

Ciudad de México, 26 de junio 2020.

Dr. Paulo Abrão

Secretario Ejecutivo

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Presente.-

Asunto: Acuerdo que militariza la seguridad pública en México

Estimado Doctor Abrão:

Las organizaciones que firmamos la presente, nos dirigimos a usted y por su vía a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”), a fin de informar sobre la inconventionalidad del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada mexicana permanente para llevar a cabo “tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo del presente año y que entró en vigor el 12 de mayo.

A continuación, expondremos argumentos por los cuales consideramos que el Estado mexicano incumple sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, así como a las recomendaciones emitidas y reiteradas por la CIDH y otros mecanismos internacionales, relacionadas a la seguridad ciudadana.

I. Antecedentes y contexto

El 11 de mayo de 2020, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Acuerdo según uno de sus transitorios, entró en vigor al día siguiente de su publicación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024. No obstante, en su primer artículo el Acuerdo establece su vigencia desde la entrada en vigor del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional” publicado el 26 de marzo de 2019. Es decir, las tareas de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública se legalizaron, mediante el Acuerdo, de manera retroactiva a partir del 27 de marzo de 2019.

La estrategia de seguridad militarizada en el país, como es del conocimiento de esta Ilustre CIDH, ha dejado miles de víctimas en México. Este contexto incluso ha sido calificado por el Gobierno actual como una “tragedia humana y social de dimensiones incalculables.”¹

Durante más de 13 años, la participación de militares en seguridad pública, ha incrementado el uso ilegal e indiscriminado de la fuerza, así como delitos como las privaciones arbitrarias de la libertad, el asesinato, la tortura y la desaparición forzada. El uso indebido de sus atribuciones se ha dirigido principalmente en contra de civiles, a quienes les atribuyen su pertenencia a organizaciones criminales o su participación en actividades delictivas.

Tan solo a nivel federal, la Fiscalía General de la República ha reportado haber iniciado 13,560 investigaciones penales por el delito de tortura entre 2006 y 2019. 1,609 corresponden a investigaciones en contra de personal de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y 780 en contra de elementos de la Secretaría de Marina (SEMAR).²

Por otro lado, de un total de 221 casos de tortura que se encuentran documentados en 190 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) entre 2006 y junio de 2019, se han identificado 736 víctimas de este crimen. El Ejército es la autoridad a la que se le han atribuido el mayor número de casos, tan solo en 97 recomendaciones que comprenden 102 casos, fue señalada como autoridad responsable en los que se documentaron actos de tortura en contra de 313 personas. Por su parte, en 48 casos, documentados en 36 recomendaciones, elementos adscritos a la SEMAR fueron señalados como responsables de cometer tortura.³

Sobre la Guardia Nacional, sabemos que desde su despliegue en junio de 2019 y hasta marzo de 2020, ha sido señalada como autoridad presuntamente responsable de cometer violaciones de derechos humanos en 211 quejas presentadas a la CNDH. De esas quejas, 27 corresponden a actos de detención arbitraria, 17 a tortura o trato cruel y 2 están relacionadas con actos de desaparición forzada.⁴

¹ DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. (16 de mayo de 2020) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

² FGR, solicitud de información folio: 0001700145920. Fecha de respuesta: de febrero de 2020.

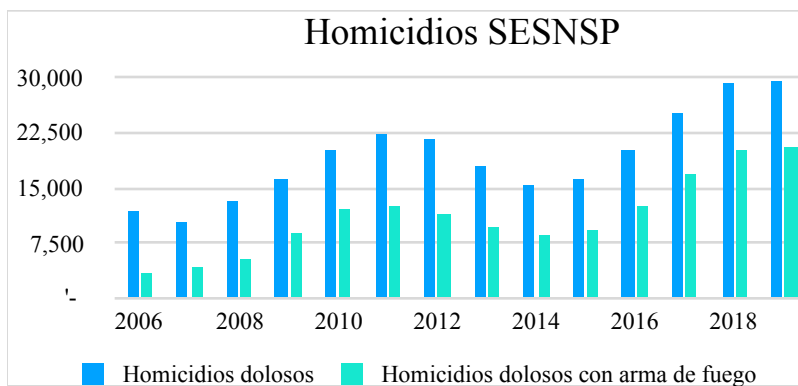
³ Datos de la CMDPDH de la base de datos I-Doc. “The Investigation and Documentation System (I-DOC) of the Case Matrix Network is made available to CMDPDH through funding by the European Union and Norwegian Ministry of Foreign Affairs.”

⁴ CNDH, solicitud de información folio: 3510000043320.

Quejas ante CNDH en contra de la Guardia Nacional



El total de homicidios violentos que se registraron de 2006 a 2019 es de más de 276 mil; de esos, al menos el 58% fueron cometidos con armas de fuego. La siguiente gráfica muestra los homicidios dolosos por año en el que se registraron:



Relacionado con el número de asesinatos, identificamos 90 casos documentados en 91 recomendaciones emitidas por la CNDH entre diciembre de 2006 y junio de 2019, que dan cuenta de por lo menos 365 víctimas. Los principales responsables de estos asesinatos fueron elementos adscritos a la SEDENA, señalados en 42 casos; por su parte los elementos de la SEMAR son las autoridades responsables en 19 casos.

Un estudio realizado por la CMDPDH sobre 194 notas periodísticas referidas a presuntos enfrentamientos entre miembros del ejército, marina, Guardia Nacional y grupos de civiles

acontecidos en 2019 y los primeros cuatro meses de 2020, encontró que, de acuerdo con los reportes, durante este periodo 405 civiles y 23 miembros de las instituciones mencionadas fallecieron en enfrentamientos, esto es 18 civiles muertos por cada efectivo.

Fuerzas involucradas en enfrentamientos	Civiles fallecidos	Efectivos fallecidos	Relación	Número de notas
SEDENA, SEMAR y GN	3	0	n/a	1
SEDENA, SEMAR	0	0	n/a	2
SEDENA y GN	29	0	n/a	11
SEDENA	237	13	18,2	83
SEMAR	6	1	6,0	6
GN	130	9	14,4	91
Total	405	23	17,6	194

Respecto a la militarización del control migratorio y el uso de la fuerza dentro de Estaciones Migratorias, hemos detectado que las actividades de control migratorio son llevadas a cabo, al menos, por dos cuerpos policíacos: la Guardia Nacional y la Policía Federal. La CMDPDH ha documentado que ambas instituciones ejercen acciones de intimidación, represión y agresión en contra de las personas detenidas en las estaciones migratorias.

