

El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero

2ª edición

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA (MUCD)

Febrero 2024

CONSEJO DIRECTIVO

María Teresa Troncoso Muñoz
Francisco Forastieri Muñoz
Fernando Ramos Casas
Pablo Girault Ruiz
Francisco Javier Mancera
Maya Dadoo González

DIRECCIÓN GENERAL

Lisa Sánchez Ortega

COORDINACIÓN

Jonathan De Vicente
Leilani Hernández

AUTORES

Alejandro Ravelo
Cristina Reyes
Fernanda Rebollar
Gerardo Álvarez
Jonathan De Vicente
Leilani Hernández
María Vega
Noemí Núñez

DISEÑO EDITORIAL

Augusta Arévalo

Altadena 34, Nápoles, Benito Juárez, Ciudad de México
Tels: (55) 5515-6759 y 5272-1501



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Puede ser reproducida total o parcialmente de forma gratuita sin permiso de los autores para fines no comerciales en tanto sean debidamente citados.

En México Unido Contra la Delincuencia A.C. somos ciudadanas y ciudadanos activistas que luchan por un México más seguro, más justo y en paz, al exigir la ejecución efectiva del Estado de derecho. Trabajamos diseñando e implementando proyectos de alto impacto social centrados en la construcción de seguridad ciudadana, la promoción de una cultura de legalidad, el mejoramiento de la efectividad de la autoridad y el análisis de políticas públicas de seguridad y justicia.

Agradecemos y reconocemos el trabajo de revisión del texto a Israel Álvarez. Esta revisión no le hace responsable del contenido de la investigación.

Este informe busca generar una conversación entre la ciudadanía sobre la necesidad de cuestionar la militarización de la vida pública y plantear alternativas para la construcción de un México más seguro, justo y en paz.

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO
INTRODUCCIÓN
NOTA METODOLÓGICA

06
10
15

01.

**EL NEGOCIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y
SUS ADECUACIONES**

18

Más funciones, más recursos, ¿más discrecionalidad?
El costo de oportunidad en el negocio
de la militarización: las instituciones civiles
Impactos y riesgos de la militarización del presupuesto

02.

**LOS CONVENIOS INSTITUCIONALES COMO
PARTE DEL NEGOCIO DE LA MILITARIZACIÓN**

40

La normatividad que regula los convenios en beneficio
de las FFAA
El aumento de los recursos de las FFAA a través de los
convenios de colaboración
Debilitamiento de los gobiernos locales e instituciones
federales frente a las FFAA

03.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS COMO OPORTUNIDAD DE NEGOCIO

62

¿Qué son los fideicomisos públicos y para qué sirven?
El funcionamiento de los fideicomisos de las FFAA:
oportunidades para la opacidad
Permanencia de los fideicomisos de las FFAA:
la gran bolsa para el negocio de la militarización

04.

LA RIQUEZA EMPRESARIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

87

Creación, asignación y administración de las Empresas
Transferencia de recursos a las FFAA y la pérdida de las
capacidades de las instituciones civiles
Impactos en el desarrollo nacional por la administración
de empresas a cargo de las FFAA

CONCLUSIONES ANEXOS

118

126

Siglas y abreviaturas
Fuentes consultadas



Resumen ejecutivo

El proceso de militarización en México representa un negocio para las Fuerzas Armadas (FFAA) porque se ven beneficiadas económica y políticamente a partir de las nuevas funciones asignadas, las cuales trascienden la esfera de la seguridad pública. A partir de estas nuevas funciones, las FFAA han comenzado a actuar desde una perspectiva empresarial, es decir, han buscado hacerse de mayores recursos públicos a través de diversos mecanismos - firma de convenios de colaboración, uso de los recursos de los fideicomisos, la administración de empresas - así como de adecuaciones al presupuesto que se les asigna.

De manera particular, este informe busca documentar cómo a través de estos mecanismos y adecuaciones presupuestarias, las FFAA adquieren un mayor empoderamiento económico, a partir de los siguientes elementos:

1. El crecimiento exponencial de los presupuestos que les son otorgados a las FFAA. Por ejemplo, para 2024 concentran el 3.7% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este crecimiento ha sido constante desde el inicio de la llamada “guerra contra el crimen organizado”, pero en la actual administración el aumento al presupuesto se debe a que las FFAA están participando en otras tareas de la vida pública del país, no únicamente en las de seguridad pública.
2. De igual manera, al recibir mayores recursos se observa un sobre-ejercicio, es decir, gastan más de lo contemplado. Como se observa en la investigación, esto se ve reflejado en las adecuaciones que deben realizar en su presupuesto para cubrir gastos contemplados en el ejercicio fiscal. Lo problemático de esto es que no se observan resultados positivos al tener mayores recursos, por lo contrario, debe ser visto como un indicador de ineficiencia en el uso de los recursos públicos.
3. En estos ajustes presupuestales observamos que existe un enorme porcentaje de recursos reasignados para que desarrollen actividades ajenas a la disciplina militar e incluso para las tareas de seguridad pública en las que participan. Esto se debe a que tanto instituciones civiles como los gobiernos locales están destinando sus presupuestos para que las FFAA desarrollen otro tipo de actividades derivado de la asignación de las nuevas funciones que se les otorgan.

Desde la primera edición de “El Negocio de la Militarización en México. Opacidad, poder y dinero” en 2022 hemos documentado que el empoderamiento económico de las FFAA ha sido posible gracias a las modificaciones ad hoc de los marcos institucionales, normativos y programáticos planteados por el Ejecutivo Federal –algunos de ellos fuera del orden constitucional–. En esta edición advertimos que las modificaciones han llegado al punto que la participación de las FFAA en diversas esferas de la vida pública del país debe ser analizada como un negocio, pues buscan sacar el mayor provecho económico posible de participar en estas áreas. Esto es notable, por ejemplo, en su administración de empresas, que les permiten generar recursos para beneficiar a sus corporaciones sin compartir las ganancias con la sociedad. De igual manera, con esta actualización de la investigación buscamos advertir que el negocio de militarizar la vida pública del país debilita el Estado de derecho y atenta contra la democracia.

Esto se ve reflejado en el decremento de las capacidades de las instituciones civiles que se encargaban de carteras como la construcción de infraestructura y obras públicas, tanto por una disminución de sus presupuestos desde la lógica de austeridad del presidente Andrés Manuel López Obrador, como por un cuestionamiento sobre la pertinencia de que estas instituciones sigan dentro de la estructura orgánica del Estado. De la misma manera, hacemos notar la naturaleza antidemocrática de este ejercicio en tanto la transferencia de funciones con frecuencia ha contravenido a la normatividad vigente, por lo que se ha realizado por medio de decretos presidenciales para evitar que existan discusiones en el Congreso de la Unión a pesar de contar con mayoría simple.

Otro de los riesgos que este proceso implica para la vida democrática del país es la poca transparencia y rendición de cuentas que las FFAA demuestran al momento de ejercer recursos públicos. El acceso a estos recursos públicos va más allá de desarrollar las actividades que les han sido encomendadas, en tanto ha beneficiado a las FFAA para sufragar otro tipo de gastos como: la compra de equipos y materiales de lujo, mejores pensiones para los efectivos en retiro de las FFAA, así como la construcción y adecuación de sus instalaciones. Adicionalmente, la opacidad con la que manejan los recursos públicos abre la puerta a la malversación de estos recursos, los cuales no hay que olvidar son nuestros impuestos.

Con todos estos elementos, podemos asegurar que la militarización del país es un negocio y que las FFAA están aprovechando el discurso militarista, el cual exalta las virtudes de los cuerpos castrenses, para justificar su participación en el desarrollo de los proyectos prioritarios de la administración de Andrés Manuel López Obrador. Muestra de este apoyo, lo tenemos en la percepción de la propia población sobre las FFAA. No es de extrañarnos que, por ejemplo, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) tiene una aprobación del 73% de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sin embargo,

cada vez es más notorio que estas lejos de ser las instituciones virtuosas que señala el presidente. Tan solo en lo que va de su sexenio la SEDENA, la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Guardia Nacional acumulan conjuntamente 4,411 quejas por violaciones a los derechos humanos de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por ello es grave el empoderamiento económico y político de las FFAA porque las instituciones civiles se ven imposibilitadas - por falta de recursos, pero también por el cuestionamiento de estas - para hacerlas rendir cuentas, así como para regresarlas a sus cuarteles. No hay que olvidar que, en una democracia, el poder civil debe contar con todos los mecanismos necesarios para que sus FFAA rindan cuentas –sobre todo en tiempos de paz–. Es así, que con esta investigación buscamos que la ciudadanía reflexione sobre el peligro que significa contar con unas FFAA que no están sujetas al escrutinio civil y que se encuentren desarrollando actividades desde una lógica empresarial.

De manera particular, este informe busca documentar cómo las FFAA adquieren un mayor empoderamiento económico a través de los mecanismos y adecuaciones presupuestarias aquí presentadas. Entre los hallazgos más relevantes de la investigación, destacan:

Mecanismo	Hallazgos
Presupuesto público	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="370 1119 1328 1293">1. El crecimiento de los presupuestos que les son otorgados a las FFAA es exponencial. Por ejemplo, para 2024 concentran el 3.7% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este crecimiento se ha acelerado con la participación de las FFAA en otras tareas de la vida pública del país, más allá de la seguridad pública. <li data-bbox="370 1297 1328 1472">2. Gastan más de lo contemplado sin mostrar resultados. La SEDENA y la SEMAR suman más de \$153,000 mdp sobre ejercidos entre 2019 y 2023. A pesar de este presupuesto extra, no se observan resultados positivos en el ejercicio de sus tareas, por el contrario, puede ser un indicador de ineficiencia en el uso de los recursos públicos. <li data-bbox="370 1476 1328 1675">3. Existe un enorme porcentaje de recursos reasignados para cubrir sus prestaciones, para que desarrollen tareas de seguridad pública en las que participan o incluso actividades ajenas a la disciplina militar. En el caso de la SEDENA, el 40% de sus recursos terminan en un destino distinto del aprobado en el PEF, mientras que para la SEMAR suman el 30%.
	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="370 1715 1328 1854">1. Las FFAA han podido acceder a recursos adicionales a través de convenios de reasignación de recursos con instituciones de gobiernos locales en materias de seguridad y vida públicas, los cuales no siempre son reportados en la Cuenta Pública.

Mecanismo	Hallazgos
Convenios institucionales	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="370 279 1325 417">2. A través de estos convenios, entre diciembre de 2018 y diciembre de 2022 se han transferido al menos \$22,736 mdp de instituciones federales a las FFAA, mientras que en el caso de estados y municipios la cifra alcanza \$1,612 mdp.
Fideicomisos	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="370 447 1325 554">1. La SEDENA es la segunda institución de México con mayor participación en el total de los montos de los fideicomisos sin estructura orgánica (14%), solo por detrás de la misma SHCP (54.9%) <li data-bbox="370 558 1325 730">2. Pese al discurso federal que ha extinguido los fideicomisos sin estructura orgánica que administra la SEDENA suman un monto disponible de \$69,193 mdp. Por su conformación, éstos han servido para mover grandes cantidades de dinero de forma flexible y sin mucha rendición de cuentas respecto al gasto. <li data-bbox="370 735 1325 940">3. Se han aprobado 40 proyectos con cargos al Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar con un monto total de \$8,205 mdp. Destaca la adquisición de 6,509 vehículos de lujo, que suma \$8,132 mdp de gasto, siete veces más que el presupuesto autorizado para la Dirección General de Transportes Militares para el Ejercicio Fiscal 2023, que ascendía a \$1,130 mdp.
Empresas	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="370 976 1325 1182">1. Antes de 2020, no existían empresas de participación mayoritaria del estado a cargo de las FFAA. Sin embargo, a partir de diciembre de 2020 y hasta agosto de 2023, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina acumulan un total de 30 EPEM, de las cuales, diez se crearon entre 2020 y 2023 y el resto fueron transferidas de otros sectores. <li data-bbox="370 1186 1325 1293">2. El 55% del presupuesto asignado a la SEDENA para el ejercicio fiscal 2024 están destinados al Grupo Olmeca-Maya-Mexica, el Tren Maya, el AIFA y la Aerolínea del Estado Mexicano, sumando \$142,730 mdp. <li data-bbox="370 1297 1325 1503">3. Además del aumento de los recursos presupuestarios, el gobierno federal ha otorgado amplias superficies del territorio nacional en favor de la SEDENA y la SEMAR, particularmente en zonas costeras y entidades donde se llevan a cabo los distintos proyectos de obra pública prioritarios, así como para la construcción de cuarteles militares. <li data-bbox="370 1507 1325 1713">4. La Auditoría Superior de la Federación ha encontrado diversas irregularidades en el análisis del ejercicio de recursos de las empresas y proyectos otorgados a las FFAA, entre las que destacan estimaciones incorrectas, errores en los registros contables, falta de correspondencia entre los gastos e ingresos e incumplimiento de normativas de seguridad en las instalaciones.

Introducción

México se encuentra inmerso en un proceso de militarización que adquirió una nueva dimensión a partir de la llamada “guerra contra las drogas” en 2006, cuando el despliegue permanente de las Fuerzas Armadas (FFAA) para combatir al crimen organizado dio pie a una revigorizada militarización de la seguridad pública.¹ Este proceso continuó durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y, pese a ser una promesa de campaña, la administración de Andrés Manuel López Obrador tampoco revirtió esta tendencia. Por el contrario, su gobierno se ha dedicado a profundizarla a través de: 1) la conformación y consolidación de la Guardia Nacional (GN), una corporación federal de seguridad pública, en teoría civil, que a casi 5 años de su creación permanece eminentemente militar; 2) la entrega total de la función de seguridad pública a las FFAA; y 3) la asignación de otras funciones gubernamentales y sus presupuestos a las FFAA.

Al día de hoy, la GN se conforma en un 82.3% por elementos del Ejército y la Marina² y mantiene un entrenamiento, estructura y mando militares. La intención, de hecho, es ubicarla enteramente bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Adicionalmente, y para permitir que las FFAA desempeñen tareas de seguridad pública hasta 2024, y ahora hasta 2028, se reformó la Constitución convirtiendo a las instituciones castrenses en los únicos actores de la estrategia de seguridad pública del Ejecutivo Federal. Finalmente, el proceso de militarización ha incluido la entrega de distintas funciones y presupuestos del gobierno a las FFAA,³ lo que ha incrementado significativamente los recursos económicos a su disposición y, por lo tanto, su autonomía. A partir de la asignación completa de la función de seguridad pública, y de la transferencia de otras funciones como la construcción de obras públicas, el control de aduanas, puertos y aeropuertos, el control migratorio y la protección y conservación forestal, las FFAA han visto **augmentar su poder en detrimento de las autoridades civiles y el orden constitucional.**

¹ Lisa María Sánchez Ortega, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales,” *Friedrich-Ebert Stiftung*, 2020, <https://bit.ly/SanchezPandemia>

² INEGI, “Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2023. Presentación de resultados generales,” publicado el 17 noviembre de 2023 y actualizado el 10 de enero de 2024, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2023/doc/cnspf_2023_resultados.pdf

³ Frida Ibarra, “Transferencia de facultades a las fuerzas armadas 2018-2020,” *México Unido Contra la Delincuencia*, 2020, https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/Transferencia-de-facultades-a-las-Fuerzas-Armadas-2018-2020_-3.pdf

Los impactos negativos de este proceso son muchos. El primero y más obvio de ellos es la **activa y constante violación de la ley** que se materializa con cada transferencia de funciones, transgrediendo los límites constitucionales a la acción militar. El segundo es el **debilitamiento y la pérdida de relevancia de las instituciones civiles** encargadas de cada cartera transferida a las FFAA, tanto en términos presupuestales como operativos y de capacidad; un el tercero, es la **ausencia de transparencia y rendición de cuentas de la que gozan las FFAA**, misma que les permite beneficiarse como corporaciones de esta capacidad económica aumentada, estableciendo incentivos para quedarse con las funciones adquiridas.

Este empoderamiento económico y el uso que reciben dichos recursos públicos son los temas que interesan a este informe, pues más allá de desarrollar las actividades relacionadas con la disciplina militar o de destinarse a educación, salud y seguridad públicas, los recursos adicionales recibidos por las FFAA les ha permitido sufragar otro tipo de gastos como la compra de equipos y bienes de lujo; el mejoramiento de sus regímenes de seguridad social –incluyendo las pensiones de sus efectivos en retiro–; la construcción y adecuación de sus instalaciones, entre otros, los cuales no tienen ningún valor social para el grueso de la población.

Dicho aprovechamiento, ejercido en un marco de discrecionalidad y ausencia de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, genera incentivos perversos para **mantener y profundizar el acaparamiento de funciones y prerrogativas civiles**, dificultando la desmilitarización del país y el funcionamiento de un Estado mexicano de vocación democrática, según su diseño constitucional.

A raíz de la investigación realizada en la primera edición del informe “El Negocio de la Militarización en México. Opacidad, poder y dinero” de 2022, en México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) pudimos analizar el comportamiento de los presupuestos asignados y ejercidos por las FFAA como consecuencia de la transferencia de funciones y presupuestos civiles, dentro y fuera de la función de seguridad pública. En aquella publicación, descubrimos diferentes formas a través de las cuales las instituciones castrenses han adquirido más dinero, beneficios y prestaciones. Algunas de ellas responden a los cambios en los marcos institucionales, normativos y programáticos planteados por el titular del Ejecutivo Federal que asignan cada vez más tareas y presupuesto a los militares; otras, sin embargo, provienen del aprovechamiento institucional que hacen de los recursos asignados, ya sea gastando más de lo planeado o redirigiendo los recursos a rubros distintos de los asignados originalmente, lejos de los objetivos que deberían cumplir. Finalmente, algunas más provienen del aumento de su capacidad para generar recursos propios.

Es el objetivo de esta segunda edición profundizar más en estas vías de **enriquecimiento y aprovechamiento**, al recuperar el análisis de los recursos presupuestales **con un enfoque especial en la investigación del origen y el destino de los ingresos que identificamos como adicionales al presupuesto, así como a los mecanismos utilizados para permitir su asignación**. Esto porque, si bien los recursos adicionales al presupuesto son asignados a través de mecanismos regulados por la normativa vigente, otros han sido creados y modificados ad hoc para que las FFAA puedan desarrollar las nuevas funciones que se les han conferido. Dada esta intencionalidad de hacer que sólo las FFAA puedan encargarse de dichas tareas, los mecanismos presupuestales diseñados para permitir el ejercicio de los recursos **son poco transparentes y posibilitan su utilización bajo una lógica de negocio**.

De esta forma, la presente investigación se compone de cuatro capítulos. En el primero, se analiza la forma en la que se modifican los recursos asignados a las FFAA desde el diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pasando por las distintas modificaciones que las dependencias pueden realizar durante el ejercicio fiscal. También se analiza la evolución que ha tenido el presupuesto asignado a las FFAA y su comparativa con algunas instituciones civiles, ello para demostrar que ha habido un incremento de los recursos asignados a las primeras, mientras que existe un decremento en los montos asignados a las segundas.

En el segundo capítulo se analiza la forma en la que los **convenios de colaboración** entre las FFAA con la Federación y los gobiernos estatales y municipales son parte del negocio de la militarización. En principio, este tipo de acuerdos están regulados desde la propia Constitución. Sin embargo, han pasado a ser una especie de contratos de prestación de servicios en los que las FFAA desarrollan ciertas acciones –como la construcción de obras públicas– y por los que perciben tanto recursos como otros beneficios, ya sean terrenos para instalar sus cuarteles, servicios de alimentación y alojamiento, entre otros.

En el tercer capítulo se analizan los **fideicomisos públicos** en los que las FFAA son fideicomitentes. Este mecanismo resulta ser uno de los más opacos ya que las instituciones que cuentan con este mecanismo de financiamiento aunque están obligadas a reportar la forma en que se ejercen los recursos, no lo hacen. Es interesante analizar esta figura porque, desde el discurso del presidente López Obrador, los fideicomisos deberían desaparecer por su opacidad. Pese a que se han realizado esfuerzos para su extinción, en el caso de las FFAA se han creado nuevos fideicomisos a su favor, se han aumentado los recursos de los que ya estaban a su nombre y se les han transferido aquellos que pertenecían a otras instituciones civiles.

En el último capítulo nos enfocamos al análisis de las **Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (EPEM)** administradas por las FFAA. Las EPEM están inmersas en una gran opacidad ya que, además de serles asignadas recientemente –de 2020 a la fecha–, sus mecanismos de rendición de cuentas son nulos. Adicionalmente, al ser empresas hay una lógica de ganancias, las cuales no son reportadas dentro de la Cuenta Pública, lo que deja a discrecionalidad de las FFAA el ejercicio y destino de estos recursos. Si bien pueden existir críticas a otras EPEM por las mismas razones, las que están a cargo de las instituciones militarizadas tienen un valor simbólico y cultural distinto, cimentado en el discurso gubernamental de resignificación de las FFAA como pueblo uniformado, merecedor de dichos beneficios a costa de las condiciones de inseguridad, pobreza y violencia en que está sumido el resto de la población.

Esta investigación parte de una gran preocupación colectiva por las consecuencias del empoderamiento económico, político y social de las FFAA. Los mecanismos financieros y legales que aquí se analizan les han permitido actuar desde una lógica empresarial, es decir, accediendo a más y más recursos, en este caso de carácter público, para beneficiar única y exclusivamente a sus integrantes –particularmente a los altos mandos–⁴ con un nulo valor social, ya que estos beneficios solamente se ven reflejados en mejoras para los integrantes de las FFAA, mientras que los proyectos prioritarios en los que participan –ya sea como constructores y/o administradores– se observa una lógica empresarial más que el supuesto impacto social que buscan generar para el pueblo mexicano: los recursos que generen por la administración y control de trenes, puertos y aeropuertos serán destinados a pensiones y otros beneficios sociales para sus elementos, mientras que, por su parte, las comunidades indígenas son asediadas por la ocupación de sus territorios y existen riesgos ecológicos elevados por los megaproyectos.

La falta de transparencia y rendición de cuentas de estos recursos autogenerados, así como las asignaciones de mayores presupuestos a través de diversos mecanismos propician la opacidad en el ejercicio de los recursos públicos, así como un debilitamiento del Estado de derecho y el equilibrio de poderes, imponiéndose como una estrategia transexenal cada vez más peligrosa y difícil de revertir, y dejando la promesa de devolverlas a sus cuarteles cada vez más lejos. Al tratarse de temas tan complejos no se consiguen agotar por completo en estas páginas, pero sí cumplen con una función esencial: poner el tema sobre la mesa de la discusión pública para visibilizar los riesgos que conlleva el negocio de la militarización, así como vislumbrar horizontes alternativos para atender las preocupaciones y necesidades del pueblo sin la obligación de uniformarlo.

⁴ Muestra de ello es la investigación “Los viajes del General secretario Luis Crescencio Sandoval”, en la que se detallan los lujosos viajes que ha realizado el actual titular de la SEDENA, los cuales contradicen la lógica de austeridad que el gobierno federal ha planteado como una de sus banderas en el ejercicio de los recursos públicos.

Nota metodológica

Presupuestos Públicos

Toda la información sobre los presupuestos aprobados y pagados/ejercidos de las dependencias se obtuvo de las Cuentas Públicas de Transparencia Presupuestaria hasta 2023. Para los datos de 2024 se utilizó el PEF para el ejercicio fiscal 2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2023.

Presupuestos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

Debido a la reforma impulsada en 2013 por el presidente Enrique Peña Nieto para desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y que sus funciones fueran absorbidas por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Cuenta Pública no reporta datos de presupuesto en su ramo desde 2013 hasta 2019. En este último año, la administración de Andrés Manuel López Obrador reincorporó a la institución bajo el nombre de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Por este motivo, los datos de presupuesto para la SSP en ese periodo no se reportan en el informe.

El precio del peso

La inflación es el aumento generalizado de los precios de los bienes y servicios de una economía o de un país, por un periodo de tiempo prolongado. El INEGI es la Institución encargada de medir y publicar la inflación.

Como consecuencia natural de la **inflación**,⁵ el peso mexicano ha tenido un valor distinto a lo largo del tiempo; por ejemplo,

La inflación es el aumento generalizado de los precios de los bienes y servicios de una economía o de un país, por un periodo de tiempo prolongado. El INEGI es la Institución encargada de medir y publicar la inflación.

⁵ "Inflación ¿Qué es la inflación y cómo se mide?," Banxico Educa, consultado el 9 de febrero de 2024, <https://educa.banxico.org.mx/recursos/pdf/%7B83CCB953-617A-0AEF-C9B0-E06FA2CA02BD%7D.pdf>

\$100 del año 2015 equivalen a \$151.60 en el 2023. **La deflatación es el proceso matemático para convertir los montos eliminando el efecto de la inflación y así obtener equivalencias comparables.** Es útil porque nos ayuda a entender cómo cambian los precios con el tiempo y saber si las cosas están realmente volviéndose más caras o más baratas; además, permite comparar los montos de diferentes años de manera justa. A continuación, un ejemplo:

El presupuesto aprobado para la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) en 2020 fue de \$54,374 millones de pesos (mdp) a precios del 2020, mientras que el del año 2021 fue de \$55,920 mdp a precios del 2021. A simple vista, se podría decir que el presupuesto aprobado aumentó \$1,546 mdp (2.84%) de un año a otro, pero esto es un error.

SICT	Presupuestos sin deflatar (en mdp)	Presupuestos deflactados (en mdp de 2023)
2020	\$54,374	\$64,297
2021	\$55,920	\$62,839
Diferencia en mdp	+\$1,546	-\$1,458
Cambio porcentual	2.84%	-2.27%

Al eliminar los efectos de la inflación y comparar los precios deflactados al año 2023, podemos observar que en realidad hubo una disminución de 2.27% del presupuesto aprobado para la Secretaría en términos reales.

Con el fin de conocer las variaciones (aumentos y disminuciones) de las cantidades que se analizan en este informe en términos reales, se deflactaron todos los montos a precios del año 2023. Para ello, se utilizó la “base del deflactor implícito del PIB” elaborada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.⁶

⁶ “Calculadora Deflactor,” Fundar, consultado el 9 de febrero de 2024, <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>

01.

EL NEGOCIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SUS ADECUACIONES



01.

EL NEGOCIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SUS ADECUACIONES

En principio, el proceso de presupuestación debe atender las prioridades nacionales en diversas áreas, no obstante, **la asignación de nuevas funciones a las FFAA viene acompañada de nuevas asignaciones presupuestales.** Esta militarización de los recursos públicos no solamente se traduce en que las FFAA tienen más dinero a su disposición, sino que las áreas prioritarias del desarrollo nacional, como la construcción de infraestructura pública, la salud, la educación, el comercio exterior, entre otras, quedan a cargo de las FFAA, desplazando a las instituciones civiles e incluso desmantelándolas.

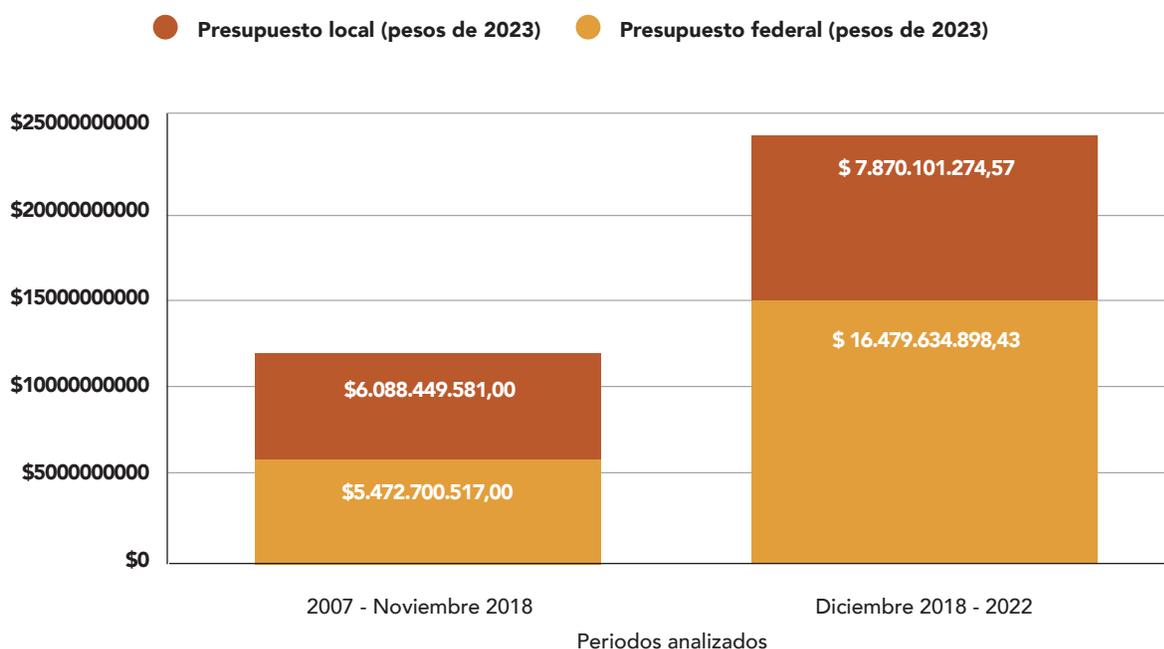
El objetivo de este capítulo es analizar los cambios que se han dado desde el proceso de presupuestación de los recursos públicos en beneficio de las FFAA. Para lograrlo, la información se divide en tres secciones: en la primera se aborda la asignación discrecional del presupuesto sin atender a los principios de universalidad, unidad, especialidad, planificación, anualidad, previsión, periodicidad, claridad, publicidad, exactitud ni exclusividad; en la segunda, se analizan las afectaciones a las instituciones civiles como consecuencia de estas modificaciones presupuestarias; y finalmente, se concluye con una reflexión sobre lo que implica la militarización del presupuesto, que no sólo afecta a las instituciones civiles sino también a la sociedad en su conjunto.

Más funciones, más recursos, ¿más discrecionalidad?

En el “Inventario Nacional de lo Militarizado”⁷ se ha documentado la existencia de por lo menos 258 convenios y acuerdos de transferencia de funciones y presupuestos civiles a las FFAA entre 2007 y 2022, entre las que se encuentran: la administración de puertos y aeropuertos, obras públicas, política social, protección ambiental, reforestación, protección civil y salud. De todas éstas, 96 corresponden a lo que va del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, es decir, de un periodo de análisis de 15 años, sólo en los últimos 4 se ha realizado el 37% de las transferencias, dando cuenta de la aceleración de este fenómeno.

De estas transferencias, lo más notorio no solo es la cantidad de funciones, sino la magnitud de recursos que se le han dado a las FFAA para realizar tareas civiles ajenas a su naturaleza. De acuerdo con esta investigación, las funciones y presupuestos transferidos los primeros cuatro años del sexenio de López Obrador suman más del doble que las del 63% restante, y en casi una tercera parte del tiempo, tal como se aprecia en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Dinero transferido a las FFAA para realizar funciones de origen civil



Fuente: elaboración propia con datos del Inventario Nacional de lo Militarizado, 2ª edición (por publicarse).

⁷ Inventario Nacional de lo Militarizado, 2ª edición. 29 de abril de 2024. Programa de Política de Drogas - AC, Intersecta y MUCD. <https://www.mucd.org.mx/inventarionacional/>. El número de funciones y presupuestos enlistados en el Inventario se ha construido a partir de información pública y comprende un registro hasta 2022.

Este aumento importante de funciones y presupuestos civiles ha sido justificado con el argumento de que las FFAA son más confiables al ser “más honestas, eficientes e incorruptibles” que sus contrapartes civiles, de quienes se acentúa la falta de confianza y la poca posibilidad de ser fortalecidas, un tema que el presidente López Obrador en particular ha expresado numerosas veces, promoviendo a la militarización como un medio para pacificar al país.⁸ Además, desde la planeación nacional se reconoce la importancia de incorporar a las FFAA en otras esferas de la vida pública de México más allá de las tareas de seguridad. Partiendo de esa lógica es que también se les han comenzado a destinar recursos adicionales para desarrollar estas nuevas funciones desde el PEF. Es una realidad innegable que el presupuesto ha aumentado con el paso de los años; entre 2006 y 2024, el incremento en el gasto neto total ha sido del 95%. Si bien esto es esperado, pues nuestra economía y población han crecido, los recursos públicos de algunas dependencias se ha incrementado más que el de otras. Una buena forma de evaluar las prioridades de los gobiernos es comparar los recursos asignados a las diversas Secretarías para identificar cuáles han ganado y cuáles han perdido en términos de presupuesto público.

