge, Rut Diamint y Lisa Sánchez.** 2020. "La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina". *Análisis.* Febrero. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.
- Sánchez, L.** 2016. *Política de drogas en México: una cuestión de vida o muerte. Regulación Responsable.* Madrid.
- 2018. "México, ¿hacia una nueva política de seguridad?". *Letras Libres.* 20 de noviembre. Obtenido de <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/mexico-hacia-una-nueva-politica-seguridad>
- Schwier, T.** 2017. "El sanguinario camino de la militarización en México". *Animal Político.* Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/>
- 1996. *Acción de Inconstitucionalidad AI/96.* 5 de marzo. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2010. *Expediente 912/2010.* Secretaría General de Acuerdos. Obtenido de <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589>
- SCJN, S. C.** 2000. *Tesis: P./J. 34/2000.* Abril. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI.
- 2000. *Tesis: P./J. 35/2000.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI.
- 2000. *Tesis: P./J. 36/2000.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI.
- 2000. *Tesis: P./J. 37/2000.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI.
- 2000. *Tesis: P./J. 39/2000.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI.
- Serrano, S.** 2019. "La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 01/1996". En P. Salazar, R. Niembro y C. Alonso. *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte.* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

**Sierra, J.** 2003. *Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Guerra Antinarcóticos*. Washington Office on Latin America. Washington.

**Silva, C., C. Pérez y R. Gutiérrez.** 2012. "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada". *Scielo*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2012000300004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2012000300004)

**SNSP.** 1995. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 11 de Diciembre. Ciudad de México, México.

**Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** 2018. *Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018 y 11/2018*. 15 de noviembre.

## SIGLAS

**CIDH** Corte Interamericana de Derechos Humanos

**CISEN** Centro de Investigación y Seguridad Nacional

**CJM** Código de Justicia Militar

**CNDH** Comisión Nacional de los Derechos Humanos

**CNS** Consejo Nacional de Seguridad

**CNSP** Consejo Nacional de Seguridad Pública

**CPEUM** Constitución Política  
de los Estados Unidos Mexicanos

**CPF** Código Penal Federal

**DOF** Diario Oficial de la Federación

**FFAA** Fuerzas Armadas

**GAFE** Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales

**GN** Guardia Nacional

**INEGI** Instituto Nacional de Estadística y Geografía

**LGN** Ley de la Guardia Nacional

**LSI** Ley de Seguridad Interior

**LSN** Ley de Seguridad Nacional

**LGSNSP** Ley General del Sistema Nacional de Seguridad  
Pública

**Morena** Movimiento de Regeneración Nacional

**PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación

**PF** Policía Federal

**PPF** Policía Federal Preventiva

**PGR** Procuraduría General de la República

**PRI** Partido Revolucionario Institucional

**SCJN** Suprema Corte de Justicia de la Nación

**SCT** Secretaría de Comunicaciones y Transportes

**Sedena** Secretaría de la Defensa Nacional

**Segob** Secretaría de Gobernación

**Semar** Secretaría de Marina

**SNSP** Sistema Nacional de Seguridad Pública

**SSPC** Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

## ACERCA DE LA AUTORA

**Lisa María Sánchez Ortega.** Maestra en gestión pública y gobernanza por la London School of Economics, maestra en ciencia política por la Universidad Sorbona y licenciada en relaciones internacionales por el Tecnológico de Monterrey y el Instituto de Estudios Políticos de París. Es directora general de México Unido Contra la Delincuencia, organización de la sociedad civil con más de veinte años de experiencia en seguridad ciudadana, justicia y política de drogas.

## PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

### Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad  
y representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyecto  
catalina.nino@fescol.org.co

**Bogotá, noviembre de 2020**

## SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible*, formada por expertos internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y las organizaciones de sociedad civil. La Red se creó como un espacio permanente de discusión sobre los desafíos a la paz y la seguridad que enfrenta América Latina y sus im-

pactos sobre la democracia en la región. Para alimentar esas discusiones, la Red organizó el segundo Congreso de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible “Desafíos de la seguridad en tiempos de crisis múltiples”, realizado de manera virtual del 23 al 26 de noviembre de 2020.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org/fes-seguridad/>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

## LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y SUS FUNDAMENTOS LEGALES



La militarización de la seguridad pública en México es un fenómeno de larga data que en los últimos años se ha profundizado e institucionalizado al punto de incluirse en el orden constitucional. Originalmente limitada a ciertas acciones antidrogas, esta transferencia de competencias a las Fuerzas Armadas trasciende hoy el ámbito de la seguridad y se extiende a otros.

A ella se suma una presencia y exposición creciente de los militares en el debate público, que normaliza su presencia, incluso en áreas o momentos en los que debería estar proscrita. Lamentablemente, anclada como está al cálculo político y a un entramado legal de cuestionado rigor, la militarización en curso lejos de corregirse tenderá a agravarse.



Este texto busca responder qué explica este fenómeno, cuál es su fundamento y qué implicaciones tiene para la seguridad y la vigencia del Estado de derecho. Para ello, describe el concepto de militarización de la seguridad pública, hace un recorrido histórico sobre su desarrollo, repasa los cambios jurídicos que le dieron sustento y brinda una lectura crítica de ellos.

Por último, y de manera transversal a la narración, examina los impactos de esta militarización y del regreso de los militares a la política sobre la violencia, los derechos humanos y el funcionamiento del Estado mexicano. Esto para demostrar que si bien la complejización del mundo criminal requiere de la participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, hacerlo en ausencia de controles, sustento y evaluación es tanto o más perjudicial que no hacerlo e impide, en los hechos, la construcción de un México más seguro, más justo y en paz.