Por ejemplo, en el caso de la Estación Migratoria de Hermosillo, la Guardia Nacional realiza visitas de manera regular en las instalaciones, realizando recorridos desde las oficinas administrativas, hasta los dormitorios. Durante las mismas, los elementos de dicha institución han llevado a cabo las siguientes acciones de intimidación y violencia:

- Revisión de dormitorios y cateo individual a todas las personas detenidas. Al respecto, un buen número de mujeres han referido abuso sexual por parte de los elementos de la Guardia Nacional, quienes las tocan en senos, glúteos y genitales.
- Golpes y amenazas de muerte por elementos de la GN. Además, éstos les han apuntado con armas largas y destruido sus objetos personales.

II. Constitucionalización de un modelo militar de seguridad pública

La Constitución mexicana establece que en tiempos de paz las Fuerzas Armadas no podrán realizar actividades más que las destinadas a la disciplina militar,⁵ a la par, dispone que la seguridad pública es una tarea que solo podrá desempeñarse por autoridades civiles.⁶ A pesar de ello, la militarización en México continúa empleándose como la principal herramienta de la seguridad pública, en particular desde el inicio de la política de seguridad destinada al combate del narcotráfico en 2006.

Pese a la correlación entre la presencia de las Fuerzas Armadas y el incremento en las violaciones a derechos humanos, como es ya de conocimiento de esta Ilustre CIDH, el modelo de militarización de la seguridad pública ha sido institucionalizado por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien a menos de un año de su administración creó a la Guardia Nacional (GN). Si bien, la Constitución y la Ley de la GN prevén que ésta es una institución de seguridad pública, de carácter civil, adscrita formalmente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana⁷, *de facto* es un cuerpo de seguridad militarizado, como se demostrará más adelante.

Desde la emisión del Decreto del 26 de marzo de 2019 en el que reformó el artículo 21 de la Constitución para crear la GN como institución de seguridad pública de carácter civil, advertimos que los artículos transitorios de la reforma evidencian el carácter militar de dicha institución. En primer lugar, las normas transitorias determinaron que la GN se constituye con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval (artículo transitorio segundo) y se establece un período de cinco años, para que esta institución consolidara su estructura, capacidades e implantación territorial (artículo transitorio quinto). Durante ese período, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina participarían con la Secretaría de Seguridad para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrían estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente (artículo transitorio sexto).

⁵ Artículos 13, 16, 129. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

⁶ Artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf y Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante mencionar, que ante la emisión de este Decreto, organizaciones de la sociedad civil interpusimos una serie de recursos internos en contra de dicha reforma constitucional a fin de cuestionar la competencia del “poder constituyente permanente” para “sustituir los principios democráticos fundamentales” adoptados por el “Constituyente originario”; así como por el hecho de que los artículos transitorios no eran en realidad cláusulas que regulan las condiciones de inicio de vigencia, modalidades, entre otras, sino que en realidad se trataba de una “reforma constitucional encubierta” que estableció un régimen militarizado en México de forma determinada, y sin cumplir con los parámetros que la Corte Interamericana ha reconocido para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.⁸ Todo ello, en relación con el derecho a defender derechos humanos y los obstáculos que dicha reforma constitucional representa. Estos juicios fueron desechados bajo el argumento de la inexistencia de recursos en la legislación interna para combatir normas constitucionales⁹, aunque estas sean a todas luces inconvencionales.

III. Las amplias facultades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública

Además del claro carácter militar de la Guardia Nacional, en su estructura y origen, el Acuerdo en cuestión pretende regular el artículo quinto transitorio del mencionado Decreto, que le concede facultades al presidente de la República para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada durante un período de cinco años. No obstante, el Acuerdo no contiene información ni disposiciones que permitan evaluar su conformidad con los estándares constitucionales e internacionales en la materia. A continuación profundizamos en dichas omisiones.

a. La actuación de las Fuerzas Armadas no es excepcional

El Acuerdo normaliza por los próximos 5 años la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública sin especificar para qué situaciones concretas, las finalidades específicas y en qué zonas geográficas del país. El plazo de 5 años establecido de manera general, no cumple con la excepcionalidad de la medida. El Acuerdo, cita la Ley de la GN para dotar de atribuciones generales, más no específicas, que las Fuerzas Armadas podrán realizar. Estas son las que prevén

⁸ Juicios de Amparo 598/2019 y 127/2019 promovidos por Margarita Alicia Griesbach Guizar y José Antonio Guevara Bermúdez, representantes de la ODI y la CMDPDH, respectivamente.

⁹ El artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicada en el DOF el 2 de abril de 2013) Establece: Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. [...]

las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional que son las siguientes:

- prevención de delitos y **faltas administrativas**, salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio;
- garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en distintas zonas que se enuncian;
- informar a la persona, al momento de su detención, sobre sus derechos;
- **poner a disposición** de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna **detención** o lleve a cabo algún **aseguramiento de bienes**;
- realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;
- realizar el **registro inmediato de la detención** de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;
- preservar la cadena de custodia;
- colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
- **colaborar con las autoridades locales y municipales** para la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;
- participar con otras autoridades federales, locales o municipales en **operativos conjuntos** y otras de protección civil.

Es así, que el Acuerdo no establece las condiciones excepcionales que justifiquen el despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y tampoco indica un periodo determinado para atender esas circunstancias extraordinarias. Así mismo, el Acuerdo extiende el ámbito de la participación de los militares en tareas de seguridad pública, para incluir actividades de carácter ministerial o de investigación de delitos, así como las relacionadas con faltas administrativas y las correspondientes a la prevención de cualquier tipo de delito en todo el país, es decir en cualquiera de los 32 estados de la República.

En tal sentido, la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ONU-DH), manifestó que “[I]a sola mención al carácter

extraordinario de la participación de las Fuerzas Armadas sin la información sobre las condiciones, modalidades y análisis que permita concluir que se cumple con un principio de estricta necesidad y excepcionalidad de la medida, es insuficiente.”¹⁰

En suma, la orden girada a través del Acuerdo, resulta imprecisa y deja un amplio grado de discrecionalidad a la actuación de las Fuerzas Armadas para realizar tareas de seguridad pública. Por lo anterior, resultaría necesario que el Presidente anule el Acuerdo y en su calidad de comandante supremo de las Fuerzas Armadas, pueda disponer de la Fuerza Armada permanente en casos excepcionales, especificando las circunstancias de modo, tiempo y lugar, una vez que el Congreso expida la legislación reglamentaria de dicho artículo 5 transitorio de la reforma Constitucional de 2019.