El Ejecutivo Federal tiene la obligación de elaborar anualmente una propuesta de cuánto dinero estima recaudar y cómo propone distribuir los recursos públicos entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año. Esta propuesta, conocida como **Paquete Económico**,⁹ es enviada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la Cámara de Diputados para que ésta discuta y apruebe las cantidades, fuentes de financiamiento y asignación de recursos mediante un Decreto, emitiendo la Ley de Ingresos y el PEF.

El Paquete Económico es el conjunto de proyectos en materia de política hacendaria, e incluye:

- 1. los Criterios Generales de Política Económica (referente a tasas de interés, inflación, perspectiva de crecimiento, etc.);**
- 2. la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (norma que determina cómo se obtendrá dinero, tanto por impuestos como por fuentes petroleras); y**
- 3. el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (guía cómo se van a distribuir los recursos federales para el funcionamiento del sector público).**

⁸ Rebeca Calzada, “El discurso de la militarización,” *Animal Político*, 3 de febrero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/verdad-justicia-y-reparacion/el-discurso-de-la-militarizacion>

⁹ Universidad Nacional Autónoma de México. “¿Qué es el paquete económico?”. *Consultorio Fiscal* agosto de 2023. https://consultoriofiscal.unam.mx/articulo.php?id_articulo=1849

Así, en un ciclo presupuestario ideal, durante el año se ejercen los recursos asignados a las dependencias y entidades federales lo más eficientemente posible para el cumplimiento de sus objetivos, debiendo reportar a la SHCP sus avances a través de informes trimestrales que se integran y envían al Congreso para su seguimiento y evaluación. Finalmente, el ciclo cierra con la etapa de rendición de cuentas, en la que las dependencias y entidades federales reportan los resultados del ejercicio de los recursos públicos de todo el año por medio de la Cuenta Pública.¹⁰

No obstante, los ciclos presupuestarios pueden volverse más complejos que esto. Si bien, en teoría, el PEF establece la manera en que se distribuirán los recursos a lo largo del año, **en la práctica se convierte en un documento más simbólico que obligatorio**, pues es común que sus montos –e incluso su destino– sean modificados durante su ejercicio por diversas causas. Ya sea por cuestiones de “fuerza mayor” (como una pandemia o una crisis económica nacional y/o internacional) o de un cambio en el orden de prioridades sociales, económicas y/o políticas por decisión gubernamental, las **adecuaciones presupuestarias**¹¹ permiten que **el dinero público se emplee de forma distinta a lo que se planeó** al principio del ciclo. Lamentablemente, estas modificaciones no necesariamente se alinean con las necesidades de la población, ni se cuenta con mecanismos eficientes para controlarlas. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento establecen que **las adecuaciones internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades e informadas a la SHCP, sin requerir la autorización de ésta**.¹² Además de no establecer ningún límite de modificación, **sólo cuando las adecuaciones superen el 5% del presupuesto** total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la SHCP debe reportarlo en los informes trimestrales con el objeto de que **la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados pueda emitir recomendaciones al respecto**.

Las adecuaciones presupuestarias son las modificaciones realizadas a las estructuras y calendarios de presupuesto, y las ampliaciones o reducciones del PEF o de los montos asignados en él, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de quienes ejecutan el gasto.

¹⁰ “Ciclo Presupuestario,” Transparencia Presupuestaria, SHCP, consultado el 14 de agosto de 2023, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Ciclo-Presupuestario>

¹¹ Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,” en vigor desde el 30 de marzo de 2006, art. 2, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

¹² “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,” art. 58; Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,” vigente desde el 21 de junio de 2006, art. 97, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_131120.pdf

Esto significa, por una parte, que las dependencias pueden realizar modificaciones cuantiosas sin aprobación de nadie más que ellas mismas siempre que encuentren una justificación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en su Programa Sectorial u otro instrumento de planeación nacional. En este contexto, si consideramos que el presupuesto asignado en 2023 al ramo 7 “Defensa Nacional” fue de \$111,912 mdp, quiere decir que las modificaciones menores a \$5,596 mdp no se deben reportar para su observación. Por otro lado, **la Cámara de Diputados, aunque pueda, no está obligada a tener un control durante el ejercicio presupuestario.** En este sentido, a nivel comparado, México se encuentra en una situación excepcional, pues es de los pocos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde se puede modificar el presupuesto aprobado sin límite y sin necesitar el visto bueno del Poder Legislativo,¹³ dejando a éste relegado del proceso de aprobación presupuestaria que constitucionalmente le corresponde.

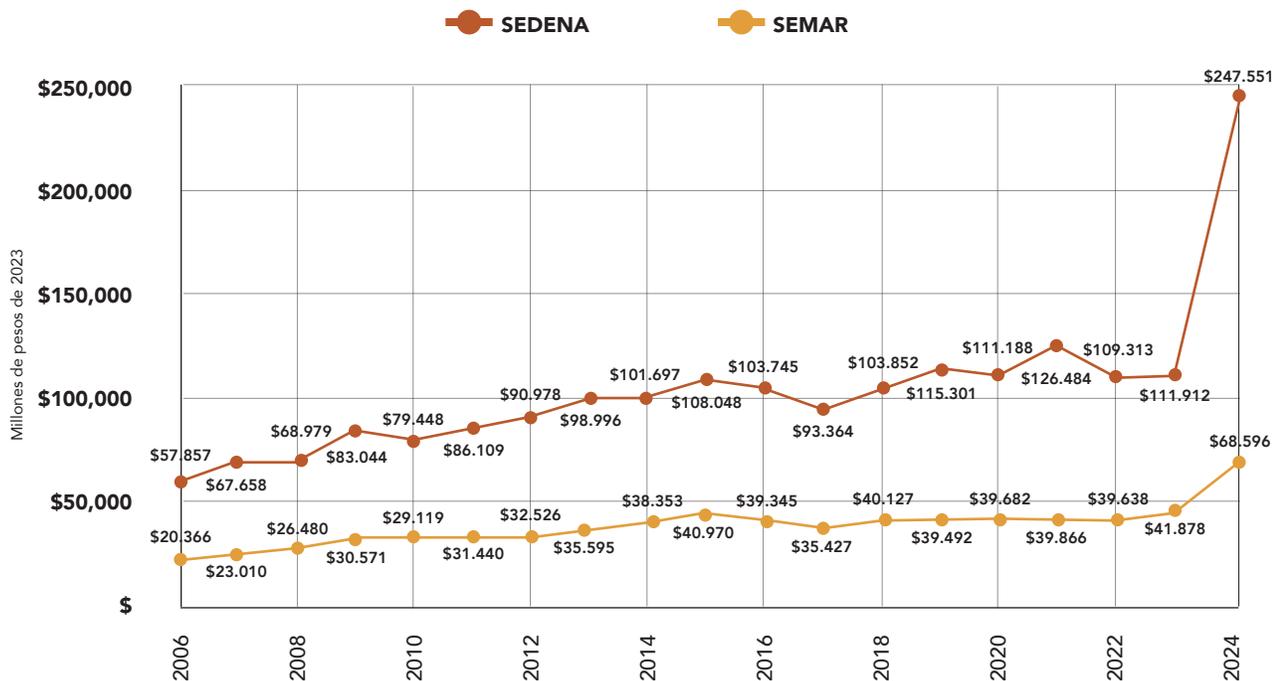
Esta laxitud del ejercicio presupuestario y sus controles resulta sumamente preocupante, sobre todo si consideramos que, en un contexto general, pueden verse influenciados por las cambiantes agendas y prioridades del partido gobernante en turno. Es el caso del contexto específico que interesa a este informe donde, pese a sus promesas, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha priorizado y permitido el empoderamiento de las FFAA pasando incluso por encima de otras prioridades discursivas como la corrupción o la atención a grupos en situación de vulnerabilidad.



¹³ OECD, “Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries,” (París: OECD, 2014): 144. <https://www.oecd.org/gov/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries-9789264059696-en.htm>

Desde 2006, los recursos destinados a la SEDENA y a la Secretaría de Marina (SEMAR) se han multiplicado exponencialmente, alcanzando su máximo histórico en el presupuesto aprobado para 2024, tal como se aprecia en la Gráfica 2.

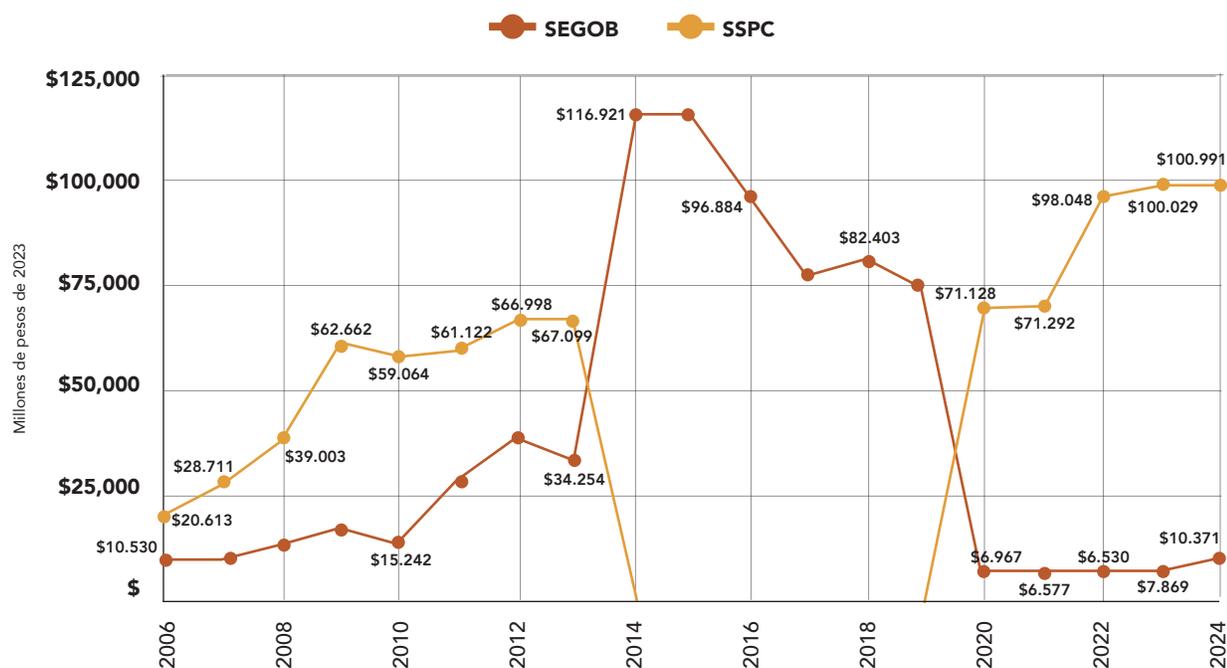
Gráfica 2. Presupuesto aprobado para la SEDENA y SEMAR 2006 - 2024



Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

El análisis del presupuesto de la SSPC, como institución a cargo del financiamiento y mando de la GN resulta más complejo. En la administración de Felipe Calderón (2006-2012) el presupuesto aprobado de la Secretaría tuvo un crecimiento anual promedio del 24%, luego estuvo incorporada a la SEGOB durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012 - 2018), por lo que sólo es posible estimar el monto aproximado que se destinó a sus funciones. Actualmente, la dependencia ha aumentado en 390% su presupuesto aprobado respecto a lo que tenía en 2006, y 42% respecto al 2020, año en que se desincorporó de Gobernación, como se observa en la Gráfica 3.

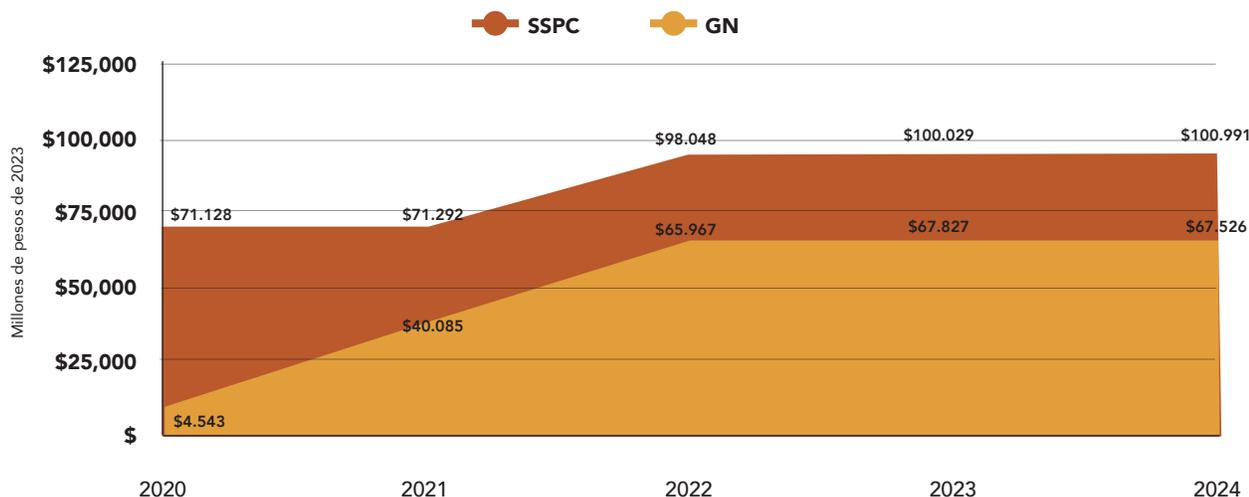
Gráfica 3. Evolución del presupuesto aprobado de la SSPC y la SEGOB 2006-2024



Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

Lamentablemente, el destino del gasto no es la construcción de una fuerte policía civil, sino que la mayor parte de estos recursos se concentra, cada vez más, en la GN. **En 2020 sólo el 6% de los recursos aprobados para la SSPC fueron asignados a la GN, pero para 2021 esta cifra aumentó a 56%, alcanzando el 67% entre 2022 y 2024,** tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Presupuesto de la SSPC asignado a la GN



Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

El principal problema al tratar de cuantificar el presupuesto aprobado para la GN es que su estructura está conformada por elementos de la extinta Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval,¹⁴ quienes prácticamente han mantenido la plaza, prestaciones y salario en su institución de origen,¹⁵ permitiendo que mantengan sus beneficios por antigüedad para el caso de regresar a ellas, además de que el dinero asignado a la institución de seguridad civil sirva para financiar bienes, suministros, servicios personales de seguridad social y prestaciones de militares.

Pese a esta dificultad, en suma, los presupuestos destinados a las instituciones de seguridad militarizadas (SEDENA, SEMAR y GN) **poseen el tercer presupuesto más importante de la Administración Pública Federal** en lo que va del sexenio de López Obrador, siendo superado únicamente por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Bienestar, como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1. Secretarías de Estado con los presupuestos aprobados más altos durante la administración de López Obrador 2019- 2024 (montos en mdp de 2023)

AÑO	SEP	BIENESTAR	SALUD	SEDENA	SEMAR	GN
2019	\$379.125	\$185.384	\$152.963	\$115.301	\$39.492	
2020	\$385.826	\$214.571	\$152.336	\$111.188	\$39.682	\$4.543
2021	\$379.655	\$215.448	\$163.407	\$126.484	\$39.866	\$40.085
2022	\$382.830	\$314.281	\$203.646	\$109.313	\$39.638	\$65.967
2023	\$402.277	\$414.632	\$209.616	\$111.912	\$41.878	\$67.827
2024	\$418.910	\$519.019	\$92.548	\$247.551	\$68.596	\$67.526
Total del sexenio	\$2.348.622	\$1.863.336	\$974.516	\$821.749	\$269.152	\$245.948
Suma militarización (en mdp de 2023)					\$1.336.849	

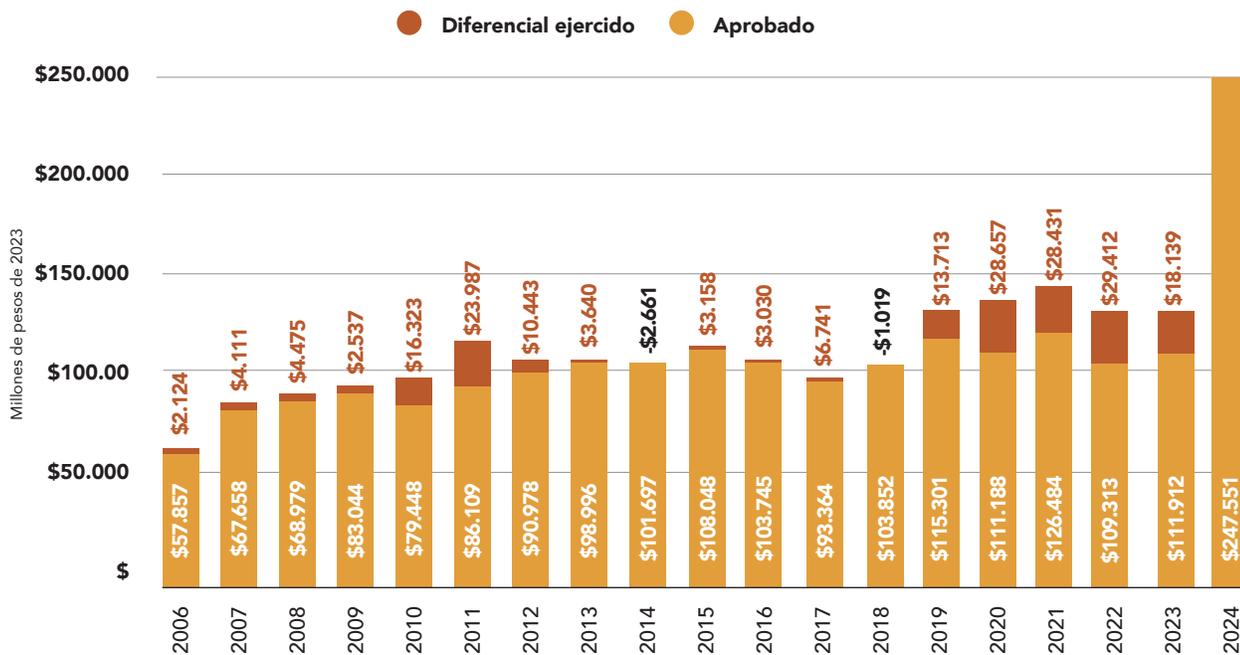
Fuente: elaboración propia.

¹⁴ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, segundo transitorio, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0

¹⁵ Leonardo Núñez González y Jorge Andrés Castañeda, "Los militares y la Guardia Nacional: Recursos en aumento, simulación, simulación, discrecionalidad y opacidad," *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 2021: 12-13, <https://contralacorrupcion.mx/los-militares-y-la-guardia-nacional-recursos-en-aumento-simulacion-discrecionalidad-y-opacidad/>

Además del presupuesto aprobado para las Secretarías, es relevante analizar sus gastos ya que, como vimos anteriormente, el PEF puede modificarse durante su ejercicio sin límites y con pocos controles de fiscalización, incluso del Poder Legislativo. Al revisar la Cuenta Pública de los últimos tres sexenios (2006 - 2023) encontramos que, definitivamente, una de las dependencias que ha adquirido mayor prominencia es la SEDENA. En 2006, de las 17 Secretarías del Poder Ejecutivo, Defensa Nacional se encontraba en el lugar 9 en términos de presupuesto ejercido; sin embargo, en 2023 alcanzó el cuarto lugar de 19, sólo por debajo de las Secretarías de Bienestar, Educación y Energía.

Gráfica 5. Diferencia entre presupuesto aprobado y presupuesto pagado de la SEDENA 2006 - 2023

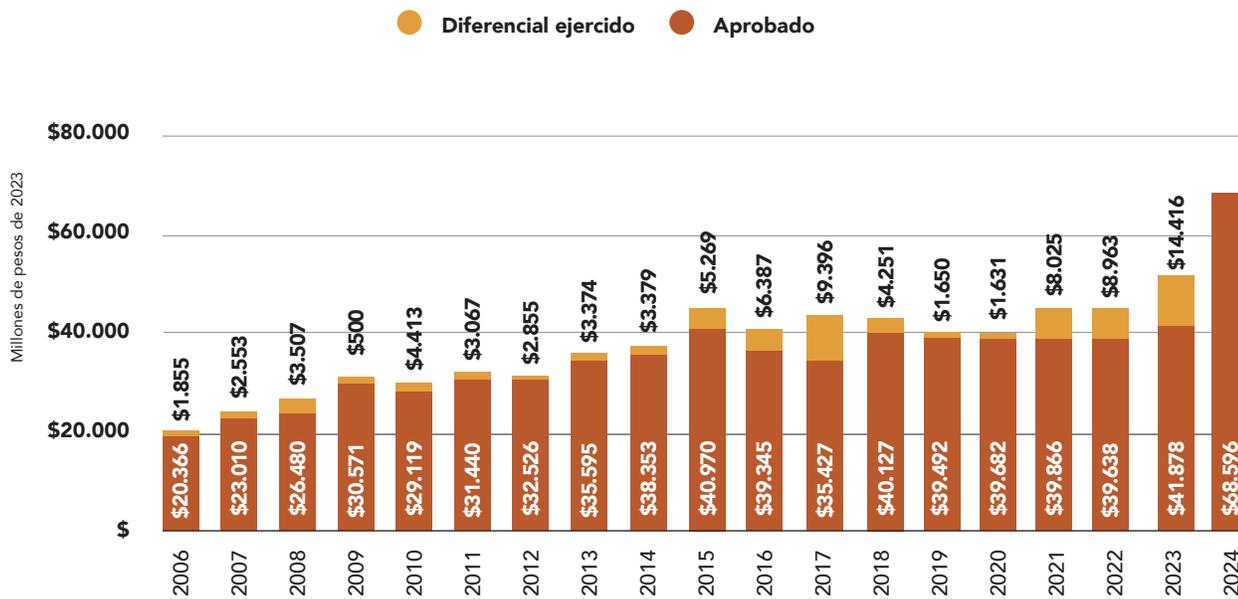


Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

Como se visualiza en la gráfica 5, en el caso de la SEDENA, los años con mayor sobre ejercicio de recursos se dieron durante los sexenios de Felipe Calderón y de Andrés Manuel López Obrador. Con el primero, el presupuesto pagado por la dependencia tuvo un aumento promedio del 10% anual; mientras tanto, con Enrique Peña Nieto esta cifra fue del 0.3%. En los tres primeros años de la administración del presidente López Obrador, el crecimiento anual promedio del presupuesto pagado ha sido del 15%, el mayor del periodo analizado. **Desde 2019 a 2023, la SEDENA ha sumado \$118,351 mdp en sobre ejercicios, cifra que equivale a casi todo el presupuesto**

ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) entre 2019 y 2022. A diferencia de la SEDENA, la SEMAR no ha escalado posiciones con relación al presupuesto ejercido; sin embargo, ello no implica que sus recursos no hayan aumentado. De 2006 a 2023, su presupuesto ejercido ha crecido en 153%, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 6. Diferencia entre presupuesto aprobado y presupuesto pagado de la SEMAR 2006 - 2023



Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

El sobre ejercicio también ha sido común en esta Secretaría, acrecentándose en los últimos años con relación a su presupuesto aprobado y sumando un sobre ejercicio de \$34,685 mdp en lo que va del sexenio (2019-2023), cifra equivalente a más de 2 millones de apoyos para niñas y niños hijos de madres trabajadoras.¹⁶

Un paso más allá de la revisión de los presupuestos aprobados y pagados por las Secretarías, cabe analizar la forma en que estos recursos son ejercidos dentro de cada una de las dependencias, pues al revisar las Cuentas Públicas puede notarse que, además de estar gastando más del dinero aprobado, lo están haciendo en cosas distintas a las que estaban destinadas en principio.

¹⁶ Cálculo propio con datos de "Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras," Presidencia de la República, consultado el 7 de febrero de 2024, <https://presidente.gob.mx/apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras/>

Entre los hallazgos más relevantes de estas cuentas encontramos, por ejemplo, que en 2022 la SEDENA destinó \$8,804 mdp a objetos que no contaban con ningún presupuesto aprobado a principio de año, entre los que destacan: “otras prestaciones” (sin especificar), obras de construcción para edificios no habitacionales, terrenos y vehículos, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Objetos de gasto de la SEDENA con el mayor monto pagado que no contaban con presupuesto aprobado en 2022

Objeto de Gasto	Monto pagado (en mdp de 2023)
Otras prestaciones	\$2,977
Obras de construcción para edificios no habitacionales	\$2,086
Mercancías para su distribución a la población	\$1,151
Terrenos	\$714
Vehículos y equipo aéreos, para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional	\$444
Servicios integrales de telecomunicación	\$369
Mantenimiento y rehabilitación de edificaciones habitacionales	\$314
Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones	\$308
Otros servicios relacionados con obras públicas	\$172
Mobiliario	\$65

Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

Además, trasladó \$46,360 mdp a objetos que contaban con menor presupuesto aprobado. Entre los objetos con mayor porcentaje de sobre ejercicio, destacan:

Tabla 3. Objetos de gasto de la SEDENA que tuvieron mayor monto de sobre ejercicio en 2022

Objeto de Gasto	Monto aprobado (en mdp de 2023)	Monto pagado (en mdp de 2023)	Diferencia de monto aprobado y pagado (en mdp de 2023)	Porcentaje ejercido respecto al monto aprobado
Aportaciones a fideicomisos públicos	\$20	\$34,611	\$34,591	173 055%
Compensaciones de servicios	\$16,980	\$19,236	\$2,256	113%
Aguinaldo o gratificación de fin de año	\$1,954	\$3,003	\$1,049	154%
Remuneraciones al personal eventual	\$97	\$785	\$688	810%
Seguros de bienes patrimoniales	\$391	\$966	\$575	247%
Pago extraordinario por riesgo	\$1	\$574	\$573	57400%
Compensaciones adicionales por servicios especiales	\$1,415	\$1,988	\$573	140%
Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria	\$988	\$1,483	\$495	150%
Bienes muebles por arrendamiento financiero	\$2,141	\$2,527	\$386	118%
Vestuario y uniformes	\$91	\$447	\$356	491%
Premios, recompensas, pensiones de gracia y pensión recreativa estudiantil	\$51	\$393	\$342	770%
Mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	\$585	\$760	\$175	130%
Viáticos en el extranjero para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	\$332	\$465	\$133	140%
Servicios de lavandería, limpieza e higiene	\$19	\$150	\$131	789%

Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

Lo anterior significa que \$55,164 mdp, es decir, el 40% de los recursos que ejerció la SEDENA en 2022, terminaron en un destino distinto al aprobado. Para el caso de la SEMAR, la cantidad que destinó en 2022 a objetos no contemplados en su presupuesto aprobado ascendió a \$6,029 mdp. De éstos, \$3,232 mdp se destinaron a dos objetos: obras de construcción para edificios no habitacionales y otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada. Adicionalmente, transfirieron \$8,458 mdp adicionales a objetos con menor presupuesto aprobado, como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4. Objetos de gasto de la SEMAR que tuvieron mayor monto de sobre ejercicio en 2022

Objeto de Gasto	Monto aprobado (en mdp de 2023)	Monto pagado (en mdp de 2023)	Diferencia de monto aprobado y pagado (en mdp de 2023)	Porcentaje ejercido respecto al monto aprobado
Otras prestaciones	\$893	\$2,429	\$1,536	272%
Gastos de seguridad pública y nacional	\$105	\$759	\$654	723%
Aguinaldo o gratificación de fin de año	\$708	\$1,236	\$528	175%
Seguros de bienes patrimoniales	\$516	\$1,013	\$497	196%
Artículos metálicos para la construcción	\$44	\$458	\$414	1040%
Sobrehaberes	\$4,150	\$4,460	\$310	107%
Mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	\$519	\$817	\$298	157%
Subcontratación de servicios con terceros	\$108	\$334	\$226	309%
Impuestos y derechos de importación	\$71	\$277	\$206	390%
Productos alimenticios para el Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, y para los efectivos que participen en programas de seguridad pública	\$1,422	\$1,625	\$203	114%
Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria	\$129	\$331	\$202	257%

Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

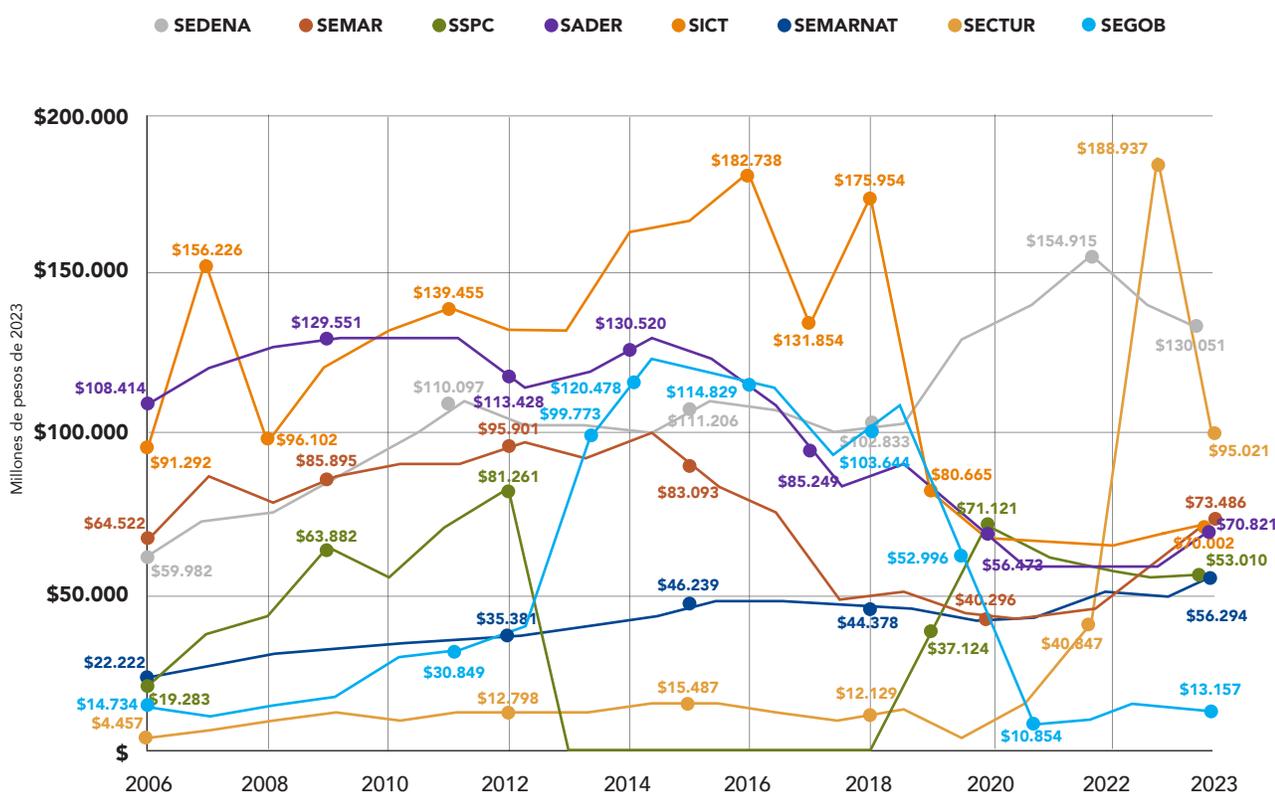
En suma, los \$14,487 mdp que en 2022 destinó la SEMAR a objetos de gasto distintos de los previstos en el PEF representan el 30% de los recursos totales que ejerció ese año. De esta forma, gracias a las mínimas regulaciones y controles de fiscalización de los recursos públicos, podemos dar cuenta del gran porcentaje de discrecionalidad que resulta en el ejercicio de los recursos, así como lo relegada que queda la facultad del Poder Legislativo en el destino final del dinero que aprueba cada año.



El costo de oportunidad en el negocio de la militarización: las instituciones civiles

Dado que el presupuesto público es un juego de suma-cero, es decir, que cada peso que se da de más a una dependencia implica un peso menos para otra, este aumento en los ejercicios y sobre ejercicios de las FFAA necesariamente implica que haya otras secretarías, fideicomisos, partidas y sectores que han reducido sus recursos indirectamente. Lamentablemente, los grandes perdedores de esta concentración de dinero no son sólo las policías civiles, sino las instituciones civiles responsables de agendas como el desarrollo agrario de las comunidades campesinas, la protección del medio ambiente y la inversión en obras de comunicaciones y transportes (ver Gráfica 7).