b. La actuación de las Fuerzas Armadas no es regulada

El Acuerdo no explicita los mecanismos legales bajo los cuales se regulará la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas que se les mandatan. Cabe destacar que pese a que el Acuerdo ordena a las Fuerzas Armadas a regirse bajo la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, hace referencia a la Ley de la Guardia Nacional e indirectamente, refiere a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, las tres leyes se encuentran actualmente bajo análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ por haber sido aprobadas con ambigüedades en la regulación del uso de la fuerza letal y por presentar deficiencias y omisiones legislativas respecto al régimen de transparencia, investigación y rendición de cuentas. En palabras de la ONU-DH:

[s]on particularmente preocupantes: la ambigüedad en la regulación del uso de la fuerza letal; la regulación de las manifestaciones que permite su calificación como ilícitas y consecuentemente el uso de armas contra quienes participen en las mismas; y las deficiencias en el régimen de transparencia, investigación y rendición de cuentas en materia de uso de la fuerza, particularmente que no se haya establecido el mismo nivel de información en los informes sobre

¹⁰ ONU-DH. Preocupa a la ONU-DH Acuerdo que dispone de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública. (13 de mayo 2020). http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1446:preocupa-a-la-onu-dh-acuerdo-que-dispone-de-las-fuerzas-armadas-para-tareas-de-seguridad-publica&Itemid=265

¹¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Demanda de acción de inconstitucionalidad 62/2019, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 26 de junio de 2019, en contra de la Ley de la Guardia Nacional. <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-622019>. Demanda de acción de inconstitucionalidad 64/2019, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 26 de junio de 2019, en contra de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza. <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>. Demanda de acción de inconstitucionalidad 63/2019, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 26 de junio de 2019, en contra de la Ley Nacional del Registro de Detenciones. <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-632019>.

el uso de la fuerza física o incapacitante que cuando se emplean armas letales, ni la obligación de presentar informes anuales públicos sobre personas heridas.¹²

Por lo anterior, el Acuerdo es contrario a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH) en su sentencia Caso Alvarado vs México, en la cual se establece que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser regulada mediante protocolos sobre el uso de la fuerza “bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.”¹³ De igual manera, el Acuerdo no explicita los mecanismos que se establecerán para garantizar que las Fuerzas Armadas reciban la capacitación necesaria para desempeñar tareas de seguridad pública, desde una lógica civil.

No se puede soslayar que, pese a que las fuerzas de seguridad, militares y civiles, poseen el monopolio de la fuerza, cada una la utiliza bajo medios y fines distintos. Mientras que las fuerzas civiles tienen como fin la preservación de la seguridad pública y debe hacer un uso racional de la fuerza en su actuar cotidiano para la protección de la ciudadanía; la segunda, la fuerza armada militar, está entrenada y dispuesta a atacar, matar o morir en situaciones excepcionales de conflicto armado. El fin de las fuerzas armadas, a diferencia de las policías, no es el de la seguridad, sino el de la defensa, por lo tanto, utilizará toda la fuerza disponible a su alcance para cumplirlo.¹⁴ La seguridad pública tiene otra naturaleza, y es una labor propia de fuerzas civiles.

Tal y como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Zambrano Velez contra Ecuador, resulta imprescindible “limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.

Pese a lo anterior, el papel de las Fuerzas Armadas en México ha ido adquiriendo mayor relevancia en la preservación de la seguridad y en la vida pública del país. Por un lado, los sueldos y salarios de los elementos de la GN, provienen del presupuesto de la SEDENA y la SEMAR. Tan solo el presupuesto de la GN destinado en 2019 para sueldos y salarios fue de 2

¹² ONU-DH. Avances y preocupaciones en las leyes sobre uso de la fuerza y registro de detenciones. (24 de mayo 2019). https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1273:avances-y-preocupaciones-en-las-leyes-sobre-uso-de-la-fuerza-y-registro-de-detenciones&Itemid=265

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

¹⁴ Zúñiga, Liza. Defensa y Seguridad. ¿Militares o Policías? Serie Documentos Electrónicos No. 3, junio 2007. Programa Seguridad y Ciudadanía. FLACSO, Chile.

mil 500 millones de pesos,¹⁵ mismo que emanó de la SEDENA y la SEMAR.¹⁶ Para 2020 el presupuesto de seguridad fue de los pocos que no sufrió un recorte - a diferencia de diversos rubros correspondientes a la satisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales - y por el contrario se incrementó en poco más del 6%, sin que éste implicara la conformación de plazas para fuerzas de seguridad civil en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la que está formalmente adscrita la GN¹⁷. Por otro lado, todos los centros de reclutamiento de la GN son militares¹⁸. Lo anterior, pone en evidencia que la GN se está conformando como un cuerpo militarizado.

Así mismo, la GN está en su mayoría compuesta por elementos del ejército: 35,232 provienen de la Policía Militar, 6,871 de la Policía Naval, 14,738 de la extinta Policía Federal. Por otro lado, 13,464 elementos del Ejército y 615 de la Marina, se encuentran actualmente apoyando las tareas de seguridad pública de la Guardia Nacional.¹⁹ En relación a los mandos de la GN, 12 generales, 11 coroneles, 2 contraalmirantes, 3 capitanes navales y 3 tenientes coronel, encabezan 31 de las 32 coordinaciones estatales de la Guardia Nacional en el país, siendo la mayoría proveniente del Ejército y 5 de la Marina, por lo tanto, “no hay ningún mando operativo civil en la nueva corporación.”²⁰

c. La actuación de las Fuerzas Armadas no es fiscalizada

El Acuerdo no establece los mecanismos para fiscalizar la actuación de las Fuerzas Armadas, mediante “órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.”²¹ Por el contrario, ordena a la Fuerza Armada permanente a cumplir con las tareas determinadas en el Acuerdo, bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la “dependencia que

¹⁵ Véase: “Conoce más de la Guardia Nacional”. <https://www.gob.mx/guardianacional/articulos/guardia-nacional-5>.

¹⁶ Medellín, A. “La Guardia Nacional de México ya cuenta con presupuesto para operar” <https://www.defensa.com/mexico/guardia-nacional-mexico-ya-cuenta-presupuesto-para-operar>.

¹⁷ Hope, A. “La Guardia Nacional y las sillas musicales” (25 de mayo de 2020) <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-y-las-sillas-musicales>

¹⁸ Véase: “Y tú ¿por qué luchas? Únete a la Guardia Nacional. <https://www.gob.mx/sspc/articulos/y-tu-por-que-luchas-unete-a-la-guardia-nacional>

¹⁹ El Universal. “Olvidan” Mandos Civiles en la Guardia Nacional; Todos son Militares. Noviembre, 4 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/olvidan-mandos-civiles-en-la-guardia-nacional-todos-son-militares>

²⁰ El Universal. “Olvidan” Mandos Civiles en la Guardia Nacional; Todos son Militares. Noviembre, 4 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/olvidan-mandos-civiles-en-la-guardia-nacional-todos-son-militares>

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México.

corresponda”. Esta ambigüedad, omite el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, tanto internos como externos, imparciales que verifiquen que la participación de los militares en tareas de seguridad pública es en efecto excepcional - y no sustituye por periodos prolongados a las fuerzas civiles de seguridad facultadas constitucionalmente para desempeñar tareas de seguridad pública -. En palabras de la ONU-DH, el Acuerdo no contempla una “supervisión efectiva de carácter externo, contradice los elementos de control civil de la seguridad pública establecidos en la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional y no honra los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben regir el actuar de todas las corporaciones de seguridad, incluyendo las Fuerzas Armadas.”²²

d. La actuación de las Fuerzas Armadas no es subordinada ni complementaria

El Acuerdo de manera clara establece la participación (primero) en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública (segundo) instruyendo al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) para **coordinarse** con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la GN (tercero) y sus actuaciones estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la propia SEDENA (quinto). Es decir, el Acuerdo no explicita el carácter **subordinado a las labores de las corporaciones civiles, y complementario** en la actuación de las Fuerzas Armadas, sin que estas labores, como se explicitó por la Corte IDH en el Caso Alvarado vs. México, puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.

Tal como lo alertó la ONU-DH,

el Acuerdo dispone que las Fuerzas Armadas podrán llevar a cabo funciones propias de las etapas iniciales de la investigación del delito, como la preservación de indicios y el registro de personas detenidas, así como funciones de apoyo en centros de supervisión y control migratorio. Según el principio de subordinación y complementariedad las funciones de las Fuerzas Armadas no deberían extenderse a aquellas propias de las instituciones policiales, pues la participación del personal militar en estas funciones podría invadir sus competencias, afectar su naturaleza civil y trastocar el debido proceso.²³

En tal sentido, el Acuerdo plantea situaciones contradictorias con el paquete legislativo de la GN. Tal es el caso de la facultad establecida en la fracción XIII del artículo 9 de la Ley de la GN relacionada a la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos, ahora conferida a las Fuerzas Armadas. Esto en concordancia con la fracción XV

²² ONU-DH. Avances y preocupaciones en las leyes sobre uso de la fuerza y registro de detenciones. 24 de mayo 2019.

²³ ONU-DH. Avances y preocupaciones en las leyes sobre uso de la fuerza y registro de detenciones. 24 de mayo 2019.

relacionada al registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia y su contradicción con la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que en su artículo Quinto transitorio, establece:

Quinto. [...] la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley; en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19. (resaltado nuestro)

El mencionado artículo 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones establece:

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

Esta excepción planteada en el transitorio rompe totalmente con la regulación de la actuación de las Fuerzas Armadas cuando realizan actos de molestia, como sería una detención derivada de un probable hecho delictivo o de una falta administrativa. Igualmente, es contradictorio el Acuerdo con esa disposición transitoria.

En suma, el Acuerdo no establece lo extraordinario de la medida, no regula el despliegue de las Fuerzas Armadas, no se establece un régimen de fiscalización y no aclara la subordinación de los militares a la autoridad civil. Por el contrario, el Acuerdo se asemeja a un régimen de excepción que no cumple con las características de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni con los requisitos que marca la Constitución mexicana.

e. El acuerdo complementa las facultades de la jurisdicción militar sobre la población civil

La Corte IDH en sentencias contra México ha establecido que “en un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. [...]”²⁴

Pese a lo anterior, el Estado mexicano ha cumplido solo parcialmente con aquellas sentencias de la Corte, ya que tal y como está actualmente formulado el Código de Justicia Militar (CJM), permite que el fuero castrense mantenga competencia para la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos cuando el imputado es un militar y la víctima también es

²⁴ Corte IDH. Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. (17 de abril de 2015). http://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf.

militar, lo que impide “la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado.”²⁵

La jurisdicción militar que se extiende sobre la esfera de protección de los civiles o en casos de violaciones a derechos humanos, ha sido duramente cuestionada por los órganos Interamericanos de Derechos Humanos por ser contraria a la CADH. Tal como se regula actualmente, no garantiza los principios para la correcta administración de justicia en relación a su independencia e imparcialidad, al pertenecer a la esfera del poder ejecutivo. En ese sentido, la policía militar, en su condición de militares, están sometidos a los principios de obediencia jerárquica y disciplina inherentes a la función castrense.

Por otro lado, como es del conocimiento de esta CIDH, el 16 de mayo de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar (CJM) y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales (CMPP).²⁶

La CNDH presentó la acción de inconstitucionalidad 46/2016,²⁷ por considerar que la reforma al CJM y expedición del nuevo código, extendía la jurisdicción militar sobre personas civiles.

Diversas organizaciones identificamos particularmente riesgosas las figuras de:

- i) Cateo militar: que autoriza como parte de los actos de investigación, el cateo en residencia y oficinas públicas, extendiendo esa facultad a oficinas de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los tres órdenes de gobierno, y órganos constitucionales autónomos. Para ejercer este tipo de actos de investigación, sólo deberán solicitar la autorización correspondiente de la autoridad judicial militar. Esta disposición sobrepasa cualquier límite a la independencia de estas instancias, violando la

²⁵ Corte IDH. Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. (17 de abril de 2015) Párrafo 20. http://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf.

²⁶ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales. (DOF. 16 de mayo de 2016) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437363&fecha=16/05/2016

²⁷ Demanda de acción de inconstitucionalidad 46/2016, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 15 de junio del 2016, en contra de los artículos 38, 49 bis fracción XII, 81 Bis, fracción VII y 83 fracción XIII, XIV, XIX, XXIII, XLIII, XLV y XLIX, del Código de Justicia Militar, así como de los artículos 2, 10, 43, 73, 87, 101 fracción I inciso b y fracción II inciso b, 103, 105, 123, 128 fracción VIII, 129 fracción VII, y XI, 136, fracciones VI y VII, 145, fracción II, inciso b), 151, 153, fracción XI, 162, 171, 212, 215, 238, 245, 247 fracciones III y V, 248, 262, 264, 267, 278, 282, 283, 286, 291, 295, 296, 299, 352, 357, 361, 363, 364 y 367 del Código Militar de Procedimientos Penales.