Gráfica 7. Evolución de los presupuestos ejercidos de diversas secretarías 2006-2023



Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER, antes SAGARPA) había mantenido, hasta 2016, un presupuesto ejercido constante. A partir del 2017, sufre una reducción significativa que continúa a la baja. En general, esta dependencia ha disminuido su presupuesto ejercido en 40% desde 2006 a 2022, y un 35% tan sólo a partir de la administración de López Obrador, teniendo una ligera alza en 2023. Esta reducción generalizada afecta a los grupos más vulnerados, pues los programas de la SADER están principalmente dirigidos a pequeños y medianos productores agrícolas.¹⁷

En cuanto a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en línea con los compromisos de México en materia de cambio climático, la SEMARNAT se benefició de incrementos presupuestales importantes hasta 2014; sin embargo, desde entonces hasta 2022 sufrió un decremento del 54%, con un pequeño incremento para 2023. Particularmente, se ha visto afectado el gasto destinado a protección ambiental, que representa alrededor de la mitad del presupuesto de la dependencia; mientras que en 2014 se destinaron \$45,681 mdp a esta función, en 2022 sólo fueron \$21,259 mdp. Resulta incomprensible, por ejemplo, que para el anexo 16 “Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático” del PEF 2024, se le destinen \$126,000 mdp a la SEDENA (por concepto de Prestación de Servicios Públicos de Transporte Masivo de Personas y Carga Tren Maya, y Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros), mientras que a la SEMARNAT se le otorgaron únicamente \$7,158 mdp para realizar actividades que sí tienen que ver con la mitigación del cambio climático, desde investigación científica y tecnológica, protección forestal, planeación y seguimiento de la política ambiental, desarrollo sustentable, protección y restauración de ecosistemas, entre otras. Por su parte, no han faltado las denuncias de colectivos y ambientalistas de la contaminación e impacto ambiental que están generando los mal planeados y ejecutados megaproyectos en zonas de alta importancia ambiental como la Riviera Maya.

La Secretaría de Turismo (SECTUR) es un caso distinto, pues históricamente mantuvo presupuestos sumamente bajos hasta que se le asignó al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) la tarea de construir —que no operar y explotar— uno de los megaproyectos insignia del sexenio de López Obrador: el Tren Maya. Pese a los \$188,937 mdp que se le asignaron al proyecto desde FONATUR en 2022, la construcción, operación y explotación de la vía, así como el servicio público de transporte ferroviario, quedarán a cargo de la SEDENA. El presidente López Obrador anunció, además, que las utilidades del Tren Maya se utilizarán para el pago de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estado y de las FFAA.

17 “Producción para el Bienestar,” SADER, consultado el 10 de febrero de 2024, <https://www.gob.mx/produccionparaelbienestar>

Además de aquellas dependencias que están reduciendo indirectamente sus presupuestos al incrementar los de las FFAA, hay que considerar aquellas funciones que, al ser asignadas directamente a las instituciones militarizadas, disminuyen o desaparecen los recursos para las civiles.

El ejemplo más claro de esto es la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT). La Secretaría ejerció la mayor cantidad de presupuesto en su historia en 2016, a partir de entonces, con excepción del año 2018, su presupuesto ha tendido a la baja, con una disminución del 60% entre 2018 y 2023. A partir de la reforma a la marina mercante en 2020 las funciones y recursos económicos de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SICT fueron transferidas a la SEMAR, entre ellas, la administración de puertos, la concesión de autorizaciones y licencias relacionadas con la marina mercante y para los servicios públicos de comunicaciones y transporte por agua¹⁸ –incluyendo aquellos para el transporte de pasajeros y de turismo náutico– así como fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos y portuarios.¹⁹

Por su parte, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la SICT también disminuyó sus recursos, a la par que la Dirección General de Ingenieros (DGI) de la SEDENA aumentó su presupuesto ejercido de \$6,531 mdp en 2018 a \$19,763 mdp en 2020. La mayoría de este presupuesto se destinó a “obras de construcción para edificios no habitacionales”, financiando proyectos como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), colegios militares, alojamientos y centros deportivos militares. Posterior al 2020 redujo su presupuesto a la vez que se destinaron recursos a dichas obras por otras vías, como las empresas, de las que se hablará más adelante.

Además de las transferencias de funciones y presupuestos de instituciones civiles, en el primer informe *El Negocio de la Militarización en México*, MUCD detectó que el aumento de los presupuestos asignados y ejercidos por las FFAA es sólo un mecanismo directo utilizado para incrementar sus recursos dentro del marco de la ley. No obstante, hay distintas cuestiones que las benefician desde otros ámbitos, permitiéndoles transformar recursos públicos en ingresos o prestaciones propias, creando así un negocio rentable y sumamente opaco: las adjudicaciones directas e invitaciones restringidas en la contratación de obra pública, el aprovechamiento de la normatividad de seguridad nacional y de acceso a la información, así como la participación del Ejecutivo Federal como responsable de las modificaciones presupuestarias más allá de lo aprobado previamente por el Poder Legislativo.

¹⁸ Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,” vigente desde 29 de diciembre de 1976, art. 30, frac. VI Bis y XIV Quáter, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

¹⁹ Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, “Ley de Navegación y Comercio Marítimo,” vigente desde 1º de junio de 2006, art. 9, frac. III, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNCM_071220.pdf

- **Adjudicaciones directas e invitaciones restringidas.** A pesar de que la ley señala que la licitación pública debería de ser la regla general para la contratación por parte del Estado para evitar la corrupción, en 2020, la SEMAR no realizó ni una sola licitación pública, adjudicó directamente el 72% de sus recursos, otorgó por invitación restringida 24% y el 4% restante fue a través de otros mecanismos no especificados.
- **Opacidad del uso de recursos públicos e ineficiencia de la normatividad de acceso a la información.** Aunque las FFAA son sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no han existido mecanismos eficientes que las obliguen a transparentar sus gastos. Cuando se realizan solicitudes de información a las dependencias, argumentan que el manejo de recursos es un tema de seguridad nacional, clasifican la información para “no comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional” y entregan respuestas prefabricadas que niegan el acceso a la información, la dan incompleta o señalan su inexistencia, aún si es información que deberían tener como parte de sus obligaciones. Tampoco permiten una fiscalización externa, pues su Órgano Interno de Control (OIC) está integrado por militares que imponen sanciones menores (suspensiones e inhabilitaciones temporales), nunca dirigidas a altos mandos cuando encuentran fallas administrativas en los procesos de transparencia. Lo que contraviene a la lógica del resto de los OIC de las Secretarías de Estado, ya que éstas se integran por personas funcionarias civiles de la Secretaría de Función Pública (SFP).
- **Participación del titular del Ejecutivo Federal.** Es un factor determinante para que el negocio sea exitoso, pues es el responsable de modificar los recursos públicos a pesar de que no correspondan con lo aprobado previamente por el Poder Legislativo. De acuerdo con la legislación vigente, es el Ejecutivo Federal quien debe autorizar los gastos adicionales a los aprobados en el PEF con cargo a los excedentes de los ingresos federales o de los **ingresos propios de las entidades.**²⁰

Otros medios por los que las FFAA están aumentando su riqueza y beneficios, fortaleciendo y acrecentando el negocio de la militarización, es el uso de fideicomisos públicos, el establecimiento de convenios con entidades federativas y municipios y la creación de empresas estatales para apropiarse de la administración y explotación de los grandes proyectos de inversión del gobierno de López Obrador. Este es un tema sumamente preocupante, pues no se trata sólo de que las FFAA realicen el proyecto para la nación, sino que éstas se vuelven sus propietarias y las dueñas de sus utilidades, acrecentando su poder político y económico.

²⁰ “Ley de Navegación y Comercio Marítimo,” art. 19.

Impactos y riesgos de la militarización del presupuesto

Dirigir la gran mayoría de los recursos del erario a las corporaciones castrenses genera diversos impactos negativos. El primero de ellos es que deja vulnerables y debilitadas a las instituciones civiles encargadas de administrar las distintas áreas de gobierno y quienes tienen el deber constitucional de cumplir con las funciones que les corresponden. El segundo es que se desatienden problemas fundamentales en donde no sólo se juega la efectividad del gobierno sino el futuro del país y del mundo, como el cambio climático. Un claro ejemplo de esto es la reducción del presupuesto destinado a la función de protección al medio ambiente, el cual se ha reducido un 60% desde 2014. Un tercer impacto negativo es el riesgo de corrupción en el que se incurre por el uso opaco y discrecional que las FFAA hacen del recurso público.

La opacidad no sólo es problemática por su cercana relación con la corrupción, sino porque además impide la rendición de cuentas frente a la ciudadanía y vulnera sus derechos políticos. Una de las formas en las que los ciudadanos deciden su voto en las elecciones es mediante una evaluación retrospectiva de los gobiernos; es decir, los ciudadanos otorgan o quitan a los políticos su voto según su desempeño. Sin embargo, en escenarios con escasa información, incluso los votantes más motivados se vuelven incapaces de atribuir responsabilidades a los actores políticos.²¹

Otro cuestionamiento importante tiene que ver con la eficiencia del gasto y los resultados logrados a partir del aumento de funciones y presupuestos. Aquí la evidencia no podría ser más contundente: a pesar del constante incremento presupuestal de las FFAA para hacerse cargo de la seguridad pública en todo el país, la violencia y la impunidad se han mantenido sumamente elevadas. El número de homicidios ha crecido exponencialmente desde el despliegue militar permanente al inicio de la mal llamada “guerra contra las drogas”, pasando de 10,437 homicidios en 2006 a 31,895 en 2022.²² Lo mismo sucede con la impunidad. Mientras que en 2012 la **cifra negra** general fue de 92.1%,²³ en 2021 fue de 93.3%²⁴ y en 2022 de 92.4%.²⁵

La cifra negra es el nivel de delitos no denunciados o que, pese a ser denunciados, no derivaron en una carpeta de investigación.

²¹ Dieter Stiers, “Political Information and Retrospective Voting,” *Western European Politics* 44, vol. 2 (2021), <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1697564>

²² Mónica Daniela Osorio, “Atlas de homicidios: México 2022, una crisis que no cesa,” *México Unido Contra la Delincuencia*, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Atlas-de-homicidios-2022-Web.pdf>

²³ INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021,” comunicado de prensa 532/21 de 22 de septiembre de 2021, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSegPub/envipe2021.pdf>

²⁴ INEGI, “ENVIPE 2021. Principales resultados”, 21 de septiembre de 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf

²⁵ INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023,” comunicado de prensa 546/23 de 11 de septiembre de 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENVIPE/ENVIPE_23.pdf

El impacto de la violencia en México –que toma en cuenta los costos que tienen las víctimas, el gobierno, los perpetradores, gastos médicos, vigilancia, pérdidas de ingresos, traumas físicos y psicológicos, entre otras– fue de aproximadamente el 20.8% del PIB en 2021, es decir, \$5.53 billones de pesos o el equivalente a \$42,922 por persona,²⁶ mientras que en 2022 alcanzó los \$5.2 billones de pesos, equivalentes al 18.3% del PIB. Si bien el impacto de la violencia fue ligeramente menor, sigue triplicando el gasto en desarrollo económico del gobierno y representando un impacto de \$40,123 por habitante,²⁷ lo que equivale a cinco veces el salario promedio mensual de una persona profesionista o técnica en México.²⁸

Finalmente, es importante hablar del impacto de otorgarle tantos recursos económicos a las corporaciones castrenses y el riesgo que ello implica para la democracia. Por un lado, la concentración de recursos en las FFAA se hace a costa del orden constitucional e incluso excediendo lo que de manera explícita marca la normatividad castrense sin justificaciones válidas; las actuaciones, tanto de quienes transfieren las funciones como de quienes las reciben, no sólo no resultan legítimas, sino que, además, no están recibiendo ninguna consecuencia por el incumplimiento de sus obligaciones, creando un estado de excepción que provoca la pérdida de confianza y credibilidad de las instituciones, y atenta contra el Estado de Derecho y la vigencia de la ley.

Pese a que las adecuaciones presupuestales son legales, su uso desmedido implica en los hechos, en el caso de algunas dependencias y/o partidas, la sustitución del presupuesto aprobado por el Poder Legislativo. El problema es que ésta es una franca violación al principio de representatividad y al equilibrio de poderes, pues las modificaciones que hace el Titular del Ejecutivo Federal no son por montos menores ni responden a medidas excepcionales. En este sentido, las FFAA acceden por distintos mecanismos a más recursos de los aprobados en el PEF sin tener que pasar por escrutinio ni fiscalización.

Esta acumulación se hace en ausencia de un marco legal que asegure la subordinación militar a las autoridades civiles, mientras éstas quedan desprovistas de facultades y recursos —a pesar de contar con una función constitucional—, los cuerpos castrenses ven incrementado su presupuesto y por ende de otros beneficios. El desequilibrio en las relaciones cívico-militares aumenta la autonomía de las FFAA, en torno a la

²⁶ Instituto para la Economía y la Paz, “Índice de Paz México 2022: Identificación y medición de los factores que impulsan la paz,” 2022: 43, <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/628352adf141dd50d7005d60/1652773595251/ESP-MPI-2022-web.pdf>

²⁷ Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz México 2023: Identificación y medición de los factores que impulsan 2022 índice de paz mexicana paz*, 45, <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/647041b385d0307a47a4573a/1685078486067/ESP-MPI-2023-web.pdf>

²⁸ “Profesionistas y Técnicos,” Data México, Secretaría de Economía, consultado el 9 de febrero de 2024, <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/profesionistas-y-tecnicos?typeJob1=totalOption&employSelector1=salaryOption>

toma de decisiones, de apropiación y utilización de presupuestos, lo cual también acrecienta el poder político que les permite tomar el lugar de las autoridades electas democráticamente, arrebatándoles las funciones que les corresponden constitucionalmente. Debido a este entramado de actuaciones, dar marcha atrás al proceso de militarización se vuelve aún más complejo.

El incremento del presupuesto de las FFAA es un reflejo del aumento de su poder y tiene importantes implicaciones. El presupuesto público es el resultado de un proceso de negociación eminentemente político entre distintos actores con poderes fácticos y jurídicos.²⁹ Esto implica que la distribución de los recursos públicos es una representación de las preferencias e intereses de aquellos grupos con capacidad de influir en el resultado presupuestal.³⁰ Por ello, los constantes aumentos presupuestales para las FFAA reflejan un incremento en las preferencias militaristas de aquellos con poder y del poder político de los militares.

El incremento presupuestal a las FFAA ha sido primordialmente una concesión del Poder Ejecutivo. Es este el que manda el proyecto de PEF a la Cámara de Diputados y, aunque suele contar con su beneplácito en muchas ocasiones, en otras —como lo evidencian las modificaciones presupuestales— pasa por alto su aprobación. Más allá de que ello sea una violación al principio de representación, es evidencia de una relación de complicidad entre el Ejecutivo Federal y las FFAA.

Por último, existe el peligro de que este incremento en el poder político y fáctico de las FFAA siga en aumento: que su presencia política se generalice y las prebendas y beneficios del negocio de la militarización se expandan. En un primer plano encontramos el plan para incorporar la GN en la SEDENA; sin embargo, otros casos locales también preocupan: en Baja California se nombró a un militar como secretario de Seguridad Pública³¹ y en San Luis Potosí hay una iniciativa para replicar el modelo de GN a nivel local.³² Además, no solo es problemático el incremento de su poder sino también la imposibilidad de revertirlo, cualquier sucesor que trate de remover a las FFAA de su lugar de privilegio podría enfrentar una amenaza creíble en su contra.

²⁹ Irene S. Rubin, "The Politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing" (Nueva York: *Chatman House*, 1990): 28.

³⁰ Rubin, *Politics of Public Budgeting*, 2.

³¹ La Jornada Baja California, "Nombran como titular de la SSPC de BC el general Gilberto Landeros," *La Jornada*, 1 de enero de 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/01/estados/asume-como-titular-de-la-sspc-de-bc-el-general-gilberto-landeros/>

³² José Ricardo Gallardo Cardona, "Iniciativa para la creación de la Guardia Civil Estatal y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en San Luis Potosí," presentada el 19 de enero de 2022.

02.

LOS CONVENIOS INSTITUCIONALES COMO PARTE DEL NEGOCIO DE LA MILITARIZACIÓN



02.

LOS CONVENIOS INSTITUCIONALES COMO PARTE DEL NEGOCIO DE LA MILITARIZACIÓN

Los convenios son un mecanismo legal que permite tanto a las instituciones del Gobierno Federal, como a los gobiernos estatales y municipales, establecer bases de colaboración para realizar distintos proyectos y funciones. Su objetivo, en principio, es permitir la cooperación y coordinación entre instituciones que cumplen diversas funciones con la intención de conseguir algún objetivo en común. Sin embargo, a través de los convenios, las FFAA han obtenido facultades, prerrogativas y presupuestos, lo que les permite acceder a más ingresos de los otorgados inicialmente por la federación a través del PEF.

Los primeros convenios entre las FFAA, la federación y los gobiernos locales eran para apoyar o participar directamente en funciones de seguridad pública. No obstante, conforme la presencia militar se ha incrementado, el número y montos presupuestales de estos convenios también han aumentado y, como vimos en el primer capítulo, han empezado a participar en otras tareas ajenas a la seguridad pública. Es así como existen convenios para darles recursos que financian la construcción y reparación de su propia infraestructura militar como parte de una supuesta “inversión en seguridad pública”, hasta la transferencia de funciones civiles.

El aumento en la celebración de convenios con el gobierno federal y los gobiernos locales para realizar funciones civiles representa un mecanismo por el que las FFAA se han hecho de recursos y prerrogativas que no les corresponden. En ese sentido, el propósito de este capítulo es detallar **cómo los convenios han contribuido al negocio de la militarización y por qué esto conlleva numerosas consecuencias en detrimento de la democracia y el debilitamiento de las instituciones civiles.**

Para ello, el capítulo estará dividido en tres secciones. En la primera parte hay una explicación sobre cómo la regulación de los convenios ha permitido a las FFAA tomar todo tipo de tareas y presupuestos de gobiernos locales e instituciones federales. Posteriormente, se muestra la magnitud de la apropiación de presupuesto, prerrogativas y funciones gubernamentales para las FFAA, así como la manera en la que los convenios celebrados muestran un cambio en el tipo de militarización que se ha visto en el país. Finalmente, se analiza la forma en que este panorama debilita a las instituciones civiles al disminuir sus presupuestos y funciones, lo que afecta al cumplimiento de sus objetivos.



La normatividad que regula los convenios en beneficio de las FFAA

Los convenios que se celebran dentro de la Administración Pública son instrumentos jurídicos aplicados a la vida pública, contienen la planeación y aplicación de los recursos financieros y administrativos necesarios para asegurar el cumplimiento de estrategias y objetivos específicos.³³

Los convenios entre gobiernos locales e instituciones federales con las FFAA pueden llevarse a cabo porque están respaldados por el marco jurídico vigente. Si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite que todas las Secretarías de Estado celebren acuerdos de cooperación y coordinación con cualquier otra institución federal o local, las diversas modificaciones que ha sufrido la Ley han facilitado la celebración de convenios por parte de la SEDENA y la SEMAR, tal como la reforma de 2021 que habilita a la SEDENA para prestar servicios en tareas civiles que señale el Ejecutivo Federal, sin detallar cuáles serían las condiciones para que se solicite su cooperación.³⁴ De esta manera, dicha ley es invocada en la mayoría de los convenios de los que es parte la SEDENA, ya que se le conceden facultades a través del presidente para participar en diversos sectores de la vida pública.

Por su parte, el Reglamento Interior de la SEDENA prevé que la Secretaría puede ser parte en los convenios, contratos y otros documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, y aquellos que por delegación o suplencia les corresponda,³⁵ sin limitar la celebración de convenios a las facultades de la SEDENA, sino que lo hace extensivo a otras funciones que pueda delegar el Poder Ejecutivo Federal para ampliar su participación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido diversas tesis jurisprudenciales para establecer los criterios que debe cumplir la participación de las FFAA específicamente en tareas de seguridad pública, incluso en tiempos de paz, entre las que se encuentran: que exista una petición expresa, fundada, motivada y subordinada de las autoridades civiles,³⁶ que se cuide y vigile el respeto a los

La reforma de 2021 habilita a la SEDENA para prestar servicios en tareas civiles que señale el Ejecutivo Federal, sin detallar cuáles serían las condiciones para que se solicite su cooperación.

³³ José García Sánchez, "La juridicidad de los Convenios Únicos de Coordinación (CUCS)," *Naturaleza de los Convenios Únicos de Coordinación*, enero de 1981, pág. 89.

³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal," artículo 29°, fracción XIX.

³⁵ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, "Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional," vigente desde el 29 de diciembre de 2008, artículo 28°, fracción XXXIII, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n151.pdf>

³⁶ "Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 1/96," Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitron, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/3534>

derechos humanos cuando se disponga de sus elementos,³⁷ y que las situaciones que puedan ser un peligro significativo –aunque no al grado de una emergencia– pueden activar la necesidad de disponer del ejército sin activar la suspensión de garantías.³⁸ No obstante, los criterios de la SCJN han resultado insuficientes para delimitar el actuar de las FFAA en todas las demás áreas de la vida pública.

A su vez, la SEMAR también ha aumentado sus facultades progresivamente por medio de la suscripción de convenios en diversas tareas para actuar en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal y en coordinación con otros órganos de gobierno cuando así lo ordene el Ejecutivo Federal,³⁹ con lo que, nuevamente se deja abierta la posibilidad de que las FFAA puedan participar en cualquier tarea que les sea encomendada desde la presidencia.

Cabe mencionar que aquellas personas facultadas para celebrar dichos convenios de cooperación con instituciones federales o locales tienen el respaldo al más alto nivel: para el caso de la SEDENA, están facultados el General secretario de la Defensa Nacional y, con su autorización, las Direcciones Generales de la Secretaría. Por su parte, el Manual General de Organización de la SEMAR contempla que el secretario de Marina puede celebrar o autorizar al Oficial Mayor para suscribir convenios sobre adquisiciones y obra pública.

Por último, la Ley de Guardia Nacional también faculta a ésta para celebrar convenios de colaboración en materia de seguridad pública con los gobiernos locales, en condiciones desfavorables para estos últimos, debido a que los subordina al poder militar, pese a que fueron electos democráticamente. Muestra de esto es que en el artículo 91° se establecen las siguientes responsabilidades a los gobiernos locales en lo relativo a los convenios de seguridad:

- I. Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;
- II. Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración;
- III. Mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla;**
- IV. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia;

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Armada de México,” vigente desde el 14 de octubre de 2021, artículo 3°, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAM.pdf>

- V. Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y
- VI. Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.

Como se observa, la GN puede establecer, según su propio criterio, responsabilidades presupuestales adicionales a los gobiernos locales, lo cual sin duda es benéfico en términos económicos en detrimento de la capacidad de estados y municipios en proveer de mejores servicios públicos para su población e invertir en las capacidades de sus cuerpos de seguridad locales. Adicionalmente, en la práctica esta subordinación se traduce en que las FFAA pueden fiscalizar a las autoridades locales su cuenta pública, facultad que le corresponde única y exclusivamente al Legislativo local. **Esta práctica es contraria a lo que establece la Ley en materia del Sistema Nacional de Seguridad Pública e implica establecer una situación de subordinación de las autoridades estatales y municipales a la GN.**⁴⁰

Por dar un ejemplo, un convenio de colaboración⁴¹ celebrado en 2020 entre el municipio de Salamanca, Guanajuato y la GN estableció, adicionalmente a estos requisitos, los compromisos concretos de que el municipio cubriría gastos de hospedaje, viáticos y gastos extraordinarios por cada integrante de la GN; suministraría el equipo tecnológico y vehículos; enviaría un informe sobre las actividades del personal de la GN; y establecería en un plazo de 20 días las acciones de un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de la institución municipal de seguridad pública, con cargo al presupuesto de egresos correspondiente. Mientras tanto, la GN no estableció compromisos concretos adicionales a los de la ley, es decir, actuar bajo principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a derechos humanos; cubrir las prestaciones de sus elementos; y sujetarlos a sus propios procedimientos en caso de una infracción al régimen disciplinario.⁴²

⁴⁰ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 282/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, pág. 3, https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AR282_2020PLVP-Sust.pdf

⁴¹ Convenio obtenido por medio de la solicitud con folio 332259822001424.

⁴² Desde 2018, Guanajuato ha sido la entidad con más homicidios en el país, concentrando un total de 20 mil 679 homicidios en 5 años. Salamanca, en particular, ha sido uno de los 5 municipios con el mayor número de homicidios en la entidad, y mantuvo un crecimiento sostenido de sus homicidios hasta 2020, llegando a 437 homicidios. Si bien en 2021 el municipio bajó a 217 homicidios, en 2022 volvió a aumentar a 248 y datos preliminares del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública indican que en 2023 el municipio tuvo 253 homicidios (Esta cifra siempre es menor a la definitiva que saca INEGI). Este tipo de intervenciones no mejoran las condiciones de seguridad en un municipio de manera sostenida, ni conducen a mejorar las capacidades de instituciones municipales de seguridad para atender los problemas en el municipio.

Adicionalmente, la Ley da a la Guardia Nacional le otorga facultades que les corresponden a las policías locales como: la protección de la integridad física de las personas y 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.

En el caso de esta corporación, el objeto de los convenios se ha limitado a la seguridad pública, lo que ya de por sí es preocupante pues la GN ha operado en el papel y en la realidad como una institución castrense. Aunado a ello, en septiembre de 2022 la LGN se reformó para entregarle a la SEDENA el ejercicio del control operativo y administrativo de la GN. Si bien, la SCJN invalidó dicha transferencia, la GN siguió formando parte del ejército hasta el 1° enero de 2024. Al llegar a esta fecha, no hay certeza sobre si lo ordenado por la SCJN se cumplió, pues, aunque el presupuesto de la GN regresó a la SSPC –por lo menos las partidas correspondientes a salarios–, el mando operativo continúa en manos de la SEDENA. Por si fuera poco, el 5 de febrero de 2024 el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó una serie de reformas constitucionales, entre las que se encuentra la incorporación oficial de la GN a la SEDENA, dando a sus elementos capacidad de investigación, persecución y prevención de diversos delitos y sujetándolos al fuero militar, lo cual dificultaría el acceso a la justicia en casos de violaciones de derechos humanos.



Cabe destacar que, durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, la LOAPF ha estado en constante transformación para ampliar las facultades de las FFAA en los diversos ámbitos. Un ejemplo es la celebración de acuerdos para la ejecución de actividades tendientes a proteger el medio ambiente o para la participación en diversas actividades relacionadas con las obras públicas, sustituyendo así funciones que estaban a cargo de la SICT.

Con los convenios para la SEDENA y la SEMAR, muchos convenios señalan que estas corporaciones pueden llevar a cabo “actividades cívico-culturales y sociales en coordinación y colaboración con otras organizaciones u organismos civiles que le permitan contribuir al progreso o desarrollo del país”.

En otras palabras, que las FFAA pueden hacer tantas actividades como les sean posibles, siempre y cuando se lo ordene el titular del Ejecutivo Federal, dando cuenta de que el marco jurídico que rige a los convenios se presta a que exista discrecionalidad.⁴³ El problema es que los controles civiles se vuelven más endeble y no hay regulaciones suficientes para garantizar la subordinación de las FFAA, además de que los convenios que se firman han trascendido la esfera de la seguridad pública.

Por ejemplo, el convenio “Mando Especial de la Laguna” consistió en la supuesta coordinación y colaboración de la SEDENA con los estados de Coahuila y Durango en el sexenio de Enrique Peña Nieto.⁴⁴ Este convenio de colaboración no incluyó en ninguna parte de su contenido cuál sería la cantidad exacta que las entidades federativas se comprometían a entregar a la SEDENA para que realizara las funciones de apoyo que le fueron encomendadas. En ese sentido, son los estados los que se obligan a satisfacer los requerimientos de la SEDENA, es decir, no solo se obligan a entregar dinero, sino también vehículos, material y equipo necesarios, alojamientos, pólizas de seguros, estímulos económicos, reparación y/o reemplazo de bienes de la

Las FFAA pueden hacer tantas actividades como les sean posibles, siempre y cuando se lo ordene el titular del Ejecutivo Federal, dando cuenta de que el marco jurídico que rige a los convenios se presta a que exista discrecionalidad.

⁴³ La ley es discrecional respecto a cuándo los funcionarios públicos pueden decidir si deben obrar o deben abstenerse, para resolver cuándo y cómo deben obrar, o aún para determinar libremente el contenido de su posible actuación. Véase “Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 540/2020,” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas: 7, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-08/540_1.pdf

⁴⁴ Se retoma el convenio de la administración pasada porque es la versión pública más completa en materia de convenios de colaboración de seguridad pública.

SEDENA que se hayan dañado.⁴⁵ Adicionalmente, los estados pierden tributariamente hablando, puesto que deben de pagar a la SHCP una cuota de aprovechamiento por los elementos de las FFAA que presten el servicio. Al mismo tiempo los estados se hacen cargo de los gastos en casos de fallecimiento o incapacidad de algún elemento de las FFAA en las labores de seguridad, debilitando así el presupuesto destinado a la seguridad pública de su entidad y al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad locales y de origen civil.

Los convenios que los gobiernos estatales y municipales celebran con las FFAA, particularmente los de seguridad pública, no establecen límites de recursos económicos y materiales que los gobiernos locales pueden o deben ceder. Incluso establecen cierta forma de subordinación por parte de los estados y los municipios hacia las FFAA, al requerir que estas autoridades cumplan con todas las peticiones que exija el cuerpo castrense.

Cabe mencionar que con la **acción de inconstitucionalidad** 137/2022, para declarar la invalidez de la transferencia de la GN a la SEDENA, el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá señaló que los convenios de colaboración pueden generar desventajas para los estados y los municipios debido a que no se toma en cuenta que las circunstancias bajo las cuales las autoridades locales solicitan el apoyo de la GN pueden ser graves o urgentes, lo que permite que la corporación armada imponga tantas condiciones como le sean adecuadas, sin que el estado o el municipio se pueda oponer por la urgencia con la que necesita el apoyo. Además, el ministro consideró que esto puede llegar a afectar la autonomía presupuestal de las entidades federativas y los municipios. En suma, tanto las instituciones federales como los gobiernos locales pierden a costa de que las FFAA ganen recursos y subordinen a las autoridades civiles.

La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo jurídico previsto en la constitución, que sirve para asegurar que todas las normas no sean contrarias al texto constitucional.

⁴⁵ SEDENA, Gobierno de Coahuila y Gobierno de Durango, "Convenio de coordinación y colaboración SEDENA-Coahuila-Durango Fuerza Metropolitana," http://www.coahuilatransparente.gob.mx/convenioscolaboracionnew/Documentos_ConveniosColaboracion/CONVENIO%20FUERZA%20METROPOLITANA%20DE%20LA%20LAGUNA.pdf

El aumento de los recursos de las FFAA a través de los convenios de colaboración

En el contexto de una creciente militarización del país, los convenios entre las instituciones federales y los gobiernos locales con las FFAA le han permitido a estas últimas acceder a recursos adicionales, los cuáles pueden ejercer tanto para realizar nuevas funciones como aquellas con las que originalmente contaban por ley. Esto no solo les permite tener mayores recursos, también significa que haya menos control en términos de transparencia y rendición de cuentas. Justo por esta razón, conocer la totalidad de los recursos que obtienen las FFAA a través de los convenios de colaboración no es una tarea fácil, pues por lo general no los reportan ante las instancias y mecanismos fiscalizadores.⁴⁶

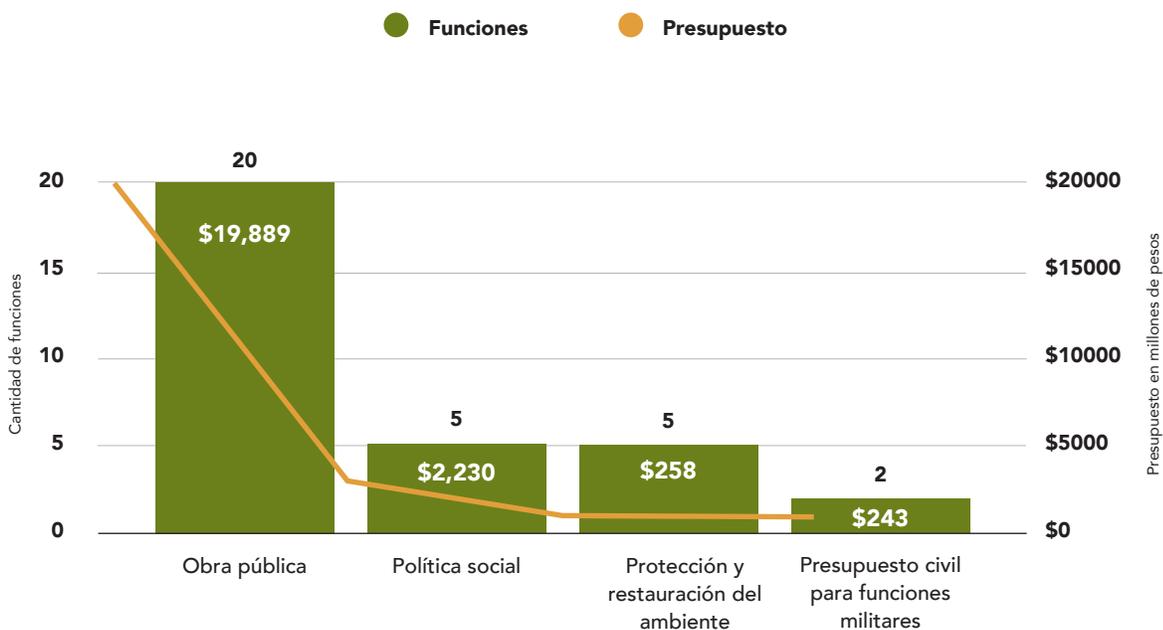
Por ejemplo, en la Cuenta Pública hay una sección dedicada a los presupuestos adicionales que vienen de convenios de reasignación de recursos. En esta partida, el único reporte de convenios adicionales para las FFAA es de 2021, donde la SEMAR reportó una modificación presupuestal de casi **\$239 mdp** por dos convenios firmados en 2021 con los estados de Yucatán y Sinaloa para proyectos de “Construcción naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales”. Sin embargo, esto representa sólo una parte del presupuesto adicional al que las FFAA han accedido por medio de convenios. Retomando el capítulo anterior, las instituciones sólo deben reportar un sobre ejercicio cuando supere el 5% del presupuesto de un ramo. Para conocer el total de los recursos al que pueden acceder las FFAA mediante convenios de colaboración es necesario realizar solicitudes de información sobre estos y revisar los convenios de cada uno de ellos.

De acuerdo con el Inventario Nacional de lo Militarizado, a nivel federal existen 124 convenios por medio de los cuáles se dio una transferencia de funciones o de presupuestos civiles a las FFAA entre 2007 y 2022, sumando **\$28,109 mdp**. De éstos, 49 corresponden al periodo entre enero de 2019 y diciembre de 2022, con una transferencia total de **\$22,636 mdp**. Es decir, aunque hubo más convenios en los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, casi todos los recursos transferidos a los militares por medio de convenios corresponden al gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Además, todo este presupuesto fue destinado a 39 convenios para 4 funciones principales: 1) construir obra pública, 2) participar en programas sociales, 3) colaborar en políticas de protección ambiental y 4) realizar tareas para las que las FFAA sí están facultadas, pero con recursos civiles. Éstas últimas van desde la

⁴⁶ Otro problema identificado en el desarrollo de esta investigación fue que muchos de los convenios suscritos no cuentan con una versión pública y digital porque han sido clasificados como de seguridad nacional por la administración de López Obrador.

confección de uniformes y banderas hasta la construcción de viveros militares. En la siguiente gráfica se muestra tanto la cantidad de convenios firmados como la suma de su presupuesto asignado.

Gráfica 8. Convenios federales por tipo de transferencia diciembre 2019 - 2022



Fuente: elaboración propia con datos del Inventario Nacional de lo Militarizado, 2ª ed.

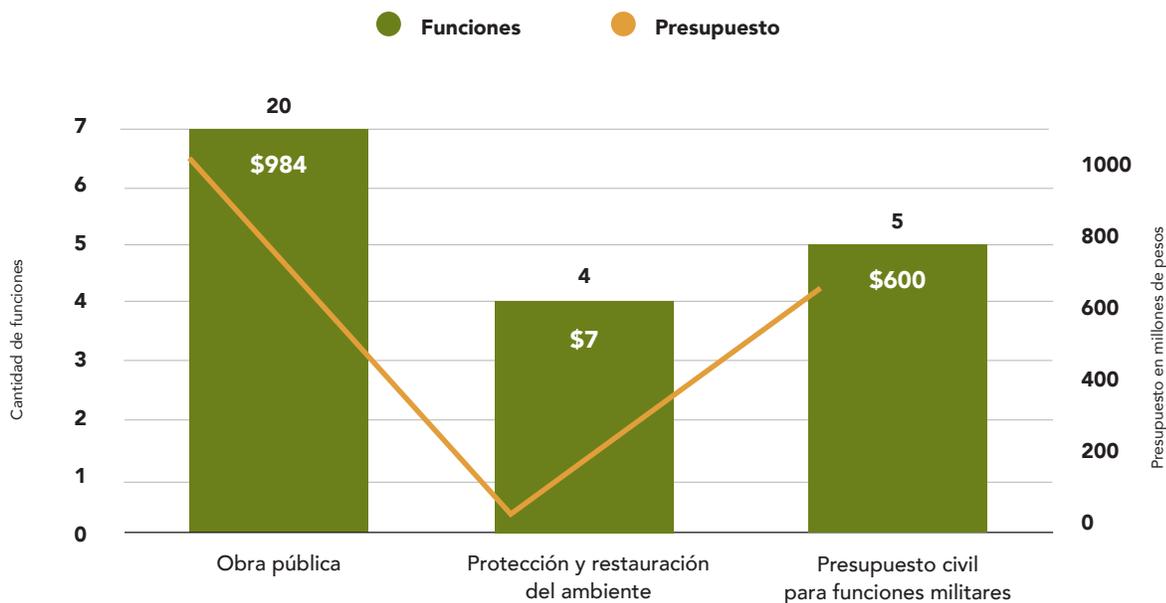
Adicionalmente a estos convenios, hubo otros que no implicaron transferir un presupuesto, pero sí establecieron las bases para que las FFAA realizaran algún tipo de función en el futuro. Un ejemplo destacable es el convenio celebrado el 16 de julio de 2019 entre la SEDENA y la entonces SCT (ahora SICT) donde se establecieron las bases para que la SEDENA se encargue de la construcción de proyectos en materia de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles e infraestructura de radiocomunicaciones.⁴⁷ Aunque este convenio no otorgó presupuesto a la SEDENA, abrió la puerta para la construcción de obras en el futuro utilizando los recursos de la SICT. **Pese a que esta función no tendría por qué corresponderle a la SEDENA, el convenio establece que tiene la capacidad de llevar a cabo estas tareas a través de su Dirección General de Ingenieros Militares, sin justificar los motivos de esta asignación.** También es importante mencionar que, si bien no se reportaron

⁴⁷ Obtenido por medio de la solicitud de información con folio 0000700322520.

transferencias presupuestales para tareas de seguridad pública a nivel federal, esto se debe a que muchos de los convenios no especifican el presupuesto total a transferir, sólo establecen las cantidades que la institución civil pagará por cada elemento que participe en las tareas.

Por otra parte, a nivel estatal y municipal, se tiene el registro de 117 convenios con las FFAA, que implicaron una transferencia total de **\$7,058 mdp**. De éstos, 33 se firmaron en lo que va de la administración de Andrés Manuel López Obrador con un monto de **\$1,589 mdp**. En este caso, todos los recursos transferidos corresponden a 3 funciones sin contar la seguridad: 1) construir obra pública, 2) realizar tareas para las que las FFAA sí están facultadas, pero con recursos civiles (remodelaciones y/o adecuaciones a sus instalaciones) y 3) colaborar en tareas de protección y restauración del ambiente, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 9. Convenios estatales y municipales por tipo de transferencia 2019 - 2022

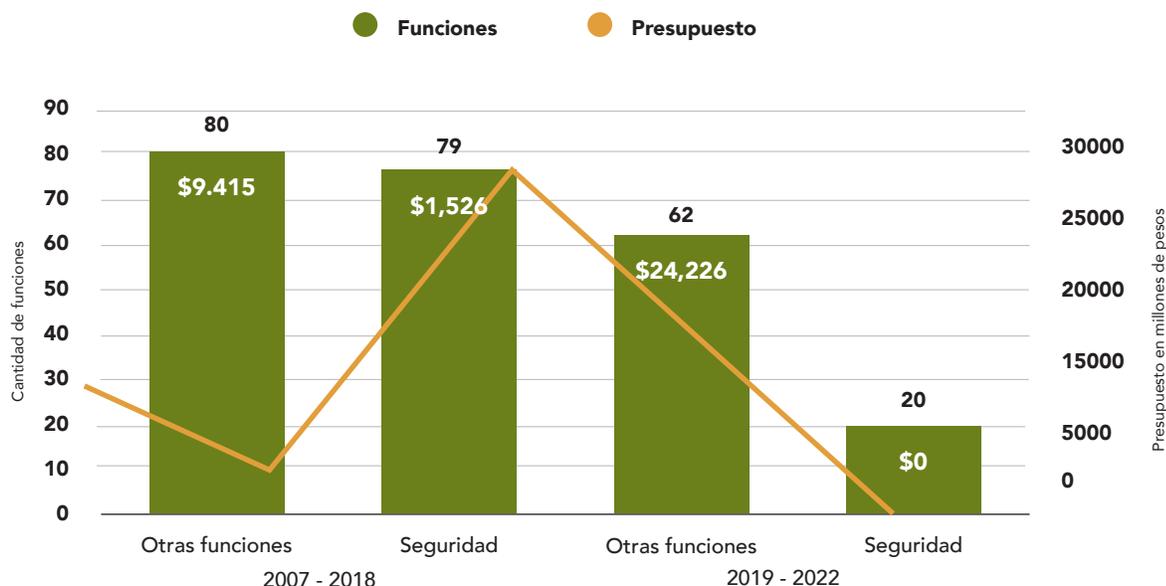


Fuente: elaboración propia con datos del Inventario Nacional de lo Militarizado, 2ª ed.

De manera similar al caso federal, la mayoría de los convenios fueron en materia de seguridad pública, pero la mayor transferencia presupuestal fue para los convenios de obras públicas y de obras militares con recursos civiles. **Estas últimas incluyen la construcción de hospitales militares, cuarteles, regimientos y otras instalaciones castrenses, a pesar de que estas son tareas para las que ya tienen presupuesto y que les corresponden a los propios militares.** Por lo general, los gobiernos locales y las FFAA justifican acciones como la construcción y restauración de cuarteles o brigadas de la policía militar, la entrega de ayudas militares o el compromiso de entregar pensiones en caso de que fallezcan militares realizando tareas de seguridad pública como algo necesario para atender problemas de seguridad en las localidades. Sin embargo, los convenios se hacen sin tener que presentar algún tipo de diagnóstico o estudio que justifique que su presencia garantice la seguridad de la ciudadanía. Por ello, a la larga, este tipo de convenios sólo reducen los presupuestos de gobiernos estatales y municipales, reforzando su dependencia en las FFAA para realizar tareas de seguridad pública y ahora también en otras áreas en las cuales los gobiernos locales tienen facultades expresas desde la Constitución.

Es difícil conocer en su totalidad los presupuestos nuevos a los que han accedido las FFAA por medio de convenios. Sin embargo, la información disponible ya muestra no sólo las dimensiones en que permiten a las FFAA acceder a nuevos recursos, sino también un preocupante cambio en el tipo de tareas que se están militarizando. Entre enero de 2007 y diciembre de 2018, el gobierno federal y los gobiernos locales celebraron tres veces más convenios de seguridad y transfirieron 60 veces más recursos en comparación con el periodo 2019-2022. Al mismo tiempo, **aunque en los cuatro años del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se ha celebrado casi la misma cantidad de convenios para otro tipo de funciones, éstos han implicado transferencias presupuestarias casi 3 veces mayores que en los 12 años anteriores,** tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 10. Convenios celebrados con las FFAA en materia de seguridad pública y otras funciones 2007 - 2022



Fuente: elaboración propia con datos del Inventario Nacional de lo Militarizado, 2a ed.

Es notable destacar que en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador ha habido un aumento tanto en la cantidad de convenios para funciones distintas a la seguridad como en los recursos transferidos por medio de ellos. Esto es consistente con el crecimiento de un proceso de militarización que ha pasado a otras áreas de la vida pública del país y cuyos riesgos serán analizados a mayor profundidad en la próxima sección de este capítulo.



Debilitamiento de los gobiernos locales e instituciones federales frente a las FFAA

Dentro de este panorama, el país enfrenta una situación preocupante por el debilitamiento de las instituciones federales y los gobiernos locales al ceder tanto recursos como funciones a las FFAA. Un ejemplo muy claro de esto es la entrega de las tareas de seguridad pública por los gobiernos locales a las FFAA, pero igual de preocupante resulta la transferencia de funciones de carácter civil a estas. En el caso de las tareas de seguridad pública, se ha justificado bajo el argumento de combatir delitos de alto impacto, sin que haya evidencias de que esta estrategia ha contribuido a reducir la inseguridad en el país.

La “guerra contra el crimen organizado” y sus graves consecuencias no pueden desconectarse de la normalización de la presencia de las FFAA en las calles desde 2006. A más de diecisiete años, nos encontramos con un problema que no ha hecho más que crecer y complejizarse, donde las FFAA no han contribuido a combatir o terminar con estos delitos y, en cambio, han expuesto a la población a una mayor violencia. Puesto que la formación y prioridad militar está necesariamente orientada a terminar con un enemigo de la nación, colocar a los militares en estas tareas expone a los civiles a mayores riesgos, tanto por las propias autoridades como por la violencia que esta estrategia termina generando.⁴⁸

Esté es sólo uno de los ejemplos que devienen de la celebración de convenios, **en donde se les dota de poder, funciones y prerrogativas a las FFAA, fortaleciéndose frente a las autoridades civiles. Colocando a estas últimas en una posición de subordinación y debilitamiento.** Aunado a esto, cuentan además con la administración de los proyectos insignia, obteniendo recursos adicionales sin que existan mecanismos para que rindan cuentas y transparente el uso de los recursos públicos asignados. Hasta ahora se ha anunciado que dichos recursos autogenerados se emplearán para pensiones y otros gastos de las FFAA que, en principio, ya debían estar contemplados en el PEF.

⁴⁸ Hay numerosos artículos que explican cómo la estrategia de enfrentamientos militares terminó empeorando la violencia en el país. Algunos ejemplos son: Laura Atuesta, “Capítulo IV: Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado,” en *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, eds. Laura Atuesta y Alejandro Madrazo (México: CIDE, Coyuntura y Ensayo Publisher, 2018), https://www.researchgate.net/publication/314503524_Capitulo_IV_Militarizacion_de_la_lucha_contra_el_narcotrafico_los_operativos_militares_como_estrategia_para_el_combate_del_crimen_organizado; Carlos Galindo López, “Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico,” *Temas Estratégico* no. 37 (México: Instituto Belisario-Senado de la República, 2016), http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3204/1%20Reporte37_ProhibicionDrogas_VersionElectronica.pdf?sequence=1&i-sAllowed=y

Por otra parte, los convenios que las FFAA realizan con entidades federativas, municipios y dependencias federales también les permiten acceder a los recursos existentes en diversos fondos, como aquellos en materia de seguridad otorgados a entidades federativas y municipios. Aunque estos fondos deberían ir a fortalecer a autoridades civiles de seguridad, las FFAA pueden obtenerlos a través de convenios, como es el caso del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG). Ejemplo de ello tenemos que, en 2022, la Secretaría de Seguridad de Tabasco y la SEDENA firmaron un convenio para la compra de armas a esta última. En el documento se especifica que los recursos con los que se pagará la venta provienen del FASP, pero el monto fue ocultado de manera confidencial. Esto abre la puerta a dos debates, el primero en torno a la transparencia y el segundo respecto a la transferencia de recursos destinados para una actividad civil a una institución castrense.

La transparencia de estos convenios es nula. Por ejemplo, en el tema de armas, éstas únicamente pueden ser comercializadas y/o producidas por la SEDENA, y ya que cada una de las 32 entidades requiere de armamento para la seguridad pública, deben existir más convenios entre éstas y la institución armada que no hacen públicos. La opacidad está presente entonces, por una parte, en la confidencialidad de la cantidad de la compraventa y, por otro, en la secrecía de los demás convenios con otras entidades federativas, pues no permite conocer la procedencia del dinero con el que se solventa la compra de armas.

Ahora bien, debe preocuparnos que los recursos dedicados a fortalecer la seguridad de entidades y municipios sean redirigidos a una institución castrense. Tomando en consideración lo expuesto en el capítulo 1, las FFAA gozan de un amplio presupuesto que no sólo les sirve para hacer funcionar su organismo, sino que además obtienen recursos para generar un lucro que aumenta el presupuesto de la institución con más armas en su poder de este país.

Otro ejemplo que identificamos es sobre diez convenios celebrados entre 2015 y 2018 con motivo de la compraventa de chalecos antibalas entre entidades federativas y la SEDENA. El monto total de la compra es de \$83,637 mdp, 9 de los convenios fueron de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y 8 de ellos

La opacidad está presente entonces, por una parte, en la confidencialidad de la cantidad de la compraventa y, por otro, en la secrecía de los demás convenios con otras entidades federativas, pues no permite conocer la procedencia del dinero con el que se solventa la compra de armas.

utilizaron recursos de algún fondo o subsidio federal para la seguridad pública.⁴⁹ Esta cantidad se obtuvo sólo de los convenios conseguidos a través de solicitudes de acceso a la información,⁵⁰ por medio de documentos que, aunque deberían, no están puestos a disposición de la ciudadanía de forma pública, lo que hace aún más difícil saber específicamente cuántas entidades más los han celebrado y, por tanto, cuántos recursos de los fondos que deberían fortalecer a las policías municipales están pasando a las FFAA.

Al revisar los convenios, no existe claridad sobre las características de los insumos comprados, y todos se dieron por medio de una adjudicación directa sin licitación, a pesar de ser equipos y materiales que sí pueden ser adquiridos con particulares y que el artículo 134 de la Constitución exige apertura y competencia en las licitaciones de prestaciones de servicios para realizar un uso eficiente de recursos públicos. Si bien el propósito del propio fondo es fortalecer a instituciones civiles de seguridad, este tipo de convenios podrían estar resultando en un gasto excesivo por parte de la entidad. Al no considerar a alguna otra empresa dedicada a la elaboración de chalecos antibalas, no se realizó una comparativa del mejor precio y el mayor beneficio, como sí tendría que haberse hecho por mecanismos distintos a los convenios, como la licitación pública. Así, no se garantiza a la sociedad que verdaderamente existan criterios adecuados de compra cuando el producto está siendo vendido por las FFAA y, en cambio, podrían estarse dando gastos excesivos en este tipo de convenios. De esta forma, la Dirección General de Industria se convierte en una de las oficinas de la SEDENA que le permite autogenerar recursos.



⁴⁹ Los fondos mencionados son el FORTASEG, el FASP, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), que se reestructuró en 2016 para convertirse en el FORTASEG, y el Subsidio para la Policía Acreditada (FSA), el cuál fue otorgado hasta 2015 y tenía el objetivo de reestructurar a las policías municipales bajo el esquema de Mando Único Policial.

⁵⁰ Información obtenida a través de las solicitudes con folio 0000700305320 y 0000700322920.

Ahora bien, las entidades federativas y municipios tienen la obligación de informar en sus páginas oficiales los montos, el ejercicio, destino y resultados obtenidos por el fondo. De la misma manera, deben enviar al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, los informes sobre el ejercicio y destino de los recursos; y la SHCP debe incluir estos reportes en los informes trimestrales que entrega al Congreso de la Unión. En el caso de Baja California, que reporta haber gastado del FASP un total de \$7,129,801 en productos alimenticios para las FFAA, pese a que son las instituciones militares quienes tienen la obligación de proveer alimentos a sus elementos. Desafortunadamente el convenio de colaboración entre la entidad y la SEDENA no es público. Si Baja California subsume esa función, entonces, ¿a dónde se dirigen los recursos dados a las FFAA para cubrir su gasto de alimentos?

La recaudación de recursos públicos extra al presupuesto de las FFAA es una situación alarmante. El poder adicional que les ha sido dotado desde 2006 hasta la actualidad pone en riesgo a las instituciones civiles encargadas de atender las necesidades de la sociedad. No es naturaleza de las FFAA atenderlas, y mucho menos apoderarse de las funciones de estas instituciones civiles; permitirlo ha generado un negocio e implementado instrumentos a través de los cuales aumentarlo. **La insistencia de la gravedad de este negocio es a quién se le está entregando, siendo una institución armada, con recursos económicos altamente incrementados y con un total apoyo político para crear los caminos necesarios que permitan mantenerlo.**

En resumen, el aumento en este tipo de convenios conlleva al debilitamiento de las entidades federativas e instituciones federales, generando un círculo vicioso, pues no sólo se debilita a éstos, sino que quién se ve directamente repercutida es la sociedad en sí. La capacidad estatal hace referencia a la capacidad de un Estado para ejercer el control sobre un territorio y regular relaciones sociales. Si bien esto implica muchas cosas, hay dos funciones fundamentales por las que suele medirse: la capacidad de mantener la seguridad pública en un territorio y la capacidad de extraer impuestos de la población y administrarlos para ejercer el resto de sus funciones.

Estas dimensiones son solamente aproximaciones, pero representan dos funciones básicas para medir la capacidad de un gobierno para ejercer el control y cumplir todo tipo de tareas en el territorio.⁵¹ En el caso de México, la falta de capacidad del Estado para promover la seguridad ha sido fundamental para justificar la militarización de la seguridad en el país, y muestra el proceso por el que una política de seguridad, a pesar de su fracaso, sigue siendo promovida. El presidente Andrés Manuel López

⁵¹ Hillel Soifer y Matthias vom Hau, "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power," *Studies in Comparative International Development* 43 (December 2008), 219-230. https://www.researchgate.net/publication/225231238_Unpacking_the_Strength_of_the_State_The_Utility_of_State_Infrastructural_Power

Obrador ha afirmado repetidamente que los militares son más honestos, están más capacitados y que sus estructuras son superiores a los civiles. Al mismo tiempo, las capacidades de los policías han quedado en abandono, muestra de ello es que los esfuerzos para fortalecer las capacidades de los cuerpos de policías, que fueron la razón de promover esta política, han sido insuficientes, y de hecho los presupuestos destinados a estos objetivos se han reducido, por ejemplo, con la eliminación del FORTASEG. Ante este contexto, las propias autoridades estatales y municipales tienen que hacer convenios con las FFAA para encargarse de tareas de seguridad, lo que a su vez deja menores recursos disponibles para fortalecer a sus policías. Esto, a la larga, genera un ciclo vicioso: los policías no reciben recursos para profesionalizarse debido a la militarización, por lo que son presentados como incapaces por el gobierno y esto a su vez se utiliza para justificar una creciente participación de militares en tareas de seguridad.

El mayor riesgo asociado con todo esto es la creciente presencia de un discurso **militarista**⁵² en el debate público. Durante 2018-2023, por ejemplo, el presidente ha promovido la idea de que el Ejército es inherentemente más honesto y eficiente que los civiles para entregarles desde la construcción de obra pública hasta la administración de megaproyectos. Esto a pesar de que han tenido un desempeño más opaco y que han excedido los sobrecostos.⁵³ Al presentarlas como más capaces y honestas que sus contrapartes civiles, incluso cuando la evidencia indica lo contrario, los convenios empiezan a aparecer como una aparente solución: Si los militares son más capaces y honestos que los civiles no solo en seguridad sino también en otras tareas, ¿por qué no invitarlos a realizar estas tareas por medio de convenios?

El problema de esto es que genera los mismos círculos viciosos. Las autoridades civiles no toman las tareas de fortalecer sus capacidades de cumplir las tareas, prefiriendo hacer convenios que implican ceder la responsabilidad a las FFAA. Esto, a su vez, deja menos recursos disponibles para cumplir estas tareas y fortalecer la capacidad de las propias autoridades, lo que lleva a justificar una mayor participación militar incluso cuando ésta no da resultados.

El militarismo es una ideología que considera que los valores, estructuras e instituciones militares son superiores a las civiles y aspira a que tengan dominio sobre el Estado.

⁵² Para más información revisar: Alejandro Ravelo Sierra, "México: Entre la militarización y el militarismo," en *Serie La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México*, México Unido Contra la Delincuencia, 2023, <https://www.muccd.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/1.-Mexico-entre-la-militarizacion-y-el-militarismo.pdf>

⁵³ Sebastián Barragán, "Crearé AMLO empresa militar para manejar obras públicas," *Aristegui Noticias*, 10 de febrero de 2022, <https://aristeguinoticias.com/1002/mexico/creara-amlo-empresa-militar-para-manejar-obras-publicas/>

Esto no es un sistema sostenible. Además del entrenamiento que puede resultar en mayores abusos, las FFAA necesariamente serán una institución federal, lejana a las necesidades y características de los gobiernos locales, cuya presencia debe ser parcial y temporal. Por ello, su lugar tomando estas tareas nunca podrá ser más efectivo que el de una administración pública profesional, y esta profesionalización no puede ser lograda mientras las FFAA concentren todos los recursos de estados y municipios.

En ese sentido, es importante considerar las afectaciones que implica para la democracia la cantidad de funciones que les han sido atribuidas a las FFAA, ya que la falta de transparencia impide la fiscalización de los recursos y, por otra parte, atenta contra el sistema federal, disminuyendo la soberanía de los estados y municipios al grado de imposibilitarlos para el cumplir con sus funciones de seguridad pública y de prestación de servicios.

El derecho a la información es un derecho fundamental para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos.⁵⁴ Es por medio de este derecho que se produce la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas para evitar abusos de las personas servidoras públicas, prevenir la corrupción y el autoritarismo.⁵⁵ Es decir, que la información en manos de la ciudadanía permite la protección de los derechos y la prevención de abusos por parte del Estado. Estos mecanismos permiten la construcción de ciudadanía al generar la participación de todas las personas en asuntos de interés público.⁵⁶ Lo que sucede con las FFAA es que gran parte de la información que manejan no es pública, ni en cuanto a sus funciones o el uso de recursos públicos.

En consecuencia, **cuando la gestión pública está en manos de las FFAA se vuelve opaca y se pierde la posibilidad de permitir a la ciudadanía conocer cómo se ejercen los recursos públicos y cuál es su destino, así como evaluar el desempeño de la autoridad castrense en el cúmulo de funciones que le son concedidas día a día.** Al no ser pública la información, el único mecanismo disponible para obtener la misma es a partir de solicitudes de acceso a la información, donde la respuesta recurrente de la SEDENA o la SEMAR respecto a la información que manejan es que es de seguridad nacional o la publicación de la misma representaría un perjuicio significativo al interés público,⁵⁷ sustentándose en que la Ley General de Transparencia

⁵⁴ CIDH, "El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento" en *Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública*, ed. CIDH. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4617/4.pdf>

⁵⁵ CIDH, "El derecho de acceso a la información en marco jurídico interamericano," 30 de diciembre de 2009: 2, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

⁵⁶ *Ibid.*, 9.

⁵⁷ Revisar solicitud de acceso a la información con folio 330026423000641, en conjunto con el anexo de resolución de información reservada No. 038.

y Acceso a la Información Pública contempla que las autoridades pueden negar información en estos casos.

Esto les permite evadir su obligación de responder los cuestionamientos que puede tener la ciudadanía acerca del desempeño de sus funciones y el uso de los recursos públicos, a pesar de que las tareas que desempeñan en el régimen actual no se vinculan a la seguridad nacional ni implican un riesgo para el interés público. Si bien es cierto que, existen casos en los que se puede negar la información, éstos deberán de ser la excepción y no la regla, que es lo que ocurre cuando se trata de las FFAA.

Los convenios también permiten saltarse otros mecanismos que buscan evitar la corrupción en grandes proyectos y contrataciones. Como se ha constatado en este capítulo, una parte importante de los convenios que se celebren con las FFAA son los relacionados con obras públicas. Generalmente, cuando el Estado adquiere bienes o servicios y obras públicas lo hace por medio de contrataciones públicas. Estas contrataciones se suelen llevar a cabo mediante licitaciones públicas, cuya regulación debe de ser sumamente estricta y transparente, porque se puede dar a lugar a actos como el favoritismo.⁵⁸ La mejor manera de realizar contrataciones es por medio de licitaciones públicas con convocatorias públicas, a fin de que el Estado obtenga las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias y la ciudadanía conozca los criterios utilizados para realizar una contratación.⁵⁹ Esto también permite cumplir con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución, que los recursos económicos de los que disponga la Federación, las entidades federativas y los municipios sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia y honradez.

Sin embargo, las obras y servicios por convenio con dependencias y gobiernos locales que se celebran con la SEDENA, lo único que se le solicita es acreditar su capacidad para ejecutar los trabajos con un historial de obras ejecutadas similares a la obra motivo del contrato, el *curriculum* del personal técnico que participará en la ejecución y la expedición de un oficio que manifiesta que no requerirá de la contratación de terceros en un porcentaje mayor al 49% del importe total del convenio.⁶⁰ Así, cuando las FFAA se encargan de llevar a cabo obras públicas mediante convenios, no se verifica con otros proveedores las mejores condiciones en cuanto precio, calidad, tiempo, entre otras condiciones. Esto también implica la pérdida de oportunidades

⁵⁸ Ricardo Ramírez Hernández, "Manual de derecho económico," Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Fondo de Cultura Económica, 2018: 81.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ SEDENA, "Políticas, Bases y Lineamiento en materia de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas" pág. 27, consultado el 15 de agosto de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5282650&fecha=18/12/2012

para distintos sectores de la sociedad, que no pueden participar en los procesos económicos que se generan a partir de los proyectos, con la generación de empleos, canalización de inversiones y desarrollo productivo que éstos implican.⁶¹

Los convenios también contribuyen a la centralización y el debilitamiento de las autoridades locales. El federalismo es la organización política del Estado, en el que se establece una relación de coordinación entre los estados, los municipios y los poderes federales, que se caracteriza por la división de poderes en las que las entidades se manejan de forma autónoma.⁶² Las atribuciones que les corresponde a los municipios están previstas dentro del artículo 115 constitucional, mientras que las de los estados se encuentran en el artículo 124 del instrumento en comento. A los estados les compete definir cómo se organiza su régimen interno sin necesidad de que intervenga la federación. Sin embargo, cuando las FFAA irrumpen en el funcionamiento, su grado de autonomía se ve afectado en tanto que una dependencia del gobierno federal está manejando una parte de su estructura y de su presupuesto. Además, esto genera cierto grado de dependencia de los estados hacia la federación, y resulta aún más preocupante cuando se trata de los municipios en el entendido de que un 70% de sus finanzas dependen de las transferencias de la Federación y los estados y solo el 21% se obtiene por medio de sus ingresos propios.⁶³

Adicionalmente el impacto es más grande debido a que se deja sin capacidad de actuación a los estados y municipios, debido a su enorme dependencia de la federación. El hecho más claro es la centralización de la seguridad pública y como los convenios de colaboración la institución que puede imponer las condiciones, obligaciones, derechos e incluso financiamiento, adquiriendo el control de la seguridad pública es la GN, aunque expresamente la constitución establece que la seguridad pública es una función para los tres niveles de gobierno.⁶⁴ En contraposición a lo que se establece en la constitución esta función ha sido tomada bajo el mando de las FFAA, desplazando a los gobiernos locales.

⁶¹ “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe, Ecuador,” CEPAL, consultado el 15 de agosto de 2023. <https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-regional-sobre-sistemas-de-compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe>

⁶² Para más información revisar: Alejandro Ravelo, Víctor Gutiérrez y Julio Salazar, “Militarización: violando el arreglo federalista” en *La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México*, MUCD, 2023, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/5.-La-militarizacion-violando-el-arreglo-federalista.pdf>

⁶³ Tania Ramírez y Víctor Gutiérrez, “La militarización: evitando la construcción de autoridades civiles,” en *La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz*, MUCD, 2021: 5, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/BRIEFING-3.pdf>

⁶⁴ *Ibid.* pág. 6.

03.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS COMO OPORTUNIDAD DE NEGOCIO



03.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS COMO OPORTUNIDAD DE NEGOCIO

Los **fideicomisos públicos** son un mecanismo cuyo objetivo es asegurar el financiamiento para el desarrollo de diversos fines públicos, independientemente de las negociaciones presupuestarias anuales, así como de la coyuntura económica. Los fideicomisos públicos operan bajo la siguiente lógica: 1) a través de su flexibilidad, permiten conseguir los fines deseados con reglas distintas a las del gasto corriente, lo que no quiere decir que carezcan de reglas; 2) permiten al Estado aumentar la co-participación y la inversión de otras fuentes de financiamiento en políticas públicas puntuales, maximizando la eficiencia del gasto; y 3) permiten la participación social de los distintos sectores pertinentes en espacios de gobernanza.