Constitución que define estos recintos legislativos como inviolables²⁸, de acuerdo al artículo 12 de la Constitución.²⁹

- ii) Intervención de autoridades militares en la investigación³⁰, esto desde el levantamiento e identificación de cadáveres, bajo criterio de haber podido transgredir la disciplina militar, otorgando nuevamente competencias a la autoridad militar que corresponden originalmente a la autoridad civil.³¹
- iii) En materia de peritajes, también se permite a la autoridad militar solicitar la ejecución de estos, siempre que el Ministerio Público lo notifique al Defensor(a) de la persona imputada. Esto podría provocar que se vulneren los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos, si los hechos que se persiguen tienen relación a delitos contra la disciplina militar y están además involucrados particulares.³² Esto permite la investigación de delitos del fuero civil, por parte de autoridades militares - al menos en la investigación inicial -, autorizándoles a realizar peritajes e investigar estos delitos bajo el esquema de delitos contra la disciplina militar, creando así una duplicidad de jurisdicción.
- iv) El artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales, permite a la autoridad militar, intervenir comunicaciones privadas, acción que fácilmente podría extenderse a la intervención de comunicaciones con particulares, bajo el argumento que se está investigando un delito contra la disciplina militar, nuevamente contradiciendo lo establecido por el artículo 13 constitucional, así como las sentencias de la Corte IDH sobre México.

²⁸ Inviolabilidad del Recinto Legislativo: Inmunidad absoluta de la que goza el recinto de ambas cámaras, por lo cual no puede ser jurídicamente atacado o allanado, es decir, ninguna autoridad o individuo puede interferir en él, por la vía del derecho o de los hechos. La inviolabilidad incluye el privilegio específico de inmunidad de sede, es decir, ninguna autoridad puede penetrar en el recinto donde el Parlamento reside o ejerce sus funciones sin su autorización, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuaderno_terminolegis.pdf, Fecha de consulta: 06 de enero de 2017.

²⁹ Artículo 12 de la Constitución:

1. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 15-10-2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/168.htm>, Fecha de consulta 10 de enero de 2017.

³⁰ CMPP. Artículos 267, 270 y 271.

³¹ Art. 267 del CMPP

³² Art. 270 del CMPP

La Comisión Interamericana ha sostenido que “cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas”, en virtud de lo cual los procedimientos resultan “incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles” y se verifica una impunidad *de facto* que “supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana”.³³

Por último, las facultades de prevención, investigación, detención y presentación de detenidos ante el Ministerio Público que se les confiere a las Fuerzas Armadas en el Acuerdo, constituye a todas luces una antinomia a la propia Constitución. Lo anterior, no es coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el Artículo 8.2 de la Convención Americana y al artículo 1º Constitucional en relación a la obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de interdependencia y progresividad.

IV. Incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos

Diversos organismos internacionales y personas expertas que han visitado o revisado la situación de México, han coincidido en que la militarización de la seguridad pública en México, como política destinada a combatir la producción, distribución y consumo de drogas, ha incrementado el uso ilegal e indiscriminado de la fuerza, así como delitos como el asesinato, tortura y desaparición forzada.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha constatado que en México la militarización de zonas del país ha tenido como consecuencia el incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como el incremento de los niveles de impunidad.³⁴

Es por ello, que ha recomendado reiteradamente al Estado mexicano a “desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y fortalecer

³³ CIDH. Caso Ana, Beatriz y Celia González Pérez, Caso 11.565 (México). Informe de fondo No. 53/01, de 4 de abril de 2001, Párr. 81.

³⁴ Informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en México, oea/ Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2015, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.”³⁵

Por otro lado, en cuatro de sentencias en contra del Estado mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos.

Por ejemplo, en la sentencia del caso Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte solicitó al Estado mexicano limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

En el ámbito de Naciones Unidas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha sido explícito en recomendar a México el fortalecimiento, en carácter urgente, de la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, así como la adopción de un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública.³⁶

Por otro lado, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en diciembre 2011, recomendó al Estado mexicano “considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas.”³⁷

El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, en Abril 2014, recomendó al Estado mexicano adoptar todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares.³⁸

³⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 5 -6.

³⁶ Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, al término de su visita oficial a México, 7 de octubre de 2015.

³⁷ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias - Diciembre 2011, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/174/95/PDF/G1117495.pdf?OpenElement>

³⁸ Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns Á - Abril 2014, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/139/97/PDF/G1413997.pdf?OpenElement> - p22

El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, en diciembre de 2014 recomendó al Estado mexicano retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación a operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles³⁹

El Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH, después de su visita conjunta a México en 2017, recomendaron al Estado mexicano iniciar un diálogo abierto y comprensivo en relación con el modelo de seguridad que necesita el país, reafirmando el papel de las agencias de seguridad civiles para abordar los retos de seguridad pública, en lugar de confiar este rol a las Fuerzas Armadas.⁴⁰

Los órganos de tratados de los cuales México es parte, también han sido enfáticos en las consecuencias de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. El Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED) en Noviembre 2018, recomendó al Estado mexicano “fortalecer a las fuerzas civiles del orden y a establecer un plan de retiro gradual, ordenado y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública”, observando con preocupación el rol otorgado a las fuerzas militares para las tareas de seguridad pública, la creciente militarización de las autoridades civiles encargadas de hacer cumplir la ley y el impacto que esta tendencia podría tener en el aumento de la desaparición forzada y en la impunidad.⁴¹

El Comité contra la tortura (CAT), expresó su preocupación en su revisión a México en 2019, por las informaciones que denuncian graves violaciones de derechos humanos, incluida la tortura, cometidas por militares. El Comité observó con preocupación la creación de la Guardia Nacional, y en particular el nombramiento de un militar como jefe operativo de esta institución. También manifestó alarma por la falta de claridad acerca de la normativa aplicable en cuanto al uso de la fuerza y en relación a la identificación de los miembros de las fuerzas de seguridad y sus vehículos.⁴² Por ello, recomendó al Estado mexicano a garantizar que las tareas de

³⁹ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014 - p20 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>

⁴⁰ Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre - 4 de diciembre 2017, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22484&LangID=S>

⁴¹ Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones de seguimiento sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención. 4 de diciembre de 2018. CED//C/MEX/FAI/1

⁴² Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. CAT/C/MEX/CO/7.

mantenimiento del orden público estén a cargo de autoridades civiles y no militares, así como a velar porque el mando de la Guardia Nacional, sea civil a fin de preservar su independencia.⁴³

El Comité de Derechos Humanos (CRPR) exhortó al Estado mexicano a “alejarse de un enfoque militarizado de las fuerzas de orden y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil y a establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana.”⁴⁴ En este sentido, el Comité recomendó al Estado a asegurar que “la intervención de las fuerzas armadas esté restringida a circunstancias excepcionales y con una duración limitada, conforme a protocolos claros y previamente establecidos, bajo mecanismos de control civiles y esquemas de rendición de cuentas.” Así mismo, encomendó al Estado a continuar sus esfuerzos para “proporcionar a todos los oficiales miembros de la Guardia Nacional formación intensiva en estándares internacionales de derechos humanos y considerar la introducción de períodos de pausa en la transición entre el servicio en las fuerzas armadas y en la Guardia Nacional.”⁴⁵