Dada la eliminación en 2015 del secreto fiduciario en México y la aplicabilidad de las normas de fiscalización y auditoría de los fideicomisos públicos, éstos son instrumentos compatibles con los principios de responsabilidad y transparencia del gasto público. No obstante, la laxa aplicación de la normatividad vigente para regularlos y vigilarlos, así como el doble rasero con el que se desaparecieron los fideicomisos civiles, pero se mantuvieron y aumentaron los militares, ha representado una oportunidad de negocio que las FFAA han identificado para la adquisición de bienes que de otra manera no podrían justificar.

En este capítulo se analiza la forma en que las FFAA aprovechan los limbos jurídicos de los fideicomisos públicos en México para justificar, entre otras acciones, la falta de transparencia, la rendición de cuentas, así como el incremento de sus fondos y la permanencia de los mismos, pese a que el discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador es de extinguirlos por ser mecanismos opacos.

Para lograrlo, la información se estructura en tres apartados. En el primero, se explica a grandes rasgos en qué consiste un fideicomiso, las partes involucradas en éste y se hace una categorización de los tipos de fideicomiso que existen en México. También se enlistan los principales fideicomisos sin estructura orgánica que aún están vigentes y aquellos que pertenecen a las FFAA. En un segundo apartado, se profundiza en el funcionamiento de los fideicomisos vigentes en los que las FFAA son fideicomitentes, se analiza su estructura organizativa, así como la forma en que se han ejercido los recursos, confirmando la opacidad de su funcionamiento. En la última sección, se analizan los motivos por los que los fideicomisos en manos de las FFAA siguen vigentes pese a su falta de transparencia.

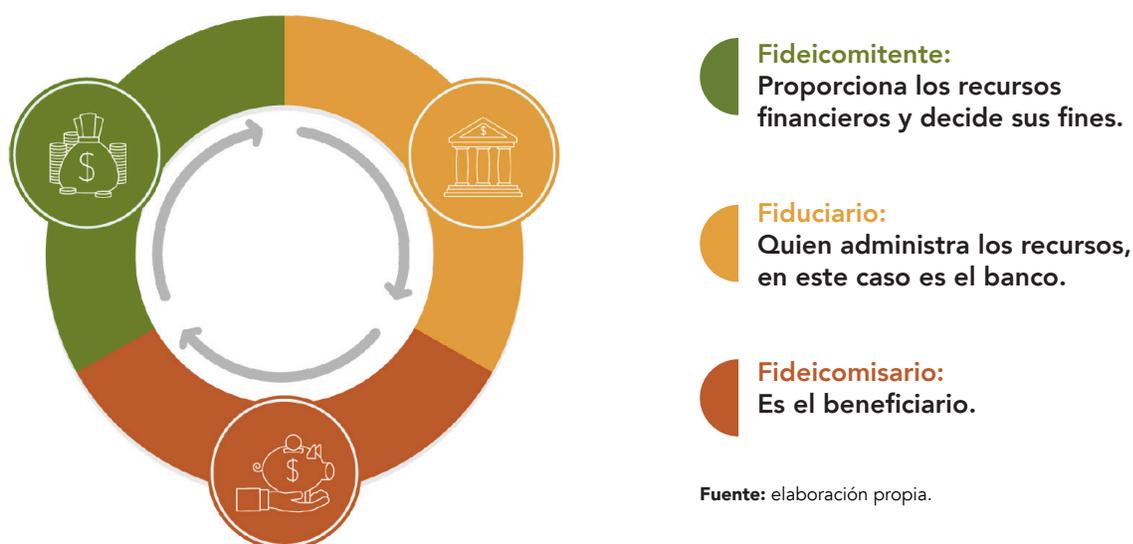


¿Qué son los fideicomisos públicos y para qué sirven?

Un **fideicomiso** es una figura jurídica por la cual una parte (fideicomitente) transmite o se compromete a transmitir la propiedad de determinados bienes a otra parte (fiduciaria), quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra persona (fideicomisario).⁶⁵ Estas tres partes se esquematizan en la figura 1.

En el ámbito de la administración pública, el Estado puede establecer fideicomisos para el cumplimiento de sus funciones, los cuales se conocen como **fideicomisos públicos** y son contemplados en diversos instrumentos legales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Austeridad Republicana y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Figura 1. Partes del fideicomiso



En su artículo 9º, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define a los fideicomisos públicos como aquellos que constituye el Gobierno Federal, a través de la SHCP —fideicomitente única de la administración pública centralizada—, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo.⁶⁶ En la administración pública

⁶⁵ "Fideicomiso," Diccionario panhispánico del español jurídico, Real Academia Española, consultado el 9 de agosto de 2023, <https://dpej.rae.es/lema/fideicomiso>

⁶⁶ "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria," art. 9º.

mexicana, el establecimiento de este tipo de fideicomisos ha tenido finalidades tan diversas como el financiamiento de infraestructura de comunicaciones y transportes, la promoción de las artes y la cultura o el mantenimiento de fondos para emergencias y desastres naturales.

Por otra parte, es importante mencionar que existen diferentes tipos de fideicomisos públicos en México. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria hace una distinción entre dos tipos: los considerados como entidades paraestatales, que tienen una estructura orgánica análoga a una institución de gobierno, y los fideicomisos públicos sin estructura orgánica.⁶⁷ Las diferencias entre ambos tipos de fideicomiso se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 5. Principales diferencias de los fideicomisos públicos en México

Fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales	Fideicomisos públicos sin estructura orgánica
<ul style="list-style-type: none"> Tienen estructura análoga a una institución de gobierno, por lo que se les conoce también como fideicomisos públicos estructurados. Son constituidos por la SHCP para un fin lícito y determinado, con la finalidad de fomentar el desarrollo económico y social. Están obligados a reportar sus ingresos y gastos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta Pública. Deben contar obligatoriamente con un Comité Técnico encargado de vigilar la buena gestión del fideicomiso. Ejemplos: Cineteca Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), ProMéxico. 	<ul style="list-style-type: none"> Carecen de una estructura análoga a una institución de gobierno, por lo que se les conoce también como fideicomisos públicos sin estructura orgánica. Son constituidos por la SHCP con la finalidad de administrar recursos públicos destinados a programas y proyectos específicos. No están obligados a reportar sus ingresos y gastos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta Pública. Es opcional que cuenten con un Comité Técnico encargado de vigilar la buena gestión del fideicomiso. Ejemplos: Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), Fondo de Salud para el Bienestar (FONSABI).

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

⁶⁷ Irma Eréndira Sandoval, "Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera," *Auditoría Superior de la Federación*, 2017, https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf

De acuerdo con Fundar, Centro de Análisis e Investigación, la fiscalización de los recursos públicos correspondientes a los fideicomisos sin estructura presenta mayores retos por la falta de órganos de vigilancia propios y porque la rendición de cuentas ante la Cámara de Diputados respecto al manejo de los recursos fideicomitados consiste únicamente en un informe de importes totales que no incluye una explicación o justificación del ejercicio del gasto.⁶⁸ Se trata, en este sentido, de un instrumento financiero que puede dotar de flexibilidad para el desarrollo de determinadas actividades, pero que podría llegar a propiciar la opacidad y la falta de supervisión democrática del gasto público.

A pesar de que, por diseño, este tipo de fideicomiso público no cuenta con una estructura administrativa independiente para la vigilancia, control y enajenación de los montos fideicomitados, el artículo 9° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sí exige que exista una unidad responsable de reportar trimestralmente a la SHCP los ingresos, incluyendo los rendimientos financieros del periodo, egresos, así como su destino y el saldo.

De acuerdo con el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre de 2023 de la SHCP, existen un total de 155 fideicomisos sin estructura orgánica vigentes al 31 de diciembre de 2023. El monto total de éstos asciende a \$493,758.2 mdp, cantidad que representa aproximadamente un 6% del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2023. De esos 155 fideicomisos, ocho se encuentran en proceso de extinción.⁶⁹

De acuerdo con la SHCP, el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) es el fideicomiso sin estructura orgánica con la mayor cantidad de recursos asignados, con \$67,472.3 mdp, un 13.6% del total disponible para todos los fideicomisos pertenecientes a esta categoría.⁷⁰ El Fideicomiso Fondo de Salud para el Bienestar (FONSABI) es el siguiente en la lista con \$45,862.5 mdp (9.3%). Le sigue, con \$40,550.2 mdp (8.2%), el Fideicomiso Público de Administración y Pago para la Contratación de Servicios y Obra Pública de la SEDENA (FAPA SEDENA). En la siguiente tabla se enlistan los diez fideicomisos sin estructura orgánica con la mayor cantidad de recursos disponibles durante el cuarto trimestre de 2023.

⁶⁸ Sarahí Salvatierra, "Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público," *Fundar*, 2018, <https://fundar.org.mx/publicaciones/fideicomisos-en-mexico-el-arte-de-desaparecer-dinero-publico/>

⁶⁹ SHCP, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto trimestre de 2023," https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2023/ivt/04afp/itanfp14_202304.pdf

⁷⁰ El FONADIN es el fideicomiso del que se vale la SCT para construir, operar, explotar y mantener más de 45 autopistas en el territorio nacional. En este sentido, se trata de un instrumento del Gobierno Federal para el desarrollo de infraestructura carretera.

Tabla 6. Los diez fideicomisos con el mayor monto de recursos disponibles al 31 de diciembre de 2023

Fideicomiso	Dependencia o entidad coordinadora	Monto disponible (enmdp de 2023)	%
Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura	SHCP	\$67,472.3	13.6%
Fideicomiso Fondo de Salud para el Bienestar	Entidades no sectorizadas	\$45,862.5	9.3%
Fideicomiso Público de Administración y Pago para la Contratación de Servicios y Obra Pública	SEDENA	\$40,550.2	8.2%
Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios	SHCP	\$40,523.6	8.2%
Fondo para la Participación de Riesgos 11480	SHCP	\$30,488.7	6.2%
Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar	SEDENA	\$28,525	5.8%
Fideicomiso 2065 Plan de Pensiones de los Jubilados de BANOBRAS	SHCP	\$23,322.8	4.7%
Fondo de Retiro de los Trabajadores de la SEP	SEP	\$20,487.5	4.1%
Fondo de Pensiones y Primas de Antigüedad NAFIN	SHCP	\$20,413.9	4.1%
Fideicomiso de Pensiones del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	SHCP	\$20,397	4.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP del cuarto trimestre de 2023.

En su último informe trimestral de 2023, la SHCP reportó que la SEDENA es la segunda institución de México con mayor participación en el total de los montos de los fideicomisos sin estructura orgánica (14%), solo por detrás de la misma SHCP (54.9%). El contraste es importante con el resto de la Administración Pública Federal (APF): la SEP, el 4.1%; la SEMARNAT, el 2%; y la SEMAR, el 0.8%.⁷¹

⁷¹ SHCP. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. Tercer trimestre de 2023. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2023/iiit/04afp/itanfp14_202303.pdf

Entonces, si se suman los recursos fideicomitidos coordinados por SEDENA y SEMAR, se obtendría que las FFAA coordinan el 14.8% de los fideicomisos sin estructura orgánica del país: sólo por detrás de SHCP —cuya función naturalmente requiere de este tipo de instrumentos financieros al tratarse de la autoridad responsable de los recursos estatales— y cerca de 11 puntos por encima de la SEP, la siguiente dependencia en la lista.⁷² Estas cifras muestran la relevancia que tiene el esquema flexible del fideicomiso sin estructura orgánica para financiar el actuar de las FFAA.

La SEDENA administra actualmente cuatro fideicomisos sin estructura orgánica: 1) el Fideicomiso a favor de los hijos del personal adscrito al Estado Mayor Presidencial; 2) el Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una inutilidad en primera categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo; 3) el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM); y 4) el FAPA SEDENA.⁷³ En la siguiente tabla, se muestran algunos datos relevantes sobre estos fideicomisos.

Tabla 7. Monto disponible de los fideicomisos coordinados por la SEDENA al 31 de diciembre de 2023

Fideicomiso	Año de constitución	Fiduciaria	Unidad responsable	Monto (en mdp)	%
Fideicomiso Público de Administración y Pago para la Contratación de Servicios y Obra Pública.	2022	Nacional Financiera, S.N.C.	Dirección General de Ingenieros	\$40,550.2	58.6%
Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar.	2007	Banjercito	Dirección General de Administración	\$28,525	41.22%
Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una inutilidad en primera categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo.	1990	Banjercito	Comandancia de la I Región Militar	\$111.32	0.16%
Fideicomiso a favor de los hijos del personal adscrito al Estado Mayor Presidencial.	1992	Nacional Financiera, S.N.C.	Jefatura del Estado Mayor Presidencial	\$6.99	0.010%
Totales				\$69,193.51	100%

Fuente: elaboración propia.

⁷² Cabe señalar que los recursos del FONSABI son reportados por la SHCP como coordinados por “entidades no sectorizadas”.

⁷³ Respuesta a la solicitud de información con folio 330026423001192.

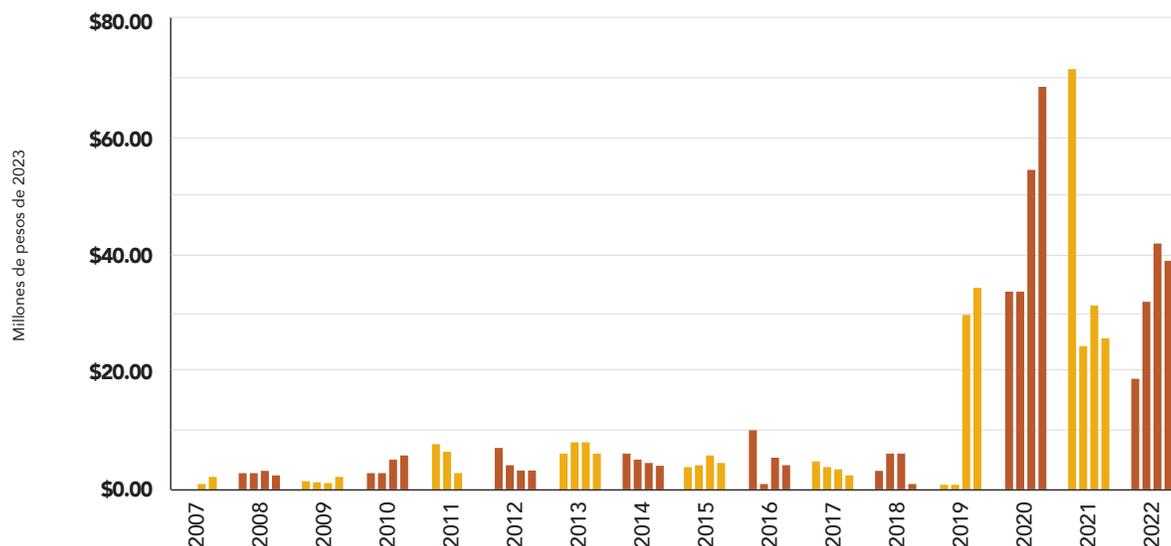
La tabla 6 revela la preeminencia que tienen el FAPA SEDENA y el FPAPEM respecto a los otros fideicomisos de la SEDENA. A su vez, los datos públicos nos muestran cómo han crecido de forma constante los montos disponibles del FPAPEM, situación que debe preocuparnos porque, desde la narrativa del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se ha buscado extinguir los fideicomisos públicos porque atentan contra los valores y principios de la denominada Cuarta Transformación de México.

Ahora bien, el FAPA SEDENA apenas fue constituido en junio de 2022 y su objeto es el de “realizar los pagos correspondientes a los servicios u obra pública que contrate la SEDENA en las aduanas bajo su coordinación”. Durante todo 2022, este fideicomiso únicamente reportó contar con un monto disponible de \$1,016. En el primer trimestre de 2023 el monto disponible fue de \$62,629 mdp, mientras que en el segundo trimestre se dio una disminución a \$59,435 mdp. En el tercer trimestre el monto disponible fue de \$47,854.78 mdp, habiendo reportado egresos por \$16,599.55 en dicho periodo. En este sentido, se trata de un fideicomiso que ha servido para mover grandes cantidades de dinero de forma flexible y sin mucha rendición de cuentas respecto al gasto.

El FPAPEM es el fideicomiso que nos permite observar la importancia que ha tenido el esquema no estructurado para las FFAA. Como se puede observar en la gráfica 12, la administración de Andrés Manuel López Obrador redujo significativamente el monto disponible del FPAPEM los primeros tres trimestres de 2019: de \$6,153 a \$834 mdp. Pero en el periodo que va de octubre a diciembre de 2019 dicho monto aumentó considerablemente: de \$839 a \$29,308 mdp: un cambio porcentual del 3,393.2%. Ese fue el momento en que el monto disponible del fideicomiso sin estructura orgánica comenzó a subir, teniendo su pico en el segundo trimestre de 2021, cuando se encontraba en los \$72,021 mdp.



Gráfica 11. Montos disponibles del FPAPEM por trimestre 2007 - 2022



Fuente: elaboración propia con los Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria.

También es importante mencionar que la fiduciaria del FPAPEM, así como del Fideicomiso de apoyo a deudos, es el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (Banjercito), institución de banca de desarrollo que tiene por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros de las FFAA. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de Banjercito, el director general de éste será designado por el Ejecutivo Federal y deberá ser un general o jefe del Ejército, Fuerza Aérea o su equivalente de la Armada, cuestión que podría derivar en conflictos de interés relevantes, no sólo en lo individual, sino en lo institucional.

Por otra parte, existe un claro contraste entre el FPAPEM y el FAPA SEDENA con los otros dos fideicomisos sin estructura que administra la SEDENA. En primer lugar, hay una distinción obvia en cuanto a la cantidad de recursos disponibles: los fideicomisos no relacionados con la administración y pago de bienes y servicios juntos no llegan siquiera al 1% del total de los recursos fideicomitados a la SEDENA. Por otro lado, el alcance de sus fines es muy distinto: unos tienen la meta clara de financiar becas y pensiones en favor de familiares de militares en determinados supuestos, mientras que el FPAPEM y el FAPA SEDENA tienen objetivos tan amplios que podrían utilizarse para la adquisición y pago de cualquier cuestión relacionada con equipo militar y obras de infraestructura.

Si bien este capítulo únicamente se centra en estos últimos, cabe destacar que los otros dos fideicomisos siguen siendo problemáticos porque, en el marco de los convenios que se firman con entidades y municipios en materia de seguridad, se incluyen pagos en caso de bajas en el cumplimiento de las funciones que los elementos de las FFAA realicen en tareas de seguridad. Es decir, que incluso los recursos de este fondo puede que no sean empleados para este fin y se recurra a los recursos que destinan los estados y municipios, lo que se traduce en menores recursos para la profesionalización de sus cuerpos de seguridad, en casos más graves se firman convenios específicos solo para destinar recursos en caso de bajas.

Hay algunas cuestiones del FAPA SEDENA que resultan preocupantes al analizar el tercer informe trimestral de 2023 de la SHCP. En las observaciones se menciona que las aportaciones del fideicomiso únicamente provendrán de los recursos públicos asignados a la Dirección General de Ingenieros de la SEDENA, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2023 fueron de \$9,755 mdp. Este monto es al menos seis veces menor que el disponible actualmente para el FAPA SEDENA.

Si bien la SEDENA administra la gran mayoría de los recursos fideicomitados de las FFAA, la SEMAR también coordina dos fideicomisos: el Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México y el Fideicomiso de Administración y Pago (FAPA SEMAR). Ambos fueron constituidos en 2022, en medio de una coyuntura que buscaba extinguir estas figuras de financiamiento, pero, como veremos, esto no aplicó para los fideicomisos a cargo de las FFAA.

El Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México es resultado de una modificación al contrato del Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional (FIDENA) que se conformó en 1980. Contrario a lo que ocurre con el resto de los fideicomisos de las FFAA, éste es considerado una entidad paraestatal por contar con una estructura orgánica definida. Entre los objetivos del Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México se encuentran los siguientes: formación profesional a nivel licenciatura, maestría y doctorado; capacitación y adiestramiento a personal de la Marina Mercante; administración y operación de buques escuela; y certificaciones.⁷⁴

74 SEMAR, "Segundo Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público, Considerado Entidad Paraestatal, denominado: Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional," <https://www.dof.gob.mx/2022/SEMAR/Modificacion-al-Aviso-Segundo-Convenio-Modificatorio-Contrato.pdf>

El Fideicomiso, en este sentido, tiene un claro objetivo de impulsar la educación náutica del país. No obstante, éste resulta problemático, pues la Ley Federal de Austeridad Republicana explícitamente prohíbe la constitución de fideicomisos en materia educativa. Otra cuestión relevante es que la Universidad anteriormente se encontraba en el ámbito civil, particularmente dentro de la estructura de la SCT. Fue en diciembre de 2020 que el Congreso de la Unión reformó la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, así como la Ley de Puertos, con la finalidad de transferir a la SEMAR los recursos humanos, financieros y materiales de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, lo que incluyó a la Universidad y su monto disponible de recursos.

Por su parte, el FAPA SEMAR fue constituido en enero de 2022, con motivo de la transferencia administrativa de 18 aduanas marítimas que gestionó la administración del presidente López Obrador en favor de la SEMAR. De acuerdo con el informe del cuarto trimestre de 2023 de la SHCP, el monto disponible del fideicomiso actualmente es de \$3,868 mdp. En la misma línea que el FAPA SEDENA, el objetivo de este fideicomiso es el de realizar pagos correspondientes a los servicios u obra pública que contrate la SEMAR en las aduanas bajo su coordinación.⁷⁵

A pesar de ser un fideicomiso sin estructura orgánica, la SEMAR reportó en su Cuarto Informe de Labores 2021-2022 que se conformó un Comité Técnico, pero no fue posible hallar información pública más detallada al respecto, lo que nuevamente deja a discreción de las autoridades de la SEMAR la forma en que se ejercen los recursos y sin tener que rendir cuentas a las instituciones fiscalizadoras.

En los siguientes apartados, profundizaremos sobre los motivos por los que los fideicomisos sin estructura de las FFAA, sobre todo el FPAPEM y los FAPA de SEDENA y SEMAR, son particularmente problemáticos en términos de transparencia, rendición de cuentas y supervisión democrática. De igual forma, se analizará por qué estos mecanismos de financiamiento son parte del negocio de la militarización.

⁷⁵ SHCP. Informes al Congreso de la Unión. Informes Trimestrales. Tercer Trimestre de 2023. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2023/iiit/04afp/itanfp14_202303.pdf

El funcionamiento de los fideicomisos de las FFAA: oportunidades para la opacidad

Como se pudo observar en el apartado anterior, los fideicomisos públicos en México pueden estar bajo la figura de entidad paraestatal o de fideicomiso sin estructura orgánica. Esta última figura, con excepción de la Universidad Marítima y Portuaria de México, es la que emplean los fideicomisos que están a cargo de las FFAA.

Los fideicomisos sin estructura cuentan con menores exigencias en materia de transparencia y rendición de cuentas, ya que no están obligados a reportar la forma en la que usan los recursos fideicomitados para la integración de la Cuenta Pública. Sólo basta con que reporten el monto total al que asciende el fideicomiso, junto con los ingresos, egresos y rendimientos. Esta situación no solo impide obtener una imagen fidedigna del gasto público por parte de quien coordina el fideicomiso, sino que además resulta contraria a los principios de control, vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas.

En la siguiente tabla, se muestra la relación de los fideicomisos que están a cargo de las FFAA y el tipo de fideicomiso por el cual se constituyeron.

Tabla 8. Tipo de fideicomiso a cargo de las FFAA según su tipo

Institución	Nombre del Fideicomiso	Tipo de Fideicomiso
SEDENA	Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM).	Fideicomisos sin estructura orgánica
	Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una inutilidad en primera categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo.	Fideicomisos sin estructura orgánica
	Fideicomiso a favor de los hijos del personal adscrito al Estado Mayor Presidencial.	Fideicomisos sin estructura orgánica
	Fideicomiso Público de Administración y Pago para la Contratación de Servicios y Obra Pública.	Fideicomisos sin estructura orgánica
SEMAR	Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México.	Entidad paraestatal
	Fideicomiso de Administración y Pago SEMAR.	Fideicomisos sin estructura orgánica

Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó, de los seis fideicomisos a cargo de las FFAA, solamente el Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México está constituido como una entidad paraestatal, ya que es administrado por la Universidad Marítima y Portuaria de México. La cláusula séptima del convenio que crea este fideicomiso menciona que, de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el fideicomiso cuenta con la siguiente estructura:

Tabla 9. Estructura del Comité Técnico del Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México

Titular de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, quien preside el Comité Técnico
Titular de la Oficialía Mayor de la SEMAR
Titular de la Dirección General de Puertos de la SEMAR
Titular de la Dirección General de Fomento y Administración Portuaria de la SEMAR
Una persona representante de la SEP
Una persona representante de la STPS
Una persona representante de SHCP
Una persona representante de PEMEX

Fuente: elaboración propia a partir del Convenio del Fideicomiso.

En el caso de este fideicomiso, se puede observar que hay participación de personas funcionarias públicas de otras dependencias, todas ellas tienen voz y voto en las decisiones que se tomen. Deben estar representadas a nivel Dirección General o equivalente y las personas suplentes designadas deben tener el nivel de Dirección de Área o equivalente. Por la naturaleza de este fideicomiso, se entiende que haya participación de otras instituciones de la Administración Pública Federal, debido a que su objeto de creación es promover la educación náutica en el país. Adicionalmente, se establece que la Secretaría de la Función Pública puede designar una persona con derecho a voz, pero no a voto, y el Presidente del Comité Técnico puede invitar a otras personas —físicas o morales— provenientes de instituciones públicas o privadas a participar en las sesiones, con derecho de voz, pero sin voto.

En contraposición, el resto de los fideicomisos que están a cargo de las FFAA están constituidos como fideicomisos sin estructura orgánica, lo que significa que pueden o no establecer un Comité Técnico. En el caso del FPAPEM, éste cuenta con un Comité Técnico, tal como lo establece el artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito.⁷⁶ En este sentido, la estructura del Comité Técnico del FPAPEM se muestra a continuación:

Tabla 10. Estructura del Comité Técnico del FPAPEM

Titular de la Subsecretaría de la Defensa Nacional, quien preside el Comité Técnico
Titular de la Dirección General de Administración de la SEDENA
Titular de la Jefatura de la S-4 (Logística) del Estado Mayor de la SEDENA
Una persona representante de la Procuraduría General de Justicia Militar
Titular de la Jefatura de la Asesoría Jurídica del Estado Mayor de la SEDENA
Una persona representante de la SHCP, designada por el Titular de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP
*Una persona designada por el Comité Técnico fungirá como Secretaría de Actas, no pertenece al Comité y no tiene ni voz, ni voto.

Fuente: elaboración propia a partir del Contrato del FPAPEM.

Cada persona que integra el Comité Técnico del FPAPEM cuenta con voz y voto en las sesiones de éste. Llama la atención que únicamente haya una persona representante de otra institución que no sea de la SEDENA y en el contrato del fideicomiso no se establece el nivel jerárquico que debe tener, lo que abre la posibilidad de que sea una persona no funcionaria pública sin capacidad de toma de decisiones, y que simplemente sea una mera formalidad para que el fideicomitente tenga conocimiento sobre las decisiones que se adoptan en el marco de este comité.

Haciendo una comparación entre los Comités Técnicos del Fideicomiso Universidad Marítima y Portuaria de México –que es un fideicomiso considerado una entidad paraestatal– y el FPAPEM –fideicomiso sin estructura orgánica–, podemos observar grandes diferencias. Por una parte, el que sea una entidad paraestatal garantiza un

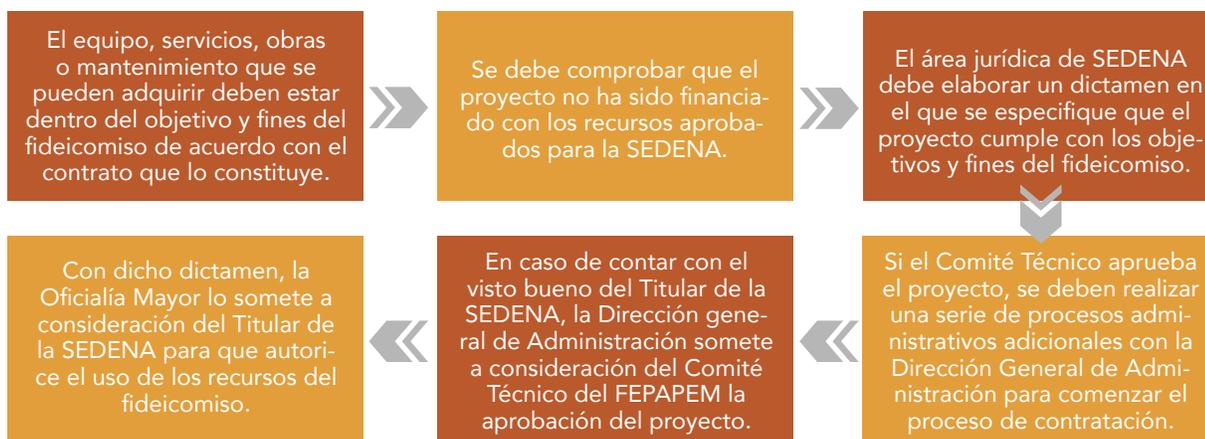
⁷⁶ En dicho artículo se menciona que se podrá prever la formación de un comité técnico, las reglas para su funcionamiento y facultades del fiduciario.

mayor grado de transparencia y rendición de cuentas, ya que al realizar una búsqueda en la Plataforma Nacional de Transparencia cumple con las obligaciones generales y específicas que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En cambio, el FPAPEM no reporta información, lo que sin duda habla de la opacidad con la que opera este fideicomiso.

En el caso del FAPA SEDENA y FAPA SEMAR no se encontró el contrato que los crea, así como tampoco información pública sobre si cuentan o no con un Comité Técnico. Incluso en la Plataforma Nacional de Transparencia no se encuentran ningún tipo de información sobre estos fideicomisos a pesar de que por ley deben tenerse registros sobre las actividades de éstos. Dicha omisión sin duda no es fortuita, ya que los recursos asignados a estos fideicomisos han crecido exponencialmente desde su creación en 2022 y, a más de un año de su operación, no queda claro cómo han incrementado su patrimonio ni si efectivamente los recursos recibidos se están empleando en la modernización de las 19 aduanas fronterizas, las 17 aduanas marítimas y las 12 aduanas interiores del país.

Un aspecto importante para analizar sobre el funcionamiento del FPAPEM son sus reglas de operación, las cuales son diseñadas y aprobadas por el Comité Técnico, lo que significa que son las propias autoridades de la SEDENA quienes deciden la forma en que se ejercen los recursos. La Unidad Administrativa del FPAPEM es la Dirección General de Administración, pero la Comandancia del Ejército, la Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana, la Dirección General de Armas y la Dirección General de Servicios pueden presentar proyectos –con previa autorización de la Oficialía Mayor– para ejercer recursos de este fideicomiso. En el siguiente esquema se simplifica el proceso para que se aprueben recursos del fideicomiso:

Figura 2. Proceso interno de la SEDENA para la aprobación de recursos del FPAPEM



Fuente: elaboración propia a partir de SEDENA. Lineamientos para someter a consideración del Comité, la aprobación de proyectos que cumplen con el objeto y fines del Fideicomiso.

Como se observa en el diagrama anterior, el proceso para ejercer los recursos del FPAPEM es bastante burocrático. No obstante, hasta junio de 2023 se aprobaron 40 proyectos con cargos a este fideicomiso con un monto total de \$7,815 mdp. En la siguiente tabla se muestran las Unidades Administrativas de la SEDENA que solicitaron recursos del FPAPEM, los montos y el objeto del contrato.