Por otro lado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º de 2019, expresó su preocupación

por el efecto negativo que puede tener la labor de la Guardia Nacional en el control migratorio, y el uso de prácticas de perfilamiento racial por parte de las autoridades migratorias, las cuales han generado detenciones arbitrarias y devoluciones sistemáticas sin la asesoría legal adecuada. De igual forma, le preocupan seriamente los actos de discriminación y el uso excesivo de la fuerza en contra de personas migrantes.⁴⁶

Por ello recomendó al Estado “evaluar los efectos que tiene el despliegue de la Guardia Nacional para el control migratorio con miras a su retiro del control migratorio.”⁴⁷

En ese mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, recientemente se mostró gravemente preocupado por las alegaciones de detenciones migratorias masivas y la posible militarización del control migratorio a través de la Guardia de Seguridad. Al respecto, tomó buena nota de la información

⁴³ Recomendación párr. 32 . Doc ONU: CAT/C/MEX/CO/7.

⁴⁴ Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México. 7 de septiembre 2019. CCPR/C/MEX/CO/6.

⁴⁵ Recomendación párr. 19. DOC ONU: CCPR/C/MEX/CO/6 .

⁴⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México. 29 de agosto de 2019. CERD/C/MEX/CO/18-21

⁴⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México. CERD/C/MEX/CO/18-21. 29 de agosto de 2019.

proporcionada por el Estado mexicano donde se menciona que “la Policía Federal y las Fuerzas Armadas actúan únicamente en auxilio y a solicitud expresa del personal del Instituto Nacional de Migración, sin que ello implique que puedan realizar funciones de Control, Verificación y Revisión Migratoria.” No obstante, el Relator Especial manifestó preocupación por el despliegue de 6.000 elementos de la Guardia Nacional a la zona sur del país para reforzar el control migratorio, lo cual afirmó, “conlleva graves riesgos para los derechos humanos de las personas migrantes, en particular para las niñas, niños y solicitantes de refugio.”⁴⁸

V. El acuerdo inhibe la defensa de derechos humanos en México

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, recordó al Estado mexicano después de su visita en 2017, que "el éxito en la lucha contra la impunidad dependerá de si se superan los problemas de la corrupción, la delincuencia organizada y la continua militarización de la seguridad pública."⁴⁹

En ese sentido el Relator Especial ha insistido al Gobierno de México sobre la importancia de fomentar y promover espacios adecuados para que las personas defensoras de derechos humanos puedan ejercer libremente su labor, y sin temor a ser reprimidos. Un entorno seguro y propicio para la defensa de derechos humanos, libre de amenazas, intimidación y estigmatización, debe caracterizarse por instituciones sólidas y confiables que garanticen la vigencia de la Constitución. El sistemático uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y la comisión de delitos atroces como tortura, violación sexual, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales cometidas en el marco de la política de seguridad de combate contra el narcotráfico, ha puesto en grave peligro a personas defensoras de derechos humanos en México, quienes documentan, acompañan y exigen justicia y verdad para las víctimas. Es por ello que el Relator Especial ha recomendado a los Estados a evitar “la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública o control de protestas sociales” así como a “crear mecanismos independientes y eficaces de supervisión de todas las fuerzas de seguridad pública.”⁵⁰

Asimismo, un entorno seguro y propicio para la defensa de derechos humanos, conforme a dicho Procedimiento Especial de Naciones Unidas, es aquél que tiene instituciones nacionales de

⁴⁸ Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders. Addendum Observations on communications transmitted to Governments and replies received. A/HRC/43/51/Add.3. Febrero, 2020.

⁴⁹ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México. A/HRC/37/51/Add.2

⁵⁰ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/74/159/ 15 de julio de 2019.

derechos humanos que cumplen con los Principios de París y gozan de una posición única para orientar y asesorar a los gobiernos respecto de sus obligaciones de derechos humanos y garantizar la incorporación adecuada de los principios y las normas internacionales de derechos humanos en la legislación interna.⁵¹

Desde la emisión del Acuerdo en comento, un grupo amplio de organizaciones de la sociedad civil solicitamos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentar una acción de inconstitucionalidad contra el mismo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 15, fracción XI de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ser contrario a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte. No obstante, el pasado 10 de junio, esta CNDH, a través de comunicado de prensa,⁵² desestimó la solicitud de las organizaciones y personas defensoras de derechos humanos, a quienes dicho sea de paso consideró “no suficientemente informadas”, bajo el argumento de que esta institución se encuentra imposibilitada legalmente para promover una acción de inconstitucionalidad al tratarse de un Acuerdo del Ejecutivo federal, y no de una Ley - pese a que el contenido del mismo, es de corte normativo general.

Cabe mencionar, que desde que asumió la presidencia la actual titular de la CNDH, tenemos serios cuestionamientos en torno a su autonomía e independencia del Ejecutivo federal. Tal como un grupo de organizaciones le hicimos saber al Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Naciones de Derechos Humanos en diciembre de 2019,⁵³ la designación de la presidenta de la CNDH contravino los Principios de París, en relación a su selección y nombramiento. Peor aún, la reciente omisión de la CNDH, consistente en no presentar una acción de inconstitucionalidad y permitir a la máxima autoridad judicial decidir sobre su legalidad, contraviene la interpretación de su mandato de forma amplia e intencional de dicha institución nacional de derechos humanos. Esta última omisión, manifestada por la actual titular de la CNDH, incumple los Principios de París al no impulsar la aplicación y armonización de los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Estado es parte, en la legislación, reglamentos y prácticas nacionales.

⁵¹ Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekagya. A/HRC/25/55. 23 de diciembre de 2013.

⁵² Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicado de Prensa DG/177/2020. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/en-apego-la-legalidad-la-cndh-no-puede-interponer-accion-de-inconstitucionalidad-contr>

⁵³ CP: La designación de la titular de la CNDH incumple con los Principios de París. Disponible en: <http://cmdpdh.org/2019/12/cp-la-designacion-de-la-titular-de-la-cndh-incumple-con-los-principios-de-paris/>

Por el contrario, la Presidenta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sí presentó una controversia constitucional en contra del Acuerdo⁵⁴, debido a que en su opinión, el Ejecutivo se extralimitó en sus funciones para disponer de la Fuerza Armada permanente para tareas de seguridad pública sin respetar lo dispuesto en el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional de marzo de 2019 -es decir, por tratarse de un despliegue no regulado, ni excepcional, ni subordinado, ni complementario, ni fiscalizado.⁵⁵ De la misma forma un municipio del estado de Colima, y el Gobernador de Michoacán presentaron controversias constitucionales en contra del Acuerdo presidencial. Legisladores de diversos partidos así como organizaciones de la sociedad civil también presentaron recursos legales (amparos) ante el Poder Judicial Federal para buscar la inconstitucionalidad de dicho Acuerdo por contravenir la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.

Ante las acciones ciudadanas y contrapesos legislativos que buscan evitar la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y generar mecanismos independientes y eficaces de supervisión de todas las fuerzas de seguridad pública, tal como lo recomienda el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos,⁵⁶ legisladores/as del partido dirigido por el Ejecutivo federal, han generado un clima peligroso para la defensa de derechos humanos, al afirmar que los recursos que buscan dar vigencia y salvaguardar la Constitución, solo buscan “minar al actual gobierno mediante una maniobra cargada de politiquería, fundada en aseveraciones falsas.”⁵⁷

⁵⁴ Comunicado de la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión respecto de la controversia constitucional sobre el Acuerdo del Ejecutivo Federal del 11 de mayo de 2020. Disponible en: <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/mesa/comunicado-de-la-presidenta-de-la-mesa-directiva-de-la-camara-de-diputados-del-h-congreso-de-la-union-respecto-de-la-controveria-constitucional-sobre-el-acuerdo-del-ejecutivo-federal-del-11-de-mayo-de-2020#gsc.tab=0>

⁵⁵ <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/miguel-carbonell/la-militarizacion-ante-la-suprema-corte>

⁵⁶ Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst. Situación de los defensores de los derechos humanos. 15 de julio de 2019. A/74/159

⁵⁷ Dolores Padierna, Diputada Federal. Amnesia panista y controversia constitucional. El Financiero. 24 de junio 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dolores-padierna/amnesia-panista-y-controveria-constitucional>

VI. Establecimiento de un modelo de seguridad contrario a un Estado democrático de derecho

La decisión del Estado de utilizar a las Fuerzas Armadas en labores policiales no es coherente con los principios democráticos de un Estado de derecho. Por el contrario, otorgarle a las Fuerzas Armadas un rol protagónico en la preservación de la seguridad pública implica asumir que las instituciones civiles no tienen la capacidad para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad.

El debilitar el control civil y aceptar la intervención militar pone gravemente en peligro los derechos civiles fundamentales, las instituciones y los procedimientos legales que forman parte de la base de la democracia. En ese sentido, el Acuerdo que recién entró en vigor, conllevará inexorablemente al fortalecimiento de las fuerzas armadas en detrimento de las fuerzas civiles de seguridad, tal y como ha sucedido en los últimos 14 años.

Así mismo, la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública representa un riesgo para la consolidación democrática del país, cuyo historia reciente ha estado plagada de violaciones graves a derechos humanos, crímenes atroces e imperante impunidad en la que las Fuerzas Armadas han estado directamente involucradas, como lo muestra la evidencia presentada con anterioridad.

Resulta apremiante recordar lo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha afirmado al respecto: “la separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática [el] riesgo de injerencia indebida [de los militares] en el sistema de justicia se manifiesta [...] en la persecución de los delitos relacionados al narcotráfico”.⁵⁸

El papel que se plantea otorgar a las Fuerzas Armadas del país en las políticas de construcción de paz, desconoce a todas luces la evidencia y la realidad de las miles de víctimas en el país de crímenes atroces cometidos por elementos de las Fuerzas Armadas, quienes aún siguen exigiendo justicia, verdad y medidas de no repetición.

Por otro lado, la creación de la Guardia Nacional, constituye en sí misma una medida opuesta a lo que tendría que constituir una garantía de no repetición. Por el contrario, el Acuerdo que recién entró en vigor y que se encontrará vigente hasta 2023, no promueve el restablecimiento de la confianza cívica e incluso produce una repetición de la victimización, al desconocer los excesos y abusos cometidos por los Fuerzas Armadas mexicanas.

De igual forma, el ordenar a las Fuerzas Armadas a participar en tareas de seguridad pública, no evalúa con seriedad y exhaustividad las causas estructurales que han dado lugar a la crisis de

⁵⁸ OACNUDH en México (HCHR), 2003, Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.

impunidad y derechos humanos que hoy enfrenta el país. Desconoce las violaciones graves a derechos humanos que han cometido las fuerzas de seguridad armada desde la denominada “guerra sucia”, el conflicto zapatista y desde el 2006 que se emprendiera una política militarizada contra al narcotráfico, y fomenta e incluso, intensifica la prolongación de la impunidad, así como la imposibilidad de que, en México, las víctimas y la sociedad en su conjunto, logren verdad y justicia.

Así pues, la determinación de una institución de seguridad pública subordinada a las fuerzas castrenses, no contribuye en ningún sentido a la construcción de la paz, por el contrario, implica riesgos para el goce de derechos humanos. Tal como determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, “la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos”.

En ese sentido, el Acuerdo que recientemente entró en vigor, implica el desmantelamiento de las fuerzas de seguridad civil, en un periodo de 4 años, sin plantear ningún programa de profesionalización para las corporaciones policiales. Por el contrario, ordenar la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública del país, constituye un intento por anular la función policial y las tareas propias de las fuerzas civiles.

En el sentido anterior, vale la pena destacar, que el actual gobierno de México afirma haber implementado una política de reconocimiento de sus responsabilidades internacionales al haber ofrecido en lo que va de su gestión, desde diciembre de 2018, actos públicos de disculpa a víctimas de diversos casos emblemáticos. No obstante, de los actos de disculpas públicas federales en donde las autoridades responsables de las violaciones a derechos humanos han sido las Fuerzas Armadas mexicanas, en ninguno de los casos la Secretaría de la Defensa Nacional ha reconocido su responsabilidad por las violaciones a derechos humanos en las que ha participado, ni ha ofrecido disculpa pública alguna a las víctimas.

Por ejemplo, en el acto de disculpas públicas relacionado al caso “liga comunista 23 de septiembre”⁵⁹ la SEDENA respondió mediante escrito que, no se encontraban obligados a acudir a dicho acto, puesto que no existían sentencias penales que los señalara como responsables. Lo anterior, ignorando que dicho caso cuenta con una Recomendación emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se señala a la SEDENA como autoridad responsable de violación a derechos humanos, y por tanto recomendada para dar cumplimiento a la reparación integral en favor de las víctimas.

⁵⁹ En 1977, la Secretaría de la Defensa e integrantes de la extinta Dirección Federal de Seguridad detuvieron a una activista mexicana por sus ideales políticos. Estaba embarazada y era militante de la Liga Comunista 23 de septiembre.