Tabla 11. Proyectos y montos presentados por las Unidades Administrativas de la SEDENA al FPAPEM

Unidad Administrativa solicitante	No de proyectos presentados al FEPAPEM	Monto total	Objetos del contrato
Dirección General de Industria Militar	20	\$28,219,457	Equipo militar como: refacciones, equipos de espectrofotometría, refacciones de maquinaria, pintura.
Dirección General de Sanidad	18	\$46,309,438	Equipo médico para la adecuación y mantenimiento de hospitales militares.
Dirección General de Transportes Militares	2	\$8,131 mdp	Adquisición de vehículos.
Total	40	\$8,205 mdp	

Fuente: elaboración propia a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Los proyectos que presentó la Dirección General de Transportes son los que tienen el presupuesto más alto porque a través de los recursos del FPAPEM se adquirieron 6,509 vehículos que, en principio, son usados para actividades de seguridad por parte de la SEDENA. Sin embargo, llama la atención el modelo y precio de cada unidad que se compró con recursos públicos. En la siguiente tabla se muestran las características de los vehículos, montos por unidades y el tipo de contratación:

Tabla 12. Montos desglosados para la adquisición de vehículos a cargo del FPAPEM

No. Contrato	No. Licitación	Proveedor	Tipo de vehículo	Costo por vehículo	Vehículos adquiridos	Costo total
D. G. ADMON. SAT-24/F/ 2023	LA-007000999-E1044-2022	Angar Azcapotzalco, S.A. de C.V.	Camioneta Pickup doble cabinas 4x4, marca Chevrolet, modelo 2023*	\$1,272,476.23	4,509	\$5,737.6 mdp
D. G. ADMON. SAT-25/F/ 2023	LA-0070009-E1034-2022	Autoangar, S.A. de C.V.	Automóvil marca Dodge Charger Special Services V8, modelo 2022	\$1,197,159.69	2,000	\$2,394 mdp
Total					6,509	\$8,132 mdp

Fuente: elaboración propia a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia.

*Incluye equipo de adecuación.

En el caso de los vehículos adquiridos por la Dirección General de Transportes Militares a través de los recursos del fideicomiso, queda demostrado que para las FFAA no aplica lo que establece la Ley Federal de Austeridad Republicana en su artículo 16°, fracción I: que el límite para adquirir o arrendar vehículos es de 4,343 Unidades de Medida y Actualización (UMA). Es decir, que el monto máximo que la SEDENA podría destinar para cada vehículo es de \$428,272.64 pesos. Como se puede apreciar en la tabla 11, el costo de los vehículos adquiridos supera el monto autorizado, lo que nos demuestra que el uso de los recursos de los fideicomisos a cargo de las FFAA no se apega a la legislación vigente ni a las exigencias que sí se aplican a las autoridades civiles. De igual forma, el presupuesto gastado en la compra de estos vehículos supera siete veces el presupuesto autorizado para la Dirección General de Transportes Militares para el Ejercicio Fiscal 2023, el cual asciende a \$1,130 mdp.

Si bien el FPAPEM establece que sus recursos son para la adquisición de equipo militar, en todo caso, la compra de estos insumos debe apegarse a la legislación vigente y se debe garantizar que el equipo militar en verdad sea destinado para las actividades que realizan las FFAA, ya que no existen mecanismos dentro de los fideicomisos que permitan verificar que se ocupan para ello u otros fines. El reto sin duda es consolidar los mecanismos existentes para la fiscalización de estos recursos o incluso plantear que se creen los que sean necesarios para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Entre los mecanismos que existen para la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos de los fideicomisos públicos en México se encuentran las auditorías. Sin embargo, de las que se han realizado a las FFAA entre 2018 – 2022, ninguna se ha centrado en fiscalizar el uso de los recursos de los fideicomisos.

Pero al analizar un periodo más amplio de tiempo, se encontró que se han realizado tres auditorías (en un periodo de 22 años) a dos de los fideicomisos a cargo de las FFAA. De éstas, dos han sido al FPAPEM en 2009 y 2011, y la tercera al Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o militares que hayan adquirido una inutilidad en primera categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo en 2011. A continuación, algunos de los resultados de las auditorías realizadas al FPAPEM:

Tabla 13. Principales resultados de las auditorías del FPAPEM

Nombre de la auditoría	Hallazgos
GB-100. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. FPAPEM en 2009.	<ul style="list-style-type: none"> • No se contó con una programación para la utilización de los recursos del fideicomiso de una manera eficiente y ordenada, acorde con las necesidades y prioridades de la SEDENA. • Tampoco se identificaron los programas y proyectos de inversión que se consideraba realizar en el ejercicio de 2009 con cargo en los recursos del fideicomiso. • Los recursos que se usaron para la compra de equipo originalmente estaban previstas en el presupuesto de la SEDENA. • El 100% de los procedimientos de adjudicación se realizaron por asignación directa.
GB-100. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. FPAPEM en 2011.	<ul style="list-style-type: none"> • No se registraron proyectos de inversión del fideicomiso en la cartera de inversión de la SHCP. • Las Unidades Administrativas solicitantes de recursos del FPAPEM no realizaron las investigaciones de mercado correspondiente para presentar las propuestas al Comité Técnico. • En la compra de algunos equipos no se apegó a lo que establece la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. • No se presentó la documentación que respalda el uso de recursos del fideicomiso.

Fuente: elaboración propia a partir de los ASF (2009 y 2011).

Es interesante observar que los resultados de las auditorías realizadas al FPAPEM nos muestran la poca claridad que hay en el uso de los recursos de éste, lo que sin duda abre la puerta a la opacidad y a la malversación de los recursos públicos. A pesar de ello, desde el discurso que maneja el presidente Andrés Manuel López Obrador pareciera que las FFAA son incorruptibles, pero la realidad es que no se observa transparencia ni rendición de cuentas de los fideicomisos a cargo de las FFAA, lo que genera diversas preguntas: ¿Por qué, ante una lógica de exterminio de los fideicomisos públicos, los de las FFAA ni siquiera se cuestionan y, por el contrario, se incrementan? ¿Cuáles son los motivos legales que justifican que se creen nuevos fideicomisos y que se les asignen más recursos a los ya existentes? ¿Por qué las FFAA no cumplen con sus compromisos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos sin ningún tipo de consecuencia?



Permanencia de los fideicomisos de las FFAA: la gran bolsa para el negocio de la militarización

Como se ha analizado, los fideicomisos públicos en México representan diversos retos en materia de transparencia y rendición de cuentas debido a la fragmentación normativa que los regula; lo difuso que pueden llegar a ser los fines para lo que son creados; la discrecionalidad en el manejo de los rendimientos y en el uso de recursos. “Pese a que existen una serie de disposiciones administrativas, dispersas en distintas leyes y reglamentos, es común que el fideicomiso permita evadir las normas referentes al control del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas y relacionarse con actos de corrupción”.⁷⁷ Esta situación se agravaba cuando están involucradas las FFAA, las cuales son reacias a apegarse a los principios de control, vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas en el ejercicio de recursos públicos.

Paradójicamente, desde la Presidencia de la República se ha propuesto la extinción de los fideicomisos públicos por considerarlos instrumentos opacos y poco fiscalizables. De hecho, el primer paso para la eventual extinción de los fideicomisos fue la emisión del *Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos y análogos*, del 2 de abril de 2020. Con este decreto se pretendían extinguir 281 fideicomisos, excepto aquellos cuya extinción o terminación requiera de reformas constitucionales o legales; aquellos que sirvan como mecanismos de deuda pública; y aquellos que tengan por finalidad la atención de emergencias sanitarias o el cumplimiento de obligaciones laborales o de pensiones.⁷⁸

Como se observa, con el decreto se abrió la posibilidad de que los fideicomisos en los que participan las FFAA también se extinguieran, pero esto no sucedió. Del universo de fideicomisos extintos, todos los fiduciarios eran instituciones civiles y los recursos de estos apoyaban actividades en diversas áreas del desarrollo del país como: educación, ciencia, tecnología, salud, desarrollo productivo, etc.

El decreto no surtió efectos inmediatos, ya que cada fideicomiso, desde el convenio que los crea, establece una serie de requisitos y tiempos para su extinción, además de otros criterios que hacen que este proceso sea complicado. Adicionalmente, partidos de oposición al Gobierno Federal, la academia y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) expresaron su preocupación sobre el destino que tendrían los recursos de los fideicomisos dentro del presupuesto público, incluso su desaparición representa una

⁷⁷ Edna Jaime, “De fideicomisos y corrupción,” *El Financiero*, 3 de agosto de 2018, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/de-fideicomisos-y-corrupcion/>

⁷⁸ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0

oportunidad para que crezca la opacidad y la corrupción, esta vez porque no hay certeza de cómo se emplearían estos recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación sin caer en actos de corrupción.

En la siguiente tabla, se pueden observar las distintas iniciativas que tanto el Ejecutivo Federal como el Poder Legislativo han llevado a cabo para lograr la extinción de los fideicomisos públicos, así como los objetivos que se persiguen con cada una de estas acciones:

Tabla 14. Acciones desde el Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo para la extinción de los fideicomisos públicos en México 2020 - 2022

Fecha	Acción	Propósito
02 de abril 2020	Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos y análogos	Con esta medida se busca extinguir 281 fideicomisos y recuperar \$295,600 mdp.
03 de abril 2020	El Presidente de la República en Conferencia de Prensa explicó las motivaciones para la emisión del decreto, el cual está en línea con la Ley Federal de Austeridad Republicana y que sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública la encargada de distribuir los recursos de los fideicomisos. También el decreto establece que esa institución tendría que interpretar el decreto para que surta los efectos que ahí se señalan.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería diseñar estrategias para que los recursos de los fideicomisos apoyarán los siguientes puntos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer los programas sociales del Gobierno Federal. 2. Reactivación económica por la pandemia de COVID-19, enfocado en temas de construcción. 3. Apoyar a PEMEX por la caída de los precios del petróleo 4. Pago de la deuda.
08 de octubre 2020	El Pleno de la Cámara de Diputadas y Diputados aprobó en lo general y en lo particular diversas reformas a 18 leyes y la abrogación de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos y la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedad y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores. ⁷⁹	Esta serie de reformas fueron turnadas al Senado de la República para seguir con el proceso legislativo.

⁷⁹ Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2022, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0

Fecha	Acción	Propósito
21 de octubre 2020	El Senado de la República aprobó, en lo general, el dictamen que extingue a 109 fideicomisos. Por su parte, el Presidente Andrés Manuel López Obrador en su conferencia de prensa del 21 de octubre de 2020 señaló que estos “se manejaban sin transparencia, sin control, en los que había discrecionalidad, es decir, no había fiscalización, no se tenían cuentas claras y hay indicios inclusive denuncias de corrupción por el mal manejo de estos fideicomisos”. ⁸⁰ Además, agradeció el esfuerzo de ambas cámaras para la aprobación del acuerdo para la extinción de 109 fideicomisos.	De acuerdo con datos del Senado de la República, ⁸¹ la desaparición de los fideicomisos generarían recursos por \$80,325 mdp.
06 de noviembre 2020	Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.	Este decreto establece la extinción de 109 fideicomisos, equivalentes a \$106,365 mdp. Estos fideicomisos tendrían que desaparecer en un lapso de 6 meses.
31 de marzo 2021	Hasta esa fecha, solamente se había logrado la extinción del Fondo de Financiera Rural.	Solo con este fondo se recuperaron \$12,249 mdp.

Fuente: elaboración propia a partir de DOF.

⁸⁰ Presidencia de la República, “Auditorías a fideicomisos; se presentarán denuncias por corrupción. Conferencia presidente AMLO,” 21 de octubre de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=aZfX_bPYufk

⁸¹ Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0

Prácticamente desde el inicio de la administración del presidente López Obrador se ha impulsado la extinción de los fideicomisos, incluso recibiendo el apoyo del Poder Legislativo para este fin. Sin embargo, este proceso no ha sido fácil debido a la complejidad legal que implica la extinción de los fideicomisos en México, también porque no había claridad sobre el destino de los recursos de estos al Presupuesto de Egresos de la Federación y tampoco la forma en que se apoyaría a las personas beneficiadas con los recursos de los fideicomisos a extinguir.

Tabla 15. Relación de número de fideicomisos existentes y aquellos en proceso de extinción por año

Año	Número de Fideicomisos sin estructura orgánica	Montos (en mdp de 2023)	En proceso de extinción
2019	305	\$895,772.05	30
2020	304	\$693,669.39	32
2021	300	\$570,975.61	88
2022	236	\$513,264.15	54
2023*	155	\$495,409.8	34

Fuente: elaboración propia a partir de Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

La propuesta del presidente López Obrador por extinguir los fideicomisos públicos no ha resultado como él lo tenía previsto, si observamos en la tabla anterior únicamente se han extinto –hasta diciembre de 2023– 150 fideicomisos. De acuerdo con Fundar, Centro de Análisis e Investigación “en el transcurso de los últimos tres años sólo se han recuperado 9.27 mdp de 27 fideicomisos extintos. Los montos recuperados cada año no representan siquiera 1% en comparación con la disponibilidad de los fideicomisos”.⁸²

Durante el 2023 se extinguieron 40 fideicomisos sin estructura orgánica, la gran mayoría de ellos eran administrados por el ahora Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONHACYT), tal como se puede observar en la siguiente tabla:

⁸² Paulina Castaño y Sarahí Salvatierra, “¿Qué ha pasado con los fideicomisos? Cifras 2021,” *Fundar*, 2021, <https://fideicomisos.fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/Que-ha-pasado-con-los-fideicomisos-2021.pdf>

Tabla 16. Fideicomisos extintos en 2023

Ramo	Número de fideicomisos extintos en 2023	Monto total a reintegrar (en pesos de 2023)
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	25	\$350.1 mdp
Cultura	2	0
Educación Pública	1	\$5.53 mdp
Energía	1	\$510,771.98
Gobernación	1	\$1,334.2 mdp
Hacienda y Crédito Público	2	\$8.4 mdp
Infraestructura, Comunicaciones y Transportes	3*	\$165.8 mdp
Instituto Mexicano del Seguro Social	1	\$21,131
Seguridad y Protección Ciudadana	1	\$2.2 mdp
Turismo	3	0
Total	29	\$1,866.7 mdp

Fuente: elaboración propia a partir de datos Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre de 2023
 *En el caso de los fideicomisos del ramo de Infraestructura, Comunicaciones y Transporte solamente se reportan montos de dos de los tres fideicomisos extintos. No se reportan los montos del Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago Número CIB/2064.

Sin duda el uso de los recursos públicos debe apegarse a la normatividad vigente y sobre todo deben beneficiar a la ciudadanía, pero resulta alarmante que las instituciones civiles pierdan recursos que son destinados a áreas como la educación, la ciencia, la tecnología, la salud y la construcción de obras públicas. Esto debe ser motivo de preocupación porque las reglas que el propio presidente Andrés Manuel López Obrador quiere imponer para los fideicomisos no se aplican en aquellos en los que las FFAA participan. En el caso de los fideicomisos a cargo de las FFAA no desaparecieron, por el contrario, han incrementado sus capitales sin tener que rendir cuentas.

04.

LA RIQUEZA EMPRESARIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



04.

LA RIQUEZA EMPRESARIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el presente capítulo, analizaremos a las EPEM que han sido asignadas y creadas para las FFAA en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.⁸³ En los últimos años, las FFAA han aumentado sus posibilidades de adquirir poder económico a través de este tipo de empresas. Por lo anterior, es necesario visibilizar los costos para las instituciones civiles y democráticas al perder el control de estas empresas de participación mayoritaria ante las FFAA. Además, es indispensable evidenciar los impactos negativos del aumento de éstas en los poderes democráticos y el ejercicio de derechos de las personas, específicamente, de aquellas pertenecientes a grupos históricamente vulnerados.

En este sentido, en este capítulo desarrollaremos tres sub secciones: la primera nos dará un panorama general de cuántas, cuáles y cuál es el valor de las EPEM que están bajo el control de las FFAA; en la segunda analizaremos las pérdidas de las instituciones civiles ante la transferencia de EPEM a las FFAA y sus implicaciones; finalmente, en la tercera sección haremos un estudio sobre las implicaciones de la creación y transferencia de las EPEM a las secretarías de Defensa Nacional y Marina, no sólo en lo económico, sino en el aspecto social y democrático.

83 Si bien las EPEM no son recientes, durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto no se les había asignado estas a las FFAA, por lo que es alarmante que en el último sexenio se emplee esta figura para fortalecer a las FFAA, así como el proceso de militarización.

Creación, asignación y administración de las Empresas

Si bien las EPEM a cargo de las FFAA son recientes, también son cada vez más, por lo que resulta necesario analizarlas al ser una figura de la APF útil para subsanar la asignación de tareas que no le corresponden a las FFAA, como la construcción de infraestructura, la prestación de servicios públicos o la protección ambiental; asegura la continuidad y legado de obras y megaproyectos prioritarios; y garantiza la obtención de recursos para las FFAA adicionales de los aprobados por el Congreso de la Unión en el PEF.

Las EPEM son organismos descentralizados de la APF. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.⁸⁴ De acuerdo con la LOAPF, las EPEM son las siguientes:

1. Sociedades nacionales de crédito. Por ejemplo, el Banco del Bienestar.
2. Sociedades de cualquier naturaleza, incluyendo las organizaciones nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a. que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de **más de 50% del capital social**.
 - b. que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - c. que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o bien, designar al presidente o director general. Así también cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

También, las EPEM contemplan a las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la APF o servidores Públicos federales que participen debido a sus cargos. Por ejemplo, el Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. o los Centros de Integración Juvenil. De igual forma, cuando alguno de estos últimos se obligue a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.⁸⁵

⁸⁴ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", art. 45.

⁸⁵ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal," art. 46.

De acuerdo con la legislación de la materia, las EPEM deberán tener por objeto las áreas prioritarias,⁸⁶ establecidas en la Constitución⁸⁷ como aquellas actividades y sectores necesarios para el desarrollo nacional. Si bien las únicas áreas señaladas como prioritarias en el texto constitucional son la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, no son las únicas. La Constitución permite que la administración pública establezca otras áreas prioritarias en leyes secundarias, dependiendo de las necesidades para el desarrollo del país.⁸⁸

El Ejecutivo Federal tiene la facultad de intervenir en la operación de las entidades paraestatales –incluyendo a las EPEM– es decir, de supervisar, coordinar, evaluar y controlar su gestión, conforme a las leyes que las rigen. Para facilitar esta intervención, el presidente de la República tiene la facultad de agrupar a las entidades paraestatales por sectores definidos, según el objeto o finalidad de cada una de ellas.⁸⁹ Por ejemplo, el sector energético, el sector educativo, el sector salud, etc.

Cada sector está vinculado con una Secretaría de Estado, que es la encargada de ejercer la intervención del Ejecutivo Federal en las entidades paraestatales que le corresponden. Por ejemplo, la Secretaría de Energía (SENER) interviene en las entidades paraestatales del sector energético, como Petróleos Mexicanos (PEMEX) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La esfera de competencia de cada Secretaría de Estado está determinada por la Constitución y las leyes que regulan sus funciones y atribuciones.

Al inicio de su sexenio, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que durante su mandato se enfocaría en desarrollar ciertos proyectos estratégicos que implican grandes obras de infraestructura y que serían las FFAA quienes se encargarían de garantizar su realización y continuidad, bajo la lógica de que son más eficaces e incorruptibles, sin mencionar en un principio que no sólo estarían a cargo de su construcción, sino también de su administración y aprovechamiento.

Como planteamos anteriormente, el 16 de julio de 2019, la SEDENA y la entonces SCT (ahora SICT) celebraron las “Bases de colaboración para la realización de las obras de infraestructura carretera federal, de puertos, de aeropuertos, de ferrocarriles, de los servicios relacionados con las mismas, de infraestructura en redes de telecomunicaciones y radiodifusión y otras obras de ingeniería [...]”.⁹⁰ Con

86 Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, “Ley Federal de las Entidades Paraestatales,” en vigor desde el 14 de mayo de 1986, art 30, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFEP.pdf>

87 “Ley Federal de las Entidades Paraestatales,” art. 6, segundo párrafo.

88 Estados Unidos Mexicanos, Congreso Constituyente, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,” vigente desde el 5 de febrero de 1917, art. 28, párrafo cuarto, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

89 “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,” arts. 17 y 48.

90 Solicitud de acceso a la información con folio 700305120.

fundamento en dicho convenio, la mayoría de los proyectos insignia fueron asignados al Ejército. Entre ellos están las construcciones del AIFA y del Tren Maya.

Ello pese a que, constitucionalmente, las FFAA sólo pueden desempeñar tareas de seguridad nacional y, de manera excepcional, tareas en apoyo a la seguridad pública, y la construcción de obras públicas, la administración de puertos o la operación de aerolíneas y aeropuertos no están relacionadas con estas facultades.

Por sí mismas, las FFAA no tendrían fundamento legal para llevar a cabo estas actividades, así como tampoco podrían beneficiarse de las utilidades que genere la operación de ciertas vías de comunicación y otros actos de comercio. Por el contrario, las EPEM son sociedades mercantiles que pueden llevar a cabo todas las actividades lícitas necesarias para obtener un lucro. Por lo que es posible deducir que las EPEM son el mecanismo por el cual las FFAA pueden desempeñar tareas que no necesariamente caen en su esfera de competencias y, al mismo tiempo, obtener un beneficio económico.

Si bien la expectativa de obtener beneficios económicos podría ser la razón por la cual las FFAA llevarán a cabo actividades ajenas a sus obligaciones constitucionales; **existe también el riesgo que el escenario sea exactamente el contrario y que, por razones de operatividad, las administraciones de las EPEM a cargo de las FFAA presenten pérdidas, de manera que necesiten mayores asignaciones presupuestales para equilibrar éstas.** Esto significa que en los próximos ejercicios fiscales se le otorguen mayores recursos a las EPEM a cargo de las FFAA para ocultar los déficits en los que incurrirían al no generar los recursos proyectados por el gobierno federal y demostrar que son productivas, con el gran riesgo de que sus estados financieros sean reservados por cuestiones de “seguridad nacional”, incurriendo a faltas de transparencia y rendición de cuentas al ser instituciones públicas.

El riesgo de dichas adecuaciones es que otras áreas del presupuesto se verían afectadas, particularmente aquellas en donde existe un debilitamiento de las instituciones civiles por beneficiar económicamente a las FFAA con el afán de demostrar que son productivas y eficientes al momento de administrar empresas. También es una pérdida en términos sociales, ya que dichos presupuestos no estarían destinados a programas sociales, es decir, se está comprometiendo el bienestar de la población por priorizar a las FFAA.

Las EPEM son el mecanismo por el cual las FFAA pueden desempeñar tareas que no necesariamente caen en su esfera de competencias y, al mismo tiempo, obtener un beneficio económico.

El empoderamiento económico de las FFAA mediante la ejecución de megaproyectos durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se consolidó con la emisión del PND 2019-2024,⁹¹ pues con el objetivo de “repensar la seguridad nacional y reorientar a las FFAA”, el presidente de la República sostuvo la idea de que los soldados y marinos son “pueblo uniformado” y prescribió que, además de conservar sus tareas constitucionales,⁹² participarían en “diversas esferas del quehacer nacional”, tales como aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras.

Esta justificación narrativa se dejó ver también en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que incluye exactamente el mismo objetivo: “repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las FFAA, haciendo referencia a la “lealtad histórica” el “origen popular”, la “disciplina”, la “vocación de servicio” y la “ausencia de tendencias oligárquicas” de las instituciones armadas, así como la convicción de que, a diferencia de las instancias civiles del gobierno federal, dentro de las FFAA no existen “grupos de intereses económicos ilegítimos”. En lo sustancial, con este documento se patentó la idea de que “los soldados y marinos mexicanos fueron y siguen siendo pueblo uniformado”.⁹³



⁹¹ Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

⁹² Conforme a la Constitución y a las normas que rigen a las instituciones de defensa, estas funciones son para el ejército y la fuerza aérea: la defensa de la soberanía nacional, garantizar la integridad territorial del país (seguridad interior), auxiliar a la población en situaciones de desastre y; para el caso de la Armada (Marina de guerra): emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior, proteger la soberanía de la Nación, mantener el estado de derecho en las zonas marítimas mexicanas y coadyuvar en la seguridad interior del país. Sin embargo, *en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.*

⁹³ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0

Con ambos documentos, el presidente Andrés Manuel López Obrador buscó “estrechar los lazos entre los militares y la población”, y “emplear todo el potencial de los institutos castrenses desde la Informática y la Ingeniería hasta la cartografía, pasando por la industria militar y naval en el desarrollo económico nacional”.⁹⁴ Esta “reorientación”, se tradujo en la participación protagónica de la institución de **Defensa en proyectos regionales de infraestructura de carácter prioritario y de la Marina en el control de sistemas portuarios.**

De este modo, en un primer momento, el presidente encomendó a la SEDENA la construcción del AIFA en lo que era la Base Aérea Militar de Santa Lucía (reubicando ésta); luego, el Gobierno Federal le facultó para administrar, operar y explotar el mismo. Sucesivamente, le asignó la administración, operación, explotación y, en su caso, ampliación y mejora de los aeropuertos de Chetumal y Palenque, así como la construcción, administración, operación y explotación del aeropuerto de Tulum.

A la par de todas estas tareas en materia aeroportuaria, el Gobierno Federal habilitó a la SEDENA para construir, administrar, operar y explotar el Tren Maya y para prestar servicios ferroviarios y servicios turísticos. Por último, se delegó la operación de la Aerolínea del Estado Mexicano, para brindar el servicio de transporte aéreo regular nacional e internacional de pasajeros, carga, correo o una combinación de éstos.

Por su parte, a la SEMAR recibió, en principio, el control de distintos sistemas portuarios administrados inicialmente por la SICT en Altamira, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Puerto Vallarta, Tampico, Topolobampo, Tuxpan y Veracruz (2021) y en Coatzacoalcos, Puerto Chiapas y Salina Cruz (2022). Posteriormente, desde finales de 2022, administra los sistemas portuarios de Acapulco y Cabo San Lucas, que originalmente estuvieron a cargo de particulares.

Al margen de la administración de puertos, el Ejecutivo Federal destinó en favor de la Marina la operación y explotación de la vía ferroviaria del Istmo de Tehuantepec y la prestación de servicios turísticos considerados de “bajo impacto ambiental” en las Islas Marías.

De esta manera, la participación de las FFAA en los proyectos prioritarios y el control portuario proyectados al inicio de esta administración se fue consolidando, primero con la celebración de convenios de colaboración de carácter general,⁹⁵ luego con la

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ Tal es el caso, por ejemplo de las *Bases de colaboración para la realización de las obras de infraestructura carretera federal, de puertos, de aeropuertos, de ferrocarriles, de los servicios relacionados con las mismas, de infraestructura en redes de telecomunicaciones y de sistemas satelitales para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión y otras obras de ingeniería*, que celebraron las entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de la Defensa Nacional. Op. Cit.

celebración de convenios específicos para cada una de las obras –sin que se cuente con información pública al respecto–, posteriormente con la creación y transferencia de las EPEM que se detallarán más adelante y, finalmente, con distintos ajustes normativos que permiten al Ejecutivo Federal asignar directamente a las EPEM (y otras entidades paraestatales) el uso, aprovechamiento y explotación de bienes nacionales, y prestar servicios públicos de manera indefinida;⁹⁶ en este último caso, aun cuando dichos ajustes derivan de procesos legislativos viciados o no democráticos.⁹⁷

Antes de 2020, no existían empresas de participación mayoritaria del estado a cargo de las FFAA. Sin embargo, **a partir de diciembre de 2020 y hasta agosto de 2023, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina acumulan un total de 30 EPEM,** de las cuales, diez se crearon entre 2020 y 2023 y el resto fueron transferidas de otros sectores.

Tabla 17. Empresas de reciente creación 2020 - 2023 administradas por las FFAA

EPEM de reciente creación		
Sector	Nombre	Fecha de creación
SEDENA	Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V. ⁹⁸	14 de diciembre de 2020
	Aeropuerto Internacional de Chetumal, Cuna del Mestizaje, S.A. de C.V. ⁹⁹	13 de abril de 2022
	Aeropuerto Internacional de Palenque, Señor Pakal, S.A. de C.V. ¹⁰⁰	13 de abril de 2022

⁹⁶ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y se adicionan un segundo párrafo al artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y un artículo 59 Bis a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5687751&fecha=03/05/2023#gsc.tab=0

⁹⁷ En contra del Decreto que reformó la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las minorías parlamentarias del Senado y de la Cámara de Diputados promovieron, respectivamente las acciones de inconstitucionalidad 112/2023 y su acumulada 116/2023.

⁹⁸ SHCP, “Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional,” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607471&fecha=14/12/2020#gsc.tab=0

⁹⁹ SHCP, “Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional de Chetumal, Cuna del Mestizaje, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional,” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649067&fecha=13/04/2022&print=true

¹⁰⁰ SHCP, “Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional de Palenque, Señor Pakal, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional,” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2022, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649069&fecha=13/04/2022#gsc.tab=0

EPEM de reciente creación		
Sector	Nombre	Fecha de creación
	Aeropuerto Internacional de Tulum, Zamá, S.A. de C.V. ¹⁰¹	13 de abril de 2022
	Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V. ¹⁰²	13 de abril de 2022
	Tren Maya, S.A. de C.V. ¹⁰³	13 de abril de 2022
	Aerolínea del Estado Mexicano, S.A. de C.V. ¹⁰⁴	18 de mayo de 2023
	Turística Integral Islas Marías, S.A. de C.V. ¹⁰⁵	20 de septiembre de 2022
SEMAR	Administración del Sistema Portuario Nacional Acapulco, S.A. de C.V. ¹⁰⁶	24 de noviembre de 2022
	Administración del Sistema Portuario Nacional Cabo San Lucas, S.A. de C.V.	29 de diciembre de 2022

Fuente: elaboración propia.

101 SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional de Tulum, Zamá, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649071&fecha=13/04/2022#gsc.tab=0

102 SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Grupo Aeroportuario, Ferroviario y de Servicios Auxiliares Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649068&fecha=13/04/2022#gsc.tab=0

103 SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Tren Maya, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649070&fecha=13/04/2022&print=true

104 SHCP, "Resolución mediante la cual se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, denominada "Aerolínea del Estado Mexicano", S.A. de C.V., agrupada al sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689088&fecha=18/05/2023#gsc.tab=0

105 SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, denominada Turística Integral Islas Marías, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de Marina," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5665179&fecha=22/09/2022#gsc.tab=0

106 SHCP, "Resolución mediante la cual se autoriza la constitución de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, denominada Administración del Sistema Portuario Nacional Acapulco, S.A. de C.V., agrupada al sector coordinado por la Secretaría de Marina," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 2022, <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5672270>

Las siete empresas constituidas en 2020, 2022 y 2023 bajo la coordinación de la SEDENA se crearon con un capital inicial de \$990 mil pesos mexicanos autorizado por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, así como por \$10 mil pesos mexicanos por parte del Banjercito.^{107 108} Lo anterior da una suma de 1 millón de pesos mexicanos para la constitución de cada una de estas EPEM.

Por otro lado, la SHCP autorizó a la SEMAR la suficiencia presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2022 para la constitución de “Turística Integral Islas Marías, S.A. de C.V.” por la cantidad de \$990 mil pesos mexicanos. Así también, Banjercito participa con 1% de las acciones representativas del capital social, con un valor de \$10 mil pesos mexicanos.

Nota: Los montos reportados en este capítulo para la conformación de las EPEM, así como los reportados en los informes de las auditorías, no fueron deflactados para una mejor comprensión de la información. En caso de requerir hacer comparativas con los precios a 2023. Véase la Nota Metodológica para más información.

Para las EPEM denominadas “Administración del Sistema Portuario Nacional Acapulco, S.A. de C.V.” y “Administración del Sistema Portuario Nacional Cabo San Lucas, S.A. de C.V.”, la SEMAR aportó al capital inicial de cada una de ellas \$499,900.00 pesos mexicanos. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (Banobras) participa como accionista minoritario. En cada uno aportó \$100.00 pesos mexicanos, por lo que lo hace tenedor de 0.02% de las acciones representativas del capital social de cada sistema portuario. Lo anterior da la suma de \$500,000.00 pesos mexicanos para cada una.

Sin embargo, este capital inicial no representa la totalidad del valor económico de estas diez EPEM. Por ejemplo, la ASF, en su Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020,¹⁰⁹ hizo las siguientes observaciones sobre los recursos destinados para la construcción del AIFA:

107 *Ibidem.*

108 Nota aclaratoria: Banjercito tiene el 1% de las acciones representativas del capital social de las EPEM de reciente creación.

109 ASF, “Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020,” *Auditoría Superior de la Federación*, febrero de 2022, <https://ascm.gob.mx/Informes/CP2020/InformeGeneral/Ejecutivo.pdf>

- **Recursos de la SEDENA:** La SEDENA usó dinero de su presupuesto para contribuir a la construcción del AIFA. Este dinero se tomó de un fondo llamado “Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar”, lo que es problemático en sí mismo, pues como se observó en el capítulo 3, los fideicomisos se caracterizan por su falta de transparencia.
- **Falta de información financiera:** En la información presentada, hay una discrepancia. Se gastaron \$20,243.1 mdp más de lo que se reportó, y se informó que ingresaron \$19,204.6 mdp más de lo que realmente se recibió.
- **Uso de fondos para el AIFA:** Parte del dinero del fideicomiso se utilizó para pagar cosas relacionadas con la construcción del AIFA.
- **Dinero gastado en el AIFA:** De los \$12,733.5 mdp autorizados por el PEF en 2020 para construir y adquirir terrenos para el AIFA, se utilizaron \$12,275.1 mdp. Estos gastos se hicieron a través de una figura llamada “**Comisionado Habilitado**”,¹¹⁰ que solo podía gastar en ciertas áreas, pero la mayoría del dinero se gastó en otras cosas diferentes a las planeadas.
- **Donaciones y registro de valor:** El Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) donó materiales, equipos y objetos con un valor de \$6,012.1 mdp. Sin embargo, se registraron como si no tuvieran ningún costo. Esto es problemático, porque no se acreditó que la donación fue a título gratuito y, además de la falta de transparencia, el hecho de no tener información comprobable relacionada con la adquisición de insumos se traduce en el ejercicio discrecional de los recursos y facilita la comisión de actos de corrupción.

El Comisionado Habilitado es un instrumento presupuestario a través del cual las unidades responsables de gasto de las dependencias designan a uno o más servidores públicos para realizar funciones de manejo y custodia de recursos federales con el objeto de cubrir compromisos que únicamente sea posible pagar en efectivo o de carácter urgente.

¹¹⁰ “Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,” art. 70.

De acuerdo con el mismo Informe de la ASF, el monto de la inversión total estimada para otro de los proyectos insignia a cargo de las FFAA, el Tren Maya, se incrementó 26.9% (\$37,963.6 mdp) entre 2019 y 2021, al pasar de \$141,020.8 mdp a \$178,984.4 mdp.¹¹¹

Esto se ve particularmente reflejado con la asignación presupuestal de \$5,937 mdp a la SEDENA para la “Prestación de Servicios Públicos de Transporte Masivo de Personas y Carga Tren Maya” y \$119,999,999,999 (casi ciento veinte mil mdp) por concepto de “Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros”, ambos conceptos contenidos en el rubro “Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático” (Anexo 16) del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024.¹¹²

Además, se confirma con la aprobación del Calendario de Presupuesto autorizado a la SEDENA para el ejercicio fiscal 2024,¹¹³ pues en dicho documento puede observarse el presupuesto autorizado al Grupo Olmeca-Maya-Mexica, el Tren Maya, el AIFA y la Aerolínea del Estado Mexicano suman \$142,730 mdp, es decir, el 55% del presupuesto asignado a la Secretaría de Defensa, en las proporciones que se indican a continuación:

Tabla 18. Relación entre el presupuesto autorizado para las EPEM de proyectos de obra pública y el presupuesto asignado a la SEDENA en el ejercicio fiscal 2024

Empresa	Presupuesto autorizado (en mdp de 2023)	Porcentaje del presupuesto general asignado a la SEDENA (\$259,434 mdp)
Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Aux. y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V.	\$15,173	5.84%
Tren Maya, S.A. de C.V.	\$125,937	48.54%
Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V.	\$1,500	0.57%
Aerolínea del Estado Mexicano, S.A. de C.V.	\$119.7	0.04%
Total	\$142,730	54.99%

¹¹¹ *Ibid.*, 40.

¹¹² Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, “Anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023#gsc.tab=0

¹¹³ Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, “Calendario de presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2024,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711827&fecha=18/12/2023#gsc.tab=0

Con lo anterior, podemos ver que los costos de operación de las EPEM en manos de las FFAA repercuten en la forma en que se distribuye el gasto público, de ahí la importancia sobre el riesgo de pérdidas económicas lo que traerá como consecuencia déficits presupuestarios que deberán ser cubiertos al reasignar el presupuesto. Por ejemplo, para la operación de la Aerolínea del Estado Mexicano “Mexicana”, la SEDENA celebró un contrato de arrendamiento financiero de dos aeronaves por un periodo de 7.5 años, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (BANOBRAS) por un monto de hasta \$2,498 mdp.¹¹⁴

Ese gasto deberá ser cubierto con el presupuesto que se asigne a la SEDENA, en caso de que en la actividad empresarial de la aerolínea sea insuficiente para mantener los costos de operatividad. En resumen, si la administración y operación de “Mexicana” tiene pérdidas, estas se van a subsanar con recursos presupuestarios que podrían destinarse a otras prioridades para la población como el mejoramiento de los sistemas de salud o el educativo.



¹¹⁴ “Contrato de arrendamiento financiero de 2 boeing entre BANOBRAS y la SEDENA,” Transparencia, Banobras, <https://transparencia.banobras.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/Versión-Pública-Contrato-Arrendamiento-2-Boeing-737-800-texto.pdf>

Transferencia de recursos a las FFAA y la pérdida de las capacidades de las instituciones civiles

Otra de las razones por las que es necesario analizar el aumento de las EPEM a cargo de las FFAA es por la pérdida de recursos y vigilancia sobre los proyectos productivos del Estado por parte de las instituciones civiles. Lo anterior es riesgoso, pues se debilitan las capacidades de dichas instituciones al dejarlas sin presupuesto ni facultades, llegando a cuestionar también su permanencia.

Además de las empresas de participación mayoritaria de reciente creación, las FFAA han agrupado para sí otras EPEM que estaban controladas por otras dependencias de la APF, particularmente, de la SICT.

Tabla 19. Pérdida de las empresas a cargo de la SCT/SICT

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES			SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, COMUNICACIONES Y TRANSPORTES		
2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹¹⁵
1. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	1. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	1. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	1. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	1. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	
2. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.	2. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.	2. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.	2. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	2. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	
3. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.	3. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.	3. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	3. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	3. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	

115 En la edición de 2023 de la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 2023, todavía aparecen el Aeropuerto de Internacional de la Ciudad de México, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México y Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México como sectorizadas a la SICT. Véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5697709&fecha=07/08/2023#gsc.tab=0 Sin embargo, al día siguiente, 8 de agosto de 2023, se publicó en dicho medio oficial el acuerdo por el que se transfieren dichas empresas a la Secretaría de Marina, conforme al Acuerdo por el que se agrupan al sector coordinado por la Secretaría de Marina, las entidades paraestatales denominadas "Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México", S.A. de C.V.; "Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México", S.A. de C.V., y "Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México", S.A. de C.V., *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 2023. Véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5697793&fecha=08/08/2023#gsc.tab=0

**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES**

**SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA,
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹¹⁵
4. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	4. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	4. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.			
5. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.	5. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.	5. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.			
6. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	6. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	6. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.			
7. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.	7. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.	7. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.			
8. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.	8. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.	8. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.			
9. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.	9. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.	9. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.			
10. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.	10. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.	10. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.			
11. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.	11. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.	11. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.			
12. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.	12. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.	12. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.			

**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES**

**SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA,
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹¹⁵
13. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.	13. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.	13. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.			
14. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.	14. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.	14. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.			
15. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.	15. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.	15. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.			
16. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	16. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	16. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.			
17. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	17. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	17. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.			
18. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.	18. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.				
19. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	19. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.				
20. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	20. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.				

Fuente: elaboración propia.

Al inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador, la entonces SCT tenía a su cargo 20 EPEM, en su mayoría tenían como objeto la administración de puertos. Sin embargo, el 17 de julio de 2020, el presidente López Obrador anunció que trasladaría el control de los puertos a la SEMAR.¹¹⁶ Esto se materializó finalmente el 7 de diciembre de 2020, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto de reformas a la LOAPF, a la Ley de Navegación y Comercio Marítimo y a la Ley de Puertos.¹¹⁷ Por lo cual, en 2021, la SEMAR pasó de tener cero EPEM bajo su coordinación a concentrar catorce de ellas relacionadas con la administración de puertos.¹¹⁸

La SICT en 2021 y 2022 controlaba tan sólo tres EPEM: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. y Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V. **Para septiembre de 2023, dicha Secretaría no controla ninguna EPEM.** Lo anterior no sólo tiene implicaciones económicas. Al perder el control de los puertos y aeropuertos, la SICT pierde también la capacidad de gestionar y evaluar el funcionamiento de los servicios que estas EPEM proporcionan. **Es decir, la institución civil dedicada a la infraestructura, comunicaciones y transportes queda invalidada frente al poder militar.**

Si analizamos la evolución que han tenido las EPEM de 2018 a 2023, destacan las correspondientes a la administración portuaria de Coatzacoalcos y Salina Cruz, así como la relacionada con la operación y explotación de la vía ferroviaria del Istmo de Tehuantepec, pues durante los primeros dos años estuvieron coordinadas por la entonces SCT. En 2019, éstas se “extraen” de la SCT para conformar el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT),¹¹⁹ como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, lo que significa que tenía capacidad operativa y financiera para desarrollar las funciones que se le confirieron en el decreto de su creación.¹²⁰ Así, por ejemplo, durante 2021, se realizó

¹¹⁶ Héctor Aguilar Camín, “López Obrador anuncia la militarización de puertos y aduanas para frenar el contrabando y el narcotráfico,” *El País*, 17 de julio de 2020, <https://elpais.com/mexico/2020-07-17/lopez-obrador-anuncia-la-militarizacion-de-puertos-y-aduanas-para-frenar-el-contrabando-y-el-narcotrafico.html>

¹¹⁷ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606867&fecha=07/12/2020#gsc.tab=0

¹¹⁸ SHCP, “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2021,” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626537&fecha=13/08/2021#gsc.tab=0

¹¹⁹ El CIIT estaba conformado por las siguientes EPEM: Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V. (hoy Administración del Sistema Portuario Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.), Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V. (hoy Administración del Sistema Portuario Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.), y Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.

¹²⁰ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562774&fecha=14/06/2019#gsc.tab=0

una inversión pública de \$18,268 mdp pesos en la región del Istmo de Tehuantepec en materia de transporte, logística, energía, hidrocarburos y telecomunicaciones, en aras de continuar con los trabajos de rehabilitación del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y los trabajos de modernización de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz.¹²¹ Cabe mencionar que estas actividades eran desarrolladas por civiles e incluso la Junta de Gobierno de este órgano estaba integrada exclusivamente por dependencias del orden civil. Posteriormente, a partir del decreto del 14 de marzo de 2023, la administración del CIIT pasó a manos de la SEMAR.

Además de la creación y transferencia de EPEM para el control de puertos; la realización de obras prioritarias y la prestación de distintos servicios públicos y turísticos, particularmente aeroportuarios, ferroviarios y de transporte; otro rubro importante que se traduce en empoderamiento para las FFAA es el control territorial. En lo que va del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, el gobierno federal ha implementado distintas figuras jurídicas para otorgar en favor de la SEDENA y la SEMAR amplias superficies del territorio nacional, particularmente en zonas costeras y entidades donde se llevan a cabo los distintos proyectos de obra pública prioritarios, así como para la construcción de cuarteles militares.

Así, observamos prácticamente todos los meses desde que empezó esta administración que se ha declarado la utilidad pública de terrenos en las zonas que ocupan esos proyectos: Quintana Roo, Yucatán, Chetumal, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Estado de México principalmente. A la par, se autoriza el uso y aprovechamiento de territorio en zonas marítimas como Nayarit y Sonora. De una búsqueda general en publicaciones oficiales, hallamos las siguientes superficies de terreno destinadas, temporal o definitivamente a las FFAA:

121 Gobierno de México, "Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec Avance y Resultados 2021," https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728826/Informe_Avance_y_Resultados_2021_PDIT_CIIT.pdf

Tabla 20. Cantidad de terrenos destinados a proyectos a cargo de las FFAA

Proyecto o dependencia de destino	Superficie	Municipio, Entidad y predio o comunidad afectados	Figura jurídica
AIFA (SEDENA)	109-66-87.671 hectáreas.	Ejido de Santiago Atocan, Ejido San Luis Xoloc, Ejido de Xaltocan, La Franja, El polígono y la comunidad de Xaltocan, todos en el Municipio de Nextlalpan, Estado de México	Declaratoria de utilidad pública ¹²² y expropiación ¹²³ de terrenos de propiedad privada para construcción del AIFA.
	52,329.074 metros cuadrados	Tultepec y Tultitlán, Estado de México	Declaratoria de utilidad pública ¹²⁴ y expropiación ¹²⁵ , para la construcción del patio de maniobras de carga de la línea "H", con motivo de la ampliación de la línea 1 del Tren Suburbano, de la estación Lechería a la de Santa Lucía en el Aeropuerto Internacional Civil y Militar "General Felipe Ángeles".
	5-00-00 hectáreas.	Xaltocan, Municipio de Nextlalpan, Estado de México	Acuerdo mediante el cual la SEDATU pone a disposición ¹²⁶ de la SHCP a través del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, la superficie indicada del polígono II, del predio Xaltocan, Municipio de Nextlalpan, Edo. Méx., a efecto de que sea destinada al proyecto de construcción del AIFA.

122 SEDENA, "Declaratoria de la Causa de Utilidad Pública de 109-66-87.671 hectáreas de terrenos de propiedad privada, que serán destinados para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar "General Felipe Ángeles", ubicado en Santa Lucía, Edo. de Méx.," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611707&fecha=18/02/2021#gsc.tab=0

123 SEDENA, "Decreto por el que se expropia una superficie total de 109-66-87.671 hectáreas de terrenos de propiedad privada, a favor de la Federación con destino a la Secretaría de la Defensa Nacional, para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar General Felipe Ángeles, ubicado en Santa Lucía, Estado de México. (Segunda publicación)," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624131&fecha=16/07/2021#gsc.tab=0

124 SEDENA, "Decreto por el que se expropia la superficie de 52,329.074 m², ubicada en los municipios de Tultepec y Tultitlán, Estado de México, para la construcción del patio de maniobras de carga de la línea "H", con motivo de la ampliación de la línea 1 del Tren Suburbano, de la estación Lechería a la de Santa Lucía en el Aeropuerto Internacional Civil y Militar "General Felipe Ángeles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5666085&fecha=30/09/2022#gsc.tab=0

125 Cfr. DOF 30 de septiembre de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5666085&fecha=30/09/2022#gsc.tab=0

126 Cfr. DOF 30 de septiembre de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5666085&fecha=30/09/2022#gsc.tab=0

Proyecto o dependencia de destino	Superficie	Municipio, Entidad y predio o comunidad afectados	Figura jurídica
Tren Maya (SEDENA)	1,383,122.91 metros cuadrados.	Benito Juárez, Solidaridad, Puerto Morelos y Tulum, en el Estado de Quintana Roo	Declaratoria de causa utilidad pública. ¹²⁷
	382,992.42 metros cuadrados.		Declaratoria de causa utilidad pública. ¹²⁸
	165,250.25 metros cuadrados.	Solidaridad y Tulum, en el Estado de Quintana Roo	Ocupación temporal. ¹²⁹
	165,250.25 metros cuadrados.		Ocupación temporal. ¹³⁰
	1,093,118.93 metros cuadrados.	Benito Juárez, Puerto Morelos, Solidaridad y Tulum, Estado de Quintana Roo	Decreto de expropiación. ¹³¹
	190,941.31 metros cuadrados.	Municipios de Solidaridad y Tulum, Estado de Quintana Roo	Decreto de expropiación. ¹³²
	106,290.64 metros cuadrados.	Municipios de Bacalar y Othón P. Blanco, en el Estado de Quintana Roo	Utilidad pública y ocupación temporal. ¹³³
	137,622.43 metros cuadrados.	Municipio de Solidaridad, Quintana Roo	Utilidad pública y ocupación temporal. ¹³⁴
	214,801.533 metros cuadrados.	Bacalar, Estado de Quintana Roo, y Escárcega, Estado de Campeche	Utilidad pública y ocupación temporal. ¹³⁵
Corredor Interoceánico (SEMAR)	502-42-60 hectáreas.	Municipio de Santa María Mixtequilla, Estado de Oaxaca	Decreto de expropiación. ¹³⁶
	412-54-45 hectáreas.	Comunidad "Ciudad Ixtepec", municipio de Ciudad Ixtepec, Estado de Oaxaca	Decreto de expropiación. ¹³⁷

127 Cfr. DOF 20 de agosto de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627347&fecha=20/08/2021#gsc.tab=0

128 Cfr. DOF 17 de junio de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5655567&fecha=17/06/2022

129 Cfr. DOF 19 de julio de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5658607&fecha=19/07/2022#gsc.tab=0

130 Cfr. DOF 22 de julio de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5659067&fecha=22/07/2022#gsc.tab=0

131 Cfr. DOF 23 de julio de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5659069&fecha=23/07/2022#gsc.tab=0

132 Cfr. DOF 01 de agosto de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5659945&fecha=01/08/2022#gsc.tab=0

133 Cfr. DOF 07 de septiembre de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663747&fecha=07/09/2022#gsc.tab=0

134 Cfr. DOF 25 de enero de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5677847&fecha=25/01/2023#gsc.tab=0

135 Cfr. DOF 02 de marzo de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681525&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0

136 Cfr. DOF 15 de marzo de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5682887&fecha=15/03/2023#gsc.tab=0

137 Cfr. DOF 02 de febrero de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5678708&fecha=02/02/2023#gsc.tab=0

Proyecto o dependencia de destino	Superficie	Municipio, Entidad y predio o comunidad afectados	Figura jurídica
Complejo turístico Islas Marías (SEMAR)	547,896.4888 metros cuadrados.	Archipiélago Islas Marías ubicado en la Isla Madre, localizada a 112 km de la costa del Estado mexicano de Nayarit	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹³⁸
	15 terrenos para un Radar y 14 casetas de vigilancia.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹³⁹
	25,081.212 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴⁰
	34,284.858 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴¹
	9,414.936 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴²
	1,144,411.976 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴³
	8,300.00 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴⁴
	996.828 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴⁵
	5,422.888 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴⁶
	99.327 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴⁷
	424.2857 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴⁸
	17,734.4079 metros cuadrados.		Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁴⁹
2,550.015 metros cuadrados	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁵⁰		

138 Cfr. DOF 26 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593785&fecha=26/05/2020#gsc.tab=0

139 Cfr. DOF 26 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593786&fecha=26/05/2020#gsc.tab=0

140 Cfr. DOF 26 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593787&fecha=26/05/2020#gsc.tab=0

141 Cfr. DOF 27 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593886&fecha=27/05/2020#gsc.tab=0

142 Cfr. DOF 27 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593887&fecha=27/05/2020#gsc.tab=0

143 Cfr. DOF 27 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593888&fecha=27/05/2020#gsc.tab=0

144 Cfr. DOF 27 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593889&fecha=27/05/2020#gsc.tab=0

145 Cfr. DOF 27 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593890&fecha=27/05/2020#gsc.tab=0

146 Cfr. DOF 28 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593925&fecha=28/05/2020#gsc.tab=0

147 Cfr. DOF 28 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593926&fecha=28/05/2020#gsc.tab=0

148 Cfr. DOF 28 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593927&fecha=28/05/2020#gsc.tab=0

149 Cfr. DOF 28 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593928&fecha=28/05/2020#gsc.tab=0

150 Cfr. DOF 28 de mayo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593929&fecha=28/05/2020#gsc.tab=0

Proyecto o dependencia de destino	Superficie	Municipio, Entidad y predio o comunidad afectados	Figura jurídica
SEMAR	10,898 metros cuadrados.	Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco	Destino. ¹⁵¹
	495,457.266 metros cuadrados.	Isla del Cayacal, Ciudad de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán	Destino de inmueble federal para Escuela de Maquinaria Naval e Instalaciones Navales Complementarias. ¹⁵²
	21,482.525 metros cuadrados.	Municipio La Paz, Baja California Sur	Destino al servicio de la Marina. ¹⁵³
	17,470.88 metros cuadrados.	Guaymas, Sonora	Destino de inmueble federal para uso de actividades castrenses en Guaymas, Sonora. ¹⁵⁴
	4,660,894.63 metros cuadrados.	Isla Clarión, en la región conocida como "Archipiélago de Revillagigedo", localizada en el Pacífico Mexicano, frente al Estado de Colima	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁵⁵
	38,347,564.20 metros cuadrados.	Isla Socorro, en la región conocida como "Archipiélago de Revillagigedo", localizada en el Pacífico Mexicano, frente al Estado de Colima	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁵⁶
	3,339.07 metros cuadrados.	Isla Lobos, frente a las costas del Estado de Sonora	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁵⁷
	15,360.00 metros cuadrados.	Isla Pérez del Parque Marino Nacional "Arrecife Alacranes", localizado frente a la costa del Municipio de Progreso, en el Estado de Yucatán	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁵⁸
288,019.332 metros cuadrados.	Archipiélago de Islas Marías, ubicados en la Isla María Madre, localizada a 112 km de la costa del Estado de Nayarit	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁵⁹	

151 Cfr. DOF 25 de noviembre de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579713&fecha=25/11/2019#gsc.tab=0

152 Cfr. DOF 02 de marzo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588060&fecha=02/03/2020#gsc.tab=0

153 Cfr. DOF 03 de septiembre de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628793&fecha=03/09/2021#gsc.tab=0

154 Cfr. DOF 02 de mayo de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5650692&fecha=02/05/2022#gsc.tab=0

155 Cfr. DOF 15 de agosto de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661205&fecha=15/08/2022#gsc.tab=0

156 Cfr. DOF 15 de agosto de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661206&fecha=15/08/2022#gsc.tab=0

157 Cfr. DOF 15 de agosto de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661207&fecha=15/08/2022#gsc.tab=0

158 Cfr. DOF 15 de agosto de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661208&fecha=15/08/2022#gsc.tab=0

159 Cfr. DOF 27 de septiembre de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5665505&fecha=27/09/2022#gsc.tab=0

Proyecto o dependencia de destino	Superficie	Municipio, Entidad y predio o comunidad afectados	Figura jurídica
	11,504.444 metros cuadrados.	Región Banco Chinchorro, Municipio de Othón, P. Blanco, en el Estado de Quintana Roo	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁶⁰
	8,738.5604 metros cuadrados.	Isla Contoy, en el Municipio de Isla Mujeres, en el Estado de Quintana Roo	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁶¹
	37,032.6120 metros cuadrados.	Isla Lobos, dentro de la región conocida como Sistema Arrecifal Lobos-Tuxpan, localizada frente a las costas de los municipios de Tamiahua y Tuxpan, en el Estado de Veracruz	Autorización para el uso y aprovechamiento. ¹⁶²

Fuente: elaboración propia.

Todo ello tiene impactos sociales y ambientales que no fueron considerados por el Gobierno Federal, tales como el desplazamiento forzado de las personas habitantes de los lugares que están siendo afectados por la construcción de los megaproyectos, así como el menoscabo en su patrimonio, dado el bajísimo costo al que se pagan los terrenos expropiados. Además, se otorga a las Fuerzas Armadas el control territorial, bajo la figura de ocupación temporal, sin garantizar la aceptación de la ciudadanía que habita en zonas cercanas y sin miramientos a su seguridad.



160 Cfr. DOF 13 de diciembre de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674089&fecha=13/12/2022#gsc.tab=0

161 Cfr. DOF 13 de diciembre de 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674090&fecha=13/12/2022#gsc.tab=0

162 Cfr. DOF 12 de enero de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676805&fecha=12/01/2023#gsc.tab=0

Impactos en el desarrollo nacional por la administración de empresas a cargo de las FFAA

Finalmente, ¿por qué es problemático que se le entreguen y creen EPEM a las FFAA? Porque su poder aumenta, lo cual debilita a las instituciones civiles y a los poderes del Estado, como la SCJN. Y porque además de no tener experiencia probada en el desarrollo de las obras que les asignaron, también tienden a ejercer mayores recursos que los asignados.

Uno de los grandes retos a los que nos enfrentamos al analizar el poder económico que las EPEM aportan a las FFAA es la falta de información pública. Hasta agosto de 2023 no ha existido un solo ejercicio de rendición de cuentas sobre el dinero efectivamente invertido en las EPEM a cargo de la SEDENA y SEMAR, mucho menos sobre el uso de las utilidades que generan dichas empresas.

La ASF en su Informe General de 2021 reportó diversas irregularidades en el ejercicio de recursos para la construcción del AIFA. La Auditoría examinó \$23,957.5 mdp del dinero utilizado en el proyecto en 2021 (\$25,370.2 mdp en total), lo cual equivale al 94.4% de muestra auditada. También revisó el proceso de contratación, ejecución y pago de 350 contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el cumplimiento de las especificaciones de construcción del proyecto. Al respecto, encontró lo siguiente:

Tabla 21. Irregularidades encontradas por la ASF en el ejercicio de recursos para la construcción del AIFA

Estimaciones incorrectas	Se encontraron errores en cómo calcularon algunos gastos y en cómo se registraron en los documentos. Esto incluye conceptos mal calculados y costos que fueron más altos de lo que deberían haber sido según las facturas.
Anticipos no justificados	En dos contratos no pudieron demostrar cómo se usaron o recuperaron los adelantos de dinero que se dieron al principio.
Problemas legales en contratos	Las razones legales por las que se otorgaron ciertos contratos no coinciden con la forma en que se llevaron a cabo. También hubo cambios en algunos contratos que no se formalizaron correctamente.

Pagos indebidos por trabajo repetido	Se hicieron pagos por trabajos de pintura intumescente sin la documentación adecuada, cuando estos trabajos ya estaban cubiertos por otros contratos.
Falta de justificación en cambios contractuales	Se hicieron cambios en 27 contratos, pero no se explicó adecuadamente por qué se realizaron esos cambios.
Contrato con monto mayor	Un contrato se otorgó por más dinero del que originalmente se había acordado con la empresa. Además, no se pudo demostrar que se había avanzado en el trabajo tanto como se afirmaba.
Desajuste en pagos finales	Los montos mencionados en el documento que marca el final de un contrato no coinciden con los recibos de pago presentados.
Pago excesivo sin justificación	En un contrato se pagó más dinero del que se había acordado inicialmente, pero no se proporcionaron razones válidas para esto.
Diferencias en arrendamiento y costos de maquinaria	Los registros de arrendamiento y los costos por usar maquinaria mostraron discrepancias, es decir, no coincidían correctamente.

Fuente: elaboración propia.

En resumen, el informe de la ASF encontró varios problemas, como errores en los cálculos, falta de justificación en cambios de contratos, pagos indebidos y discrepancias en los registros financieros. Esto sugiere que hubo irregularidades y problemas en la forma en que se manejaron los contratos y los gastos en la situación que se está evaluando. Asimismo, la ASF anotó que, durante el transcurso de las revisiones, la SEDENA acreditó la recuperación de \$135.7 mdp observados inicialmente, sin embargo, no menciona qué sucedió con los \$23,821.8 millones de pesos restantes.¹⁶³

¹⁶³ Auditoría Superior de la Federación, op. Cit., 17.

Por otro lado, de los Puertos administrados por la SEMAR, la ASF reportó lo siguiente:

Tabla 22. Hallazgos reportados por la ASF sobre los puertos administrados por la SEMAR

Administración del Sistema Portuario Nacional (ASIPONA) en Altamira, Tamaulipas ¹⁶⁴		
Ingresos	Gastos	Resultados de fiscalización
<ul style="list-style-type: none"> ASIPONA recibió un total de \$1,324.0 mdp. Se revisaron 720.6 mdp (54.4%) de esos ingresos. Estos ingresos provienen de diferentes fuentes, como la cesión parcial de derechos, servicios por uso de infraestructura, venta de terrenos, alquileres e ingresos financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> Los gastos totales fueron de \$905.1 mdp Se revisaron los gastos en las categorías de "Servicios Generales", "Servicios Personales" y "Otros Gastos". 	<ul style="list-style-type: none"> Durante el año 2021, no se recibieron \$3.9 mdp de un cesionario que no cumplió con su pago. Se encontraron errores en los registros contables diarios de las inversiones y falta de supervisión en las inversiones financieras. Se identificaron diferencias entre los saldos de cuentas por cobrar y los informes contables al comparar las deudas de los clientes. No se tomaron medidas para cobrar a 75 clientes que debían un total de \$54.5 mdp. Se realizaron pagos a proveedores y al personal con cheques. Se encontraron expedientes de personal con información incompleta.
Administración del Sistema Portuario de Lázaro Cárdenas ¹⁶⁵		
Ingresos	Resultados de fiscalización	
<ul style="list-style-type: none"> Esta administración maneja el puerto y recibe dinero por diferentes conceptos, como el alquiler de espacios y la prestación de servicios. El informe de la ASF se basa en un total de ingresos de 1,561.8 millones de pesos (mdp) obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2021. De este total, se analizó una muestra de 1,201.1 mdp (76.9%) para hacer evaluaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> En la revisión, se encontraron varios problemas. Primero, la organización no había actualizado una fianza para asegurarse de que cumplirán con sus responsabilidades según su contrato de gestión del puerto. Además, se identificaron problemas en cómo se manejan ciertos trámites, como los contratos para compartir derechos y acuerdos modificados. También, hubo deficiencias en la seguridad y protección de las instalaciones portuarias, no cumpliendo adecuadamente con las reglas nacionales e internacionales de seguridad. 	

¹⁶⁴ Auditoría Superior de la Federación, op. Cit., 18.

¹⁶⁵ Auditoría Superior de la Federación, op. Cit., 18.

Administración del Sistema Portuario de Manzanillo, Colima¹⁶⁶

Ingresos	Gastos	Resultados de fiscalización
<ul style="list-style-type: none"> ASIPONA de Manzanillo reportó ingresos de venta de servicios en 2021 por 2,147.4 mdp. Se revisaron ingresos por un total de 1,576.9 mdp, lo que representa el 73.4% de los ingresos reportados. 	<ul style="list-style-type: none"> No se cobraron penalizaciones por 3.6 mdp debido a que un cesionario no utilizó recursos destinados para el mantenimiento de infraestructura y equipamiento. En relación con el contrato de arrendamiento de un terreno de 55,295.72 m², ASIPONA de Manzanillo no cobró por una superficie de 39,371.50 m², equivalente a 0.5 mdp. 	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en los mecanismos de control, ya que no se pudo verificar la veracidad e integridad de la información proporcionada por cesionarios y prestadores de servicios. Falta de detalle en los ingresos a flujo de efectivo, que es esencial para calcular la contraprestación al Gobierno Federal y la provisión al Fondo de Reserva (Tarifas "A" y "B").

Administración del Sistema Portuario de Lázaro Cárdenas¹⁶⁷

<p>La Administración del Sistema Portuario de Lázaro Cárdenas, en Michoacán, realizó varios proyectos de construcción en 2021, gastaron \$159.1 mdp en cinco proyectos diferentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la carretera de acceso principal y otras vías por 3.2 mdp. Construir un muelle y dragar el canal por 12.9 mdp. Proteger las áreas cercanas a las escolleras por 42.6 mdp. Hacer mejoras viales para el transporte de carga de cabotaje por 92.0 mdp. Cambiar lanchas para la seguridad del puerto y vehículos de pasajeros por 8.4 mdp.
<p>La ASF revisó el 100% de estos proyectos. En la revisión, se encontraron algunos problemas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se pagó más dinero de lo necesario en \$0.3 mdp debido a diferencias en la cantidad de trabajo realizado y la cantidad pagada para corte y excavación del terreno. También hubo un exceso de pago de \$0.2 millones de pesos debido a diferencias entre lo que se estimó que se iba a hacer en los proyectos y lo que realmente se hizo en diferentes partes del trabajo. Encontraron que había problemas en cómo se llevaba el registro de la obra en el diario electrónico, y que no se entregaron a tiempo algunos documentos importantes, como los registros de entrega y los informes ambientales.

¹⁶⁶ Auditoría Superior de la Federación, op. Cit., 18.

¹⁶⁷ Auditoría Superior de la Federación, op. Cit., 19.

Administración del Sistema Portuario de Veracruz¹⁶⁸

<p>La Administración del Sistema Portuario de Veracruz (ASIPONA) revisó proyectos de infraestructura</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se gastaron 46.0 millones de pesos en 3 proyectos diferentes. • Esto equivale al 100.0% del total revisado en programas como "Libramiento Ferroviario a Santa Fe", "Centro de Atención Logística al Transporte", "Distribuidor Vial JT en el Nuevo Acceso a la Zona Portuaria" y "Programa de Adquisiciones 2021".
<p>Resultados de la fiscalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En la revisión, se encontraron problemas en 2 contratos de servicios. • No se acreditaron actas de entrega-recepción, finiquitos y extinción de derechos y obligaciones en esos contratos. • También se notó un pago anticipado por la compra de un equipo de bombeo. • Sin embargo, este equipo se formalizó 64 días después del pago, y se entregó al almacén 156 días después del pago.