En el caso de las disculpas públicas dirigidas a las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, indígenas tzeltales, quienes fueron víctimas de detención ilegal, violación sexual y tortura a manos del Ejército mexicano en el Estado de Chiapas, en 1994, el Ejército Mexicano, institución responsable de la detención arbitraria y tortura sexual de las víctimas, no asistió al acto de disculpas públicas en Ocosingo, Chiapas llevado a cabo el 18 de octubre del 2019.

En ese sentido, la ausencia de representantes de la Secretaría de la Defensa Nacional en actos de reconocimiento de responsabilidades y disculpas públicas, constituye una violación a los derechos a la memoria, la verdad y la reparación de las víctimas. Así mismo, es evidente la falta de voluntad por parte de la SEDENA para reconocer las violaciones a derechos humanos generadas por elementos del Ejército mexicano, pero también es clara la fuerza política y de poder que dicha institución representa en el Estado mexicano, pues pareciera estar situada por encima de las obligaciones constitucionales y convencionales de garantizar el derecho a la reparación integral.

VII. Conclusión y petitorios

Pese a la correlación entre la presencia de las fuerzas armadas y el incremento en las violaciones a derechos humanos, el modelo de militarización de la seguridad pública ha sido institucionalizado por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien a menos de un año de su administración creó una Guardia Nacional (GN) con dirección y composición militar. Actualmente, la GN está en su mayoría compuesta por elementos del ejército y son militares quienes encabezan las coordinaciones estatales de la Guardia Nacional en el país.

El Acuerdo implica el establecimiento de un modelo de seguridad contrario a un Estado democrático de derecho. La decisión del Estado de utilizar sus fuerzas armadas en labores policiales o de incluso crear una fuerza de seguridad conjunta policial y militar en tareas de seguridad, no es coherente con los principios democráticos de un Estado de derecho. Por el contrario, otorgarle a las Fuerzas Armadas un rol protagónico en la preservación de la seguridad pública implica asumir que las instituciones civiles no tienen la capacidad para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad.

El Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, presentado por el actual titular del Ejecutivo federal, implica la constitucionalización de un modelo militar de seguridad pública en México que es a todas luces contrario a las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos.

Pese a la enunciación explícita del carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario del uso de las Fuerzas Armadas, el Acuerdo recién publicado no justifica la excepcionalidad, temporalidad y restricción de la participación de militares en tareas de seguridad pública y de incluso carácter ministerial.

El Acuerdo contraviene las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos y las recomendaciones de mecanismos de derechos humanos.

El Acuerdo, contrario a lo recomendado por esta Ilustre CIDH no desarrolla un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.

Desde el despliegue de la Guardia Nacional en junio de 2019 a diciembre de 2019, la institución ha sido señalada como autoridad presuntamente responsable de violar derechos humanos; en ese mismo sentido, el índice de letalidad en los enfrentamientos en los que participa, es alarmante..

El despliegue militar para desempeñar tareas de seguridad pública, a partir del Acuerdo del Ejecutivo Federal, inhibe la defensa de derechos humanos en México.

El Acuerdo está bajo análisis de la Suprema Corte de Justicia y de tribunales federales debido a diversos recursos que han sido presentados por la Presidenta de la Cámara de Diputados, el Gobernador de Michoacán, un presidente municipal de Colima, legisladores y ciudadanos.

Por lo anterior, solicitamos a la ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 41 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a hacer un llamamiento al Estado Mexicano de manera que:

Primero.- Exhorte públicamente al Ejecutivo Federal a que anule el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada mexicana permanente para llevar a cabo “tareas de seguridad pública”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo del presente año, por no cumplir con el carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad;

Segundo.- Haga un llamado público al Estado Mexicano para que el Congreso de la Unión expida legislación que reglamente lo dispuesto en el artículo Quinto Transitorio de la reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional;

Tercero.- Envíe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Federales la jurisprudencia internacional en la que se establecen los parámetros de actuación de las

fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, con miras a que al resolver los diferentes recursos legales lo hagan con pleno apego a las obligaciones internacionales de México;

Cuarto.- Solicite al Estado mexicano a asegurar que la intervención de las Fuerzas Armadas esté restringida a circunstancias excepcionales, con una duración limitada, de manera regulada, subordinadas a la policía civil y con mecanismos claros de control civiles y esquemas de rendición de cuentas efectivos;

Quinto.- Solicite al Ejecutivo federal que haga público el plan para el retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública y la forma en que las policías civiles ocuparán esas funciones;

Sexto.- Solicite al Estado mexicano, y en particular a los poderes ejecutivos federal, estatales y municipales, a que hagan público el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de los cuerpos policiales estatales y municipales, a los que se refiere el artículo séptimo transitorio del *Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*;

Séptimo.- Conceda una reunión virtual fuera de periodo de sesiones con las/los comisionados/as de la CIDH, la Secretaría y organizaciones de la sociedad civil, para poder detallar las preocupaciones que guardamos respecto al Acuerdo en comento, la militarización de la seguridad pública en México y la impunidad que impera sobre los crímenes atroces que han cometido las fuerzas de seguridad en los últimos 14 años en el contexto de la política de seguridad.

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para enviarle las muestras de nuestra más distinguida consideración y estima.

Atentamente,

Organizaciones de la sociedad civil

Aluna Acompañamiento Psicosocial, AC

Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C (ASILEGAL)

Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan"

Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM)

Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P.A.C

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)

Centro Nacional de Comunicación Social A.C.

Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A. C.
Consortio Oaxaca
Consultoría Especializada. en Justiciabilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Elementa DDHH A.C.
EQUIS Justicia para las Mujeres
Fundación para el Debido Proceso (DPLF)
Impunidad Cero
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C.
México Unido Contra la Delincuencia A.C.
Observatorio de Participación Social y Calidad Democrática de la Universidad Iberoamericana
Puebla
Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC)
RE-CODE MX
Red de Desaparecidos en Tamaulipas A. C.
REDIM Red por los derechos de la infancia en México

**Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y
Periodistas**

ARTICLE 19, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, México (AMARC Mx); Casa del Migrante Saltillo; Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL); Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC); Consortio Para el Diálogo Parlamentario y Equidad, Oaxaca A.C; Instituto de Derecho Ambiental A.C. (IDEA); JASS Asociadas por lo Justo; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RedTDT); SMR Scalabrinianas, Misión con Migrantes y Refugiados; Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz). El Espacio OSC está acompañado por Brigadas Internacionales de Paz (PBI) y Amnistía Internacional sección México.

Personas Defensoras de Derechos Humanos

Alberto Athié
Daniel Vázquez, profesor del IIJ-UNAM
Fernando Ramos Casas
Rodrigo Olvera Briseño