Además de que ya existe dificultad para acceder a la información necesaria para monitorear el avance de obras de infraestructura operadas por EPEM a cargo de las FFAA, el 22 de noviembre de 2021, el presidente de la República publicó en el DOF el Acuerdo por el que se declaran proyectos y obras del Gobierno de México como de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional.¹⁶⁹

A través de este Acuerdo, los proyectos y obras de infraestructura de varios sectores que se consideren esenciales y/o relevantes para el progreso nacional, serían de interés público y seguridad nacional. Además, ordenó a las dependencias y entidades de la APF que, en un máximo de cinco días hábiles, dieran las autorizaciones provisionales, permisos o licencias requeridas para empezar dichos proyectos u obras; de lo contrario, se entendería que estaban aprobados. También señaló que esas autorizaciones provisionales durarían doce meses, y que en ese tiempo se tendrían que conseguir las autorizaciones definitivas. Todo esto con el objetivo de iniciar los mencionados proyectos y obras, así como ejercer el presupuesto autorizado lo antes posible.

¹⁶⁸ Auditoría Superior de la Federación, op. Cit., 19.

¹⁶⁹ SEGOB, "Acuerdo por el que se declaran proyectos y obras del Gobierno de México como de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0

El Acuerdo viola las normas nacionales e internacionales al dar su “autorización provisional” sin esperar a que se otorguen las licencias o permisos correspondientes; también declara como cuestiones de seguridad nacional a los proyectos que se consideren prioritarios y estratégicos, lo que implica que se pueda ocultar información sobre ellos sin evaluar si esa clasificación es pertinente. Así mismo, el Acuerdo es contrario a las obligaciones del Estado Mexicano de consultar y obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y equiparables, así como de realizar estudios previos de impacto social, ambiental y de derechos, antes de autorizar cualquier tipo de megaproyecto.

Por lo anterior, el Acuerdo que ordena la clasificación de obras públicas como de interés público y seguridad nacional fue impugnado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) por medio de una **controversia constitucional**, pues argumentó que el Acuerdo invadía sus competencias en materia de acceso a la información al ser el único órgano autorizado por la Constitución Mexicana para analizar y determinar la reserva de la información pública.

La controversia constitucional es el juicio por el cual unos de los Poderes, órganos autónomos o niveles de gobierno consideran que una norma, acto u omisión invaden su esfera de competencia, vulnerando el orden Constitucional. Las resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pueden promoverla:

- **Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados**
- **Los municipios**
- **El Poder Ejecutivo Federal**
- **Las Cámaras del Congreso de la Unión**
- **Órganos constitucionales autónomos federales y estatales, como el INAI o las comisiones estatales de derechos humanos**

El Pleno de la SCJN resolvió dicha controversia con número de expediente 217/2021, con el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá como encargado de elaborar el proyecto de resolución. El proyecto propuso la invalidez del Acuerdo, pues determinaba de manera previa la reserva de toda la información relativa a las obras y proyectos prioritarios del Gobierno, contrariando los procedimientos establecidos y de competencia del INAI. Los efectos de la invalidez implicaron también que no sólo el Ejecutivo Federal pudiera negar el acceso a información relacionada a obras y proyectos con base en el Acuerdo, sino que también aplicaría a las demás entidades de la APF. El proyecto fue aprobado por mayoría de 8 votos.

El 18 de mayo de 2023, exactamente un día después de la sesión de la SCJN en la que se invalidó por mayoría calificada el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021, el presidente publicó el Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público.¹⁷⁰

Uno de los argumentos para la invalidez del Acuerdo de noviembre de 2021 fue la ambigüedad con la que se estableció qué tipo de obras y proyectos serían materia de dicho acuerdo, por lo que, en respuesta, el nuevo Decreto estableció de manera más precisa qué proyectos de infraestructura y qué aspectos de estas serían sujetas de reserva de información y de dispensa de trámites administrativos, por ser considerados de seguridad nacional e interés público. Dichos proyectos, como hemos visto a lo largo del informe, están operados por las secretarías de Defensa Nacional y de Marina.

También es importante tomar en cuenta que, al momento de la publicación de este Decreto, el Senado de la República omitió hacer las designaciones correspondientes para el Pleno del INAI que, al no contar con la totalidad de sus integrantes, se encontró imposibilitado para interponer una nueva controversia constitucional en contra de dicho Decreto. A pesar de lo anterior, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados interpuso la controversia constitucional 344/2023, que está pendiente de ser resuelta por la SCJN.

Este nuevo Decreto no sólo afecta la posibilidad de monitorear el avance de los proyectos y obras públicas, así como exigir la rendición de cuentas de estos, sino que también permite que estos avancen sin cumplir con los procedimientos administrativos que garantizan la protección del medio ambiente, de las comunidades y pueblos indígenas, así como prevenir actos de corrupción y manejos indebidos de recursos públicos.

En conclusión, **las EPEM se están convirtiendo en una nueva fuente de ingresos importante para las FFAA. Así también, le permiten a la SEDENA y la SEMAR participar en actividades productivas, que no están contempladas en sus facultades, y que expanden su presencia territorial y política.** Las FFAA han asumido un rol

¹⁷⁰ SEGOB, “Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2023, https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2023&month=05&day=18#gsc.tab=0

protagónico en la ejecución de megaproyectos de infraestructura y servicios públicos en el sexenio 2018-2024, con el argumento de que son “pueblo uniformado” y que pueden contribuir al desarrollo nacional con sus capacidades técnicas y operativas. Estos proyectos incluyen la construcción, administración y explotación de aeropuertos, trenes, puertos y una aerolínea estatal, entre otros.

Mediante la creación y transferencia de EPEM el Gobierno Federal ha permitido la asignación directa de estos proyectos a las FFAA, sin licitación pública ni transparencia, y valiéndose de la modificación de diversas leyes y reglamentos. Estos cambios normativos han otorgado a las FFAA un amplio margen de autonomía y discrecionalidad para manejar recursos públicos y bienes nacionales. Las FFAA se alejan de sus funciones constitucionales, se vulnera el principio de división de poderes, genera riesgos de corrupción e ineficiencia, y afecta la competencia y la participación de otros actores sociales y privados.

Por el otro lado, las instituciones civiles como la SICT son las grandes perdedoras. No sólo perdió el control de todas las EPEM relacionadas con puertos y aeropuertos, sino que la gobernanza de estas vías de comunicación se desvirtúa, pues el entrenamiento de la Marina, específicamente, está enfocada en la preservación de la seguridad nacional; es decir, el flujo de las operaciones de comercio exterior puede verse comprometido por la falta de capacidad técnica en esta materia.

La rendición de cuentas y la transparencia de las EPEM relacionadas con obras públicas y proyectos de interés público también se ve comprometida al transferir el control de todas ellas a las FFAA. La SEDENA y la SEMAR son instituciones que constantemente niegan y reservan información con la justificación de que se trata de actividades relacionadas con la seguridad nacional. Lo anterior fue además reforzado y blindado por el Ejecutivo Federal al emitir el Acuerdo por el que se clasifican ciertas obras públicas como de interés público y de seguridad nacional. La intención de mantener la información oculta y, además, de quitar todos los “obstáculos” administrativos, quedó manifiesta y evidente cuando emitió un segundo decreto que establecía lo mismo que la SCJN había declarado inválido el día anterior. Esto resulta preocupante porque este acuerdo representa un desafío frontal a la resolución de la SCJN, al “darle la vuelta” el Ejecutivo Federal está poniendo en riesgo el equilibrio entre los poderes del Estado.

La obstaculización para la rendición de cuentas es aún más preocupante si tomamos en cuenta que la ASF ya ha detectado diversas irregularidades en el ejercicio del gasto para la construcción del AIFA, para la gestión de puertos e, incluso, en el proyecto del Tren Maya (aunque en 2021 todavía no estaban bajo la gestión de la SEDENA). Dichas irregularidades no fueron solventadas en su totalidad por las Secretarías de Defensa y de Marina; sin embargo, no ha habido ninguna consecuencia al respecto.

CONCLUSIONES

Con esta segunda edición de “El Negocio de la Militarización” buscamos reflexionar la forma en que las FFAA han reforzado su actuación en la vida pública del país desde una lógica empresarial, es decir, buscando incrementar sus ingresos por diversos mecanismos para acceder a recursos públicos, lo cual en muchas ocasiones contraviene con los principios que los rigen. Adicionalmente, estos recursos públicos no son transparentados por las FFAA e incluso no se ven reflejados en la Cuenta Pública o en algún otro mecanismo de fiscalización. Con estos recursos adicionales, lejos de beneficiar al grueso de la población, como lo trata de vender el propio presidente, solamente hay mejores prebendas para los integrantes de las FFAA.

Esto se convierte en un negocio particularmente para las personas funcionarias de más alto nivel, ya que toman las decisiones de cómo ejercer estos recursos, los cuales lejos de tener un valor social, solamente buscan mejoras en sus instalaciones, mejores sueldos y beneficios económicos para sus integrantes. Lo anterior es sumamente grave porque abre la puerta a una mayor opacidad y desvío de los recursos públicos hacia las FFAA, tal como ha sido documentado en otras investigaciones como “Los viajes del General secretario” o “Dinero para reducir la violencia hay, pero ¿en qué lo invierte el Estado?”.

Tanto en esas investigaciones como en este informe, se da cuenta de cómo los recursos públicos pueden ser destinados a otros fines que no son el interés público, en este caso, a satisfacer caprichos de las autoridades militares, como pueden ser: viajes, artículos de lujo, mejores condiciones para su retiro, etc. Dejando fuera que su objetivo en la estrategia de seguridad pública es contribuir a la pacificación del país, ya que ahora buscan acrecentar sus activos con fines poco claros para la ciudadanía. Adicionalmente, aún no se ven los beneficios en la sociedad de los proyectos de obra pública y de desarrollo que están a cargo de las FFAA.

En este sentido, se pudo observar que **las adecuaciones presupuestales a favor de las FFAA tienen las siguientes características y buscan objetivos muy particulares:**

- Observamos que **el incremento al presupuesto de las FFAA no necesariamente pasa por la aprobación del Poder Legislativo** con los recursos asignado en el PEF, ya que mediante diversos instrumentos como los convenios, los fideicomisos y los decretos presidenciales, los presupuestos que originalmente estaban a cargo de instituciones civiles pasan a las FFAA. Por lo que, no basta con analizar el PEF o el Paquete Económico para conocer el tamaño del negocio de la militarización, se requiere dar seguimiento constante a estos instrumentos que se emiten desde el Ejecutivo Federal, así como por los gobiernos locales.
- En línea con lo anterior, **las adecuaciones presupuestarias no son reportadas en muchas ocasiones, lo que significa que los mecanismos de fiscalización no se aplican correctamente.** Esto sin duda abre la puerta a que haya poco control a pesar de que exista toda una normativa aplicable a los recursos públicos, la cual en la práctica no es válida para las FFAA. El principal motivo que se ha dado a la ciudadanía para que los cuerpos castrenses no rindan cuentas son por motivos de seguridad nacional. Sin embargo, en un Estado de derecho la ciudadanía tiene el derecho de saber cómo y en qué se gastan sus impuestos, ya que no hay que olvidar que los recursos asignados son recursos públicos y que se ha desarrollado toda una normatividad para su adecuado uso.
- Muestra de que no hay rendición de cuentas por parte de las FFAA, es que las sesiones de la Comisión Bicameral para la evaluación y seguimiento de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública no son públicas e incluso no son celebradas en la sede del Senado de la República, sino en las instalaciones de la SEDENA, lo cual puede verse como una subordinación del propio Poder Legislativo sobre las FFAA. Adicionalmente, **desde 2022 fueron canceladas las comparecencias de los titulares de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.**
- Justifica la asignación de funciones a las FFAA, es decir, a nuevas funciones asignadas, más recursos otorgados. Esto no solamente se traduce en el incremento de los presupuestos a cargo de las FFAA, también significa el debilitamiento de las instituciones civiles, así como el cuestionamiento de si deben seguir existiendo o no. **Esto es alarmante porque significa que, ante la falta de instituciones civiles con recursos y capacidades técnicas, sus facultades serían transferidas a las FFAA, quienes carecen de conocimientos en diversas áreas,** porque no hay que olvidar que su razón de ser es la disciplina militar, la cual poco tiene que ver con la vida pública del país.

- Podemos notar la existencia de un proceso de militarización del presupuesto público en México, muestra de ello es que para el PEF 2024 **la SEDENA tendrá el 2.38% del gasto total federal, alcanzando el tercer puesto del presupuesto destinado a las Secretarías, sólo después de bienestar y educación.** No solamente porque se destinan mayores recursos a las FFAA, sino también porque se depende de su actuar para el desarrollo de diversas actividades relacionadas con el desarrollo del país, debilitando a las instituciones civiles que por ley están facultadas para llevar a cabo dichas tareas. Como se mencionó, hay que considerar que este porcentaje puede ser mayor para 2024, ya que debemos tomar en cuenta los diversos movimientos que se realicen a través de otros mecanismos para darle mayores recursos a las FFAA desde el Ejecutivo Federal, como por los gobiernos locales.
- **Las repercusiones para la sociedad mexicana son mayores, ya que se destinan mayores recursos para favorecer a un grupo que ya tiene privilegios, en lugar de atender los problemas urgentes como la pobreza y las desigualdades estructurales,** promesas de campaña del propio presidente López Obrador. Y reiteramos, los supuestos beneficios sociales de los proyectos de desarrollo a cargo de las FFAA aún no surten los efectos que el gobierno espera, únicamente se observan beneficios para quienes integran las corporaciones castrenses.

En el caso de los **convenios de colaboración**, pese a que hay una regulación que viene desde la propia Constitución, se observa con preocupación lo siguiente:

- Dada la naturaleza “sencilla” de los convenios, estos son usados por las FFAA como el mecanismo ideal para acceder a mayores recursos y funciones. **Lo problemático de estos es que las instituciones civiles y los gobiernos locales han permitido que se les establezcan condiciones desfavorables en la relación que establecen a través de este instrumento, lo que significa un debilitamiento del poder civil frente al poder militar,** el cual cada vez es mayor y busca acrecentar sus recursos económicos, es decir, incentivar su negocio.
- **Los convenios son un mecanismo que debilita a las instituciones civiles y a los gobiernos locales al darles amplios controles a las FFAA sobre tareas de seguridad pública, pero también para incidir en la vida pública** y en el uso de los propios recursos asignados por el Poder Legislativo. Esto a pesar de que, al ser un convenio, se pueden establecer cláusulas para mantener un adecuado equilibrio de las relaciones cívico-militares.
- **Los pocos controles que establecen las instituciones civiles y los gobiernos locales permiten a las FFAA acceder a recursos en condiciones muy favorables que generan diversos problemas,** como la adquisición de estos recursos adicionales como parte de su negocio para beneficiar a sus

integrantes, así como para destinar estos recursos para otras actividades que no se establecen en los convenios, sin ver una mejora significativa en términos de seguridad y pacificación en el país.

- Lo anterior nos permite refutar la idea de que son más eficientes que las instituciones civiles en términos de garantizar la seguridad, principal razón por la cual están fuera de sus cuarteles. **Esto genera que se firmen más y más convenios para que tomen nuevas funciones, lo que se traduce en un debilitamiento de las instituciones civiles y de las capacidades de los gobiernos locales en áreas prioritarias para el desarrollo nacional y de las comunidades.** Aunado a que los propios gobiernos locales han dejado de invertir en el fortalecimiento de sus policías y de estrategias locales de seguridad ciudadana.
- Los convenios se han configurado como la principal herramienta que favorece el negocio de la militarización, ya que en estos las FFAA no solo obtienen recursos por parte de las instituciones civiles y los gobiernos locales, sino que también **a través de estos ofrecen bienes y servicios, lo que refuerza nuestra idea que ya actúan desde una lógica empresarial. Esto se ve reflejado en la venta de armamento y equipo de seguridad para las policías locales** (que en algunos casos termina siendo para los propios elementos desplegados de estas corporaciones militares), al exigir el pago de alimentos para sus elementos, recursos adicionales para acondicionar sus cuarteles y para el pago de pensiones en caso de fallecimiento en el “cumplimiento de su deber”.

En lo que respecta a los fideicomisos, este mecanismo sin duda debe contar con mecanismos legales y de fiscalización más fuertes con el fin de evitar que se conviertan en una vía de negocio para las FFAA, adicionalmente se identificó:

- La flexibilidad en la legislación vigente sobre los fideicomisos públicos en México permite que las FFAA puedan constituirlos, sobre todo bajo el esquema de fideicomiso sin estructura orgánica, ya que los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia son menores en comparación con los fideicomisos considerados entidades paraestatales. **Observamos que los fideicomisos son empleados como “caja chica” para que las FFAA puedan adquirir equipo de lujo** –desde la perspectiva de la austeridad republicana del gobierno de López Obrador– pero también se abre la posibilidad que los recursos de los fideicomisos se empleen para otros fines dado la poca transparencia con la que cuentan.
- Justamente la figura de fideicomiso sin estructura orgánica permite la opacidad. En el caso de los fideicomisos en los que las FFAA son fideicomitentes tanto la estructura y su forma de operación dejan a la discrecionalidad el uso de los recursos públicos. También se observa que los fondos de estos fideicomisos son incluso mayores a los que cuentan

algunas Unidades Administrativas de la SEDENA. **En este sentido, los recursos aprobados para los fideicomisos –a pesar de que el presidente López Obrador ha emprendido una política de extinción de estos– facilitan el negocio de la militarización, ya que al no tener que pasar por las mismas reglas que el resto de los recursos públicos,** las autoridades castrenses disponen de amplios recursos para desarrollar actividades que convengan a sus intereses, así como para adquirir bienes de lujo.

- Tampoco existe claridad en los materiales adquiridos por parte de las FFAA. En el caso del FPAPEM se pudo observar que la compra de vehículos supera el monto que establece la Ley Federal de Austeridad Republicana, lo que nos hace pensar que las leyes civiles están supeditadas a las autoridades castrenses. Esto sin duda es reflejo del proceso de militarización por el que atraviesa el país, ya que no solo se dota de mayores recursos y facultades a las FFAA y se debilita a las instituciones civiles, **ahora éstas últimas deben realizar diversos ajustes para cumplir con su misión de acuerdo con la legislación vigente e incluso luchar frente al cuestionamiento del propio presidente sobre su pertinencia de seguir dentro de la APF.**
- Incluso podemos observar que la extinción de los fideicomisos que anunció el presidente López Obrador no aplica a los fideicomisos de las FFAA. Pese a que existe un ataque directo a esta figura desde el Ejecutivo Federal, **los fideicomisos de las FFAA se han visto beneficiados con recursos e incluso se les han asignado dos fideicomisos más con el fin de que administren las aduanas y puertos del país.** Incluso el presidente López Obrador cuestionó gravemente los fideicomisos del Poder Judicial y se congratuló por la extinción de éstos, pero jamás ha cuestionado aquellos a cargo de las FFAA, los cuales no solo no cumplen con su objeto de creación, ahora cumplen con caprichos de los altos mandos de las FFAA.

En cuanto a las empresas a cargo de las FFAA, es sin duda una muestra contundente de que administran un negocio y no están cumpliendo con su misión de pacificar el país ni de reducir la violencia. Ahora las FFAA son empresarias y cuentan con numerosas corporaciones que, más allá de cumplir con el objeto para el que fueron creadas, les generan ganancias que serán empleadas para auto beneficiarse, sin que se prevea que compartan las ganancias con el pueblo de México, además se identificó que:

- **Las EPEM son una nueva fuente de ingresos para las FFAA y les permiten participar en actividades productivas que no están contempladas en sus facultades.** Lo cual tiene repercusiones en la competitividad y en el desarrollo regional del país, ya que se ha desplazado al sector privado en la construcción de obras públicas, así como a supeditar a los gobiernos locales en las prioridades de obra pública que se requieren para erradicar las brechas sociales.

- Las FFAA han asumido un rol protagónico en la ejecución de los megaproyectos de infraestructura, administración y provisión de bienes turísticos y servicios públicos en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, con el argumento de que son “pueblo uniformado” y que pueden contribuir al desarrollo nacional con sus capacidades técnicas y operativas. **Han podido desarrollar estos megaproyectos bajo el eslogan de que son prioridades de la seguridad nacional pese a que diversos colectivos y grupos sociales —particularmente comunidades indígenas— se han opuesto a estos porque tienen efectos negativos para el medio ambiente y han desplazado a muchas personas de sus lugares de origen.**
- **El Gobierno Federal ha asignado directamente estos proyectos a las FFAA, sin licitación pública ni transparencia y ha modificado diversas leyes y reglamentos para otorgarles un amplio margen de autonomía y discrecionalidad para manejar recursos públicos y bienes nacionales a través de las EPEM.** Las ganancias que generen estas empresas serán para beneficiar a los elementos de las FFAA, así lo ha anunciado el presidente, por ello el interés de los cuerpos castrenses de hacerse de estas figuras, ya que representan una excelente oportunidad para seguir con el negocio de la militarización.
- **Las instituciones civiles, como la SICT, son las grandes afectadas, pues pierden no sólo el control de las EPEM relacionadas con puertos y aeropuertos, sino que también la gobernanza de estas vías de comunicación,** las cuales se desvirtúan por la intervención de una autoridad castrense sin capacidad técnica para el manejo de las actividades productivas, habiendo demostrado incluso un abuso del poder que tienen sobre los proyectos que les son entregados, como el acoso a civiles a través de cámaras de videovigilancia y reconocimiento facial en los aeropuertos que administran.
- La rendición de cuentas y la transparencia de las EPEM también se ve comprometida al transferir el control de todas ellas a las FFAA, que **constantemente niegan y reservan información con la justificación de que se trata de actividades relacionadas con la seguridad nacional.** El Ejecutivo Federal ha reforzado y blindado esta práctica al emitir acuerdos que clasifican ciertas obras públicas como de interés público y de seguridad nacional.

Con todos estos elementos, podemos asegurar que la militarización del país es un negocio y que las FFAA son las únicas beneficiadas. Ahora no solo cuentan con mayores recursos, que les permiten desarrollar proyectos para su propio beneficio, sino que también están desplazando a las instituciones civiles en el desarrollo de actividades vinculadas con el desarrollo nacional —infraestructura, salud y educación—.

Este negocio debe ser visto como un debilitamiento del Estado de derecho y atenta contra la democracia en México. Debilita a las instituciones civiles, muchas de ellas producto de luchas y reivindicaciones sociales, las cuales no solo ya no cuentan con los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades de acuerdo con el marco jurídico vigente, sino que también se enfrentan al cuestionamiento del propio presidente sobre su pertinencia de continuar o no; por su parte, los gobiernos locales pierden capacidades y recursos, lo que contraviene con el pacto federal y no se ve mejoras en términos de seguridad.

Es un riesgo a la democracia porque **el Poder Legislativo, el cual es electo por voto popular, no está cumpliendo con sus funciones de fiscalización en el uso de los recursos públicos y tampoco están apoyando en la generación de políticas públicas que tengan un impacto mayor en la población mexicana para reducir y erradicar las brechas existentes en el país.** También observamos una supeditación del Poder Legislativo ante las FFAA, ya que estas se niegan a rendir cuentas en los espacios públicos que han sido diseñados para este ejercicio. Además, han aprobado recursos adicionales a través del PEF para las FFAA en detrimento de las instituciones civiles encargadas de carteras tan importantes para el país como lo son: salud, educación, trabajo.

Este negocio solamente beneficia a las corporaciones castrenses y no al pueblo mexicano en su conjunto a pesar de que el presidente insista en que las FFAA son “pueblo uniformado”. **No hay un beneficio social y no se observa la reducción de la violencia en el país, solamente hemos atestiguado la forma en que las FFAA tienen mejores prebendas e instalaciones,** las cuales carecen de valor social para el verdadero pueblo mexicano.

Finalmente, este negocio es riesgoso para el futuro democrático del país porque las FFAA han visto que pueden acceder a más y más recursos para beneficiarse, por lo que **no es de extrañarse que en un futuro no muy lejano comiencen a tener presencia incluso en el poder político para garantizar que estos beneficios y ganancias permanezcan en las instancias castrenses, pues han visto que el desarrollo y administración de obras públicas generan ganancias, que pueden ser usadas en su propio beneficio y será responsabilidad del gobierno civil garantizar el funcionamiento de estas obras mediante la asignación de recursos para ello,** dejando que las ganancias sean exclusivamente para las FFAA, haciendo cada vez más difícil su control y la posibilidad de disminuir su poderío, sobre todo después de que la inevitable alternancia política pueda hacer uso de ellas de forma indiscriminada.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Nombre completo	Abreviatura
Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles	AIFA
Administración Pública Federal	APF
Auditoría Superior de la Federación	ASF
Banjercito - Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Sociedad Nacional de Crédito	BANJERCITO
Banobras - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo	BANOBRAS
Comisión Federal de Electricidad	CFE
Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec	CIIT
Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología	CONACYT
Dirección General de Aeronáutica Civil	DGAC
Dirección General de Ingenieros	DGI
Diario Oficial de la Federación	DOF
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	EPEM
Fideicomiso Público de Administración y Pago para la Contratación de Servicios y Obra Pública de la Secretaría de la Defensa Nacional	FAPA SEDENA
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	FASP
Fuerzas Armadas	FFAA
Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional	FIDENA
Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura	FONADIN
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	FONATUR
Fondo de Salud para el Bienestar	FONSABI
Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública	FORTASEG
Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar	FPAPEM
Subsidio para la Policía Acreditada	FSA
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México	GACM
Guardia Nacional	GN

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Nombre completo	Abreviatura
Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	INAI
México Unido Contra la Delincuencia	MUCD
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos	OCD
Presupuesto de Egresos de la Federación	PEF
Petróleos Mexicanos	PEMEX
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Programa de Política de Drogas	PPD
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	SADER
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Secretaría de Turismo	SECTUR
Secretaría de la Defensa Nacional	SEDENA
Secretaría de Gobernación	SEGOB
Secretaría de Marina	SEMAR
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Secretaría de Energía	SENER
Secretaría de la Función Pública	SFP
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes	SICT
Secretaría de Seguridad Pública	SSP
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	SSPC
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
Subsidio para la Seguridad Pública Municipal	SUBSEMUN

FUENTES CONSULTADAS

- Alejandro Ravelo Sierra, "México: Entre la militarización y el militarismo," en *La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México*, México Unido Contra la Delincuencia, 2023, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/1.-Mexico-entre-la-militarizacion-y-el-militarismo.pdf>
- Alejandro Ravelo, Victor Gutierrez y Julio Salazar, "Militarización: violando el arreglo federalista" en *La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México*, MUCD, 2023, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/5.-La-militarizacion-violando-el-arreglo-federalista.pdf>
- ASF, "Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020," *Auditoría Superior de la Federación*, febrero de 2022, <https://ascm.gob.mx/Informes/CP2020/InformeGeneral/Ejecutivo.pdf>
- Banobras, "Contrato de arrendamiento financiero de 2 boeing entre BANOBRAS y la SEDENA," *Transparencia*, <https://transparencia.banobras.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/Versi%C3%B3n-P%C3%BAblica-Contrato-Arrendamiento-2-Boeing-737-800-texto.pdf>
- Banxico Educa, "Inflación ¿Qué es la inflación y cómo se mide?," consultado el 9 de febrero de 2024, <https://educa.banxico.org.mx/recursos/pdf/%7B83C-CB953-617A-0AEF-C9B0-E06FA2CA02BD%7D.pdf>
- Cámara de Diputados, "Anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023#gsc.tab=0
- Cámara de Diputados, "Calendario de presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2024," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711827&fecha=18/12/2023#gsc.tab=0
- Carlos Galindo López, "Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico," *Temas Estratégico* no. 37 (México: Instituto Belisario-Senado de la República, 2016), http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3204/1%20Reporte37_ProhibicionDrogas_VersionElectronica.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL, "Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe, Ecuador," consultado el 15 de agosto de 2023. <https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-regional-sobre-sistemas-de-compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe>
- CIDH, "El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento" en *Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública*, ed. CIDH. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4617/4.pdf>

- CIDH, “El derecho de acceso a la información en marco jurídico interamericano,” 30 de diciembre de 2009: 2, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCE-SO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>
- Congreso Constituyente, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,” vigente desde el 5 de febrero de 1917, art. 28, párrafo cuarto, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2022, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0
- Congreso de la Unión, “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0
- Congreso de la Unión, “Ley de Navegación y Comercio Marítimo,” vigente desde 1° de junio de 2006, art. 9, frac. III, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNCM_071220.pdf
- Congreso de la Unión, “Ley Federal de las Entidades Paraestatales,” en vigor desde el 14 de mayo de 1986, art 30, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFEP.pdf>
- Congreso de la Unión, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,” en vigor desde el 30 de marzo de 2006, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,” vigente desde 29 de diciembre de 1976, art. 30, frac. VI Bis y XIV Quáter, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Armada de México,” vigente desde el 14 de octubre de 2021, artículo 3°, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAM.pdf>
- Dieter Stiers, “Political Information and Retrospective Voting,” *Western European Politics* 44, vol. 2 (2021), <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1697564>

- Frida Ibarra, "Transferencia de facultades a las fuerzas armadas 2018-2020," *México Unido Contra la Delincuencia*, 2020, https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/Cuadro-versión-corta_final.pdf
- Fundar, "Calculadora Deflactor," consultado el 9 de febrero de 2024, <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>
- Gobierno de México, "Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec Avance y Resultados 2021," https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728826/Informe_Avan-ce_y_Resultados_2021_PDIT_CIIT.pdf
- Héctor Aguilar Camín, "López Obrador anuncia la militarización de puertos y aduanas para frenar el contrabando y el narcotráfico," *El País*, 17 de julio de 2020, <https://elpais.com/mexico/2020-07-17/lopez-obrador-anuncia-la-militarizacion-de-puertos-y-aduanas-para-frenar-el-contrabando-y-el-narcotrafico.html>
- Hillel Soifer y Matthias vom Hau, "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power," *Studies in Comparative International Development* 43 (December 2008), 219-230. https://www.researchgate.net/publication/225231238_Unpacking_the_Strength_of_the_State_The_Utility_of_State_Infrastructural_Power
- INEGI, "Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2023. Presentación de resultados generales," publicado el 17 noviembre de 2023 y actualizado el 10 de enero de 2024, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2023/doc/cnspf_2023_resultados.pdf
- INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021," comunicado de prensa 532/21 de 22 de septiembre de 2021, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSegPub/envipe2021.pdf>
- INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023," comunicado de prensa 546/23 de 11 de septiembre de 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENVIPE/ENVIPE_23.pdf
- INEGI, "ENVIPE 2021. Principales resultados," 21 de septiembre de 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf
- Instituto para la Economía y la Paz, "Índice de Paz México 2022: Identificación y medición de los factores que impulsan la paz," 2022: 43, <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/628352adf141dd50d7005d60/1652773595251/ESP-MPI-2022-web.pdf>
- Irene S. Rubin, "The Politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing" (Nueva York: *Chatman House*, 1990): 28.
- Irma Eréndira Sandoval, "Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera," *Auditoría Superior de la Federación*, 2017, https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf

- José García Sánchez, "La juridicidad de los Convenios Únicos de Coordinación (CUCS)," *Naturaleza de los Convenios Únicos de Coordinación*, enero de 1981: 89.
- José Ricardo Gallardo Cardona, "Iniciativa para la creación de la Guardia Civil Estatal y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en San Luis Potosí," presentada el 19 de enero de 2022.
- La Jornada Baja California, "Nombran como titular de la SSPC de BC el general Gilberto Landeros," *La Jornada*, 1 de enero de 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/01/estados/asume-como-titular-de-la-sspc-de-bc-el-general-gilberto-landeros/>
- Laura Atuesta, "Capítulo IV: Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado," en *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, eds. Laura Atuesta y Alejandro Madrazo (México: CIDE, Coyuntura y Ensayo Publisher, 2018), https://www.researchgate.net/publication/314503524_Capitulo_IV_Militarizacion_de_la_lucha_contra_el_narcotrafico_los_operativos_militares_como_estrategia_para_el_combate_del_crimen_organizado
- Leonardo Núñez González y Jorge Andrés Castañeda, "Los militares y la Guardia Nacional: Recursos en aumento, simulación, simulación, discrecionalidad y opacidad," *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 2021: 12-13, <https://contralacorrupcion.mx/los-militares-y-la-guardia-nacional-recursos-en-aumento-simulacion-discrecionalidad-y-opacidad/>
- Lisa María Sánchez Ortega, "La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales," *Friedrich-Ebert Stiftung*, 2020, <https://bit.ly/SanchezPandemia>
- Mónica Daniela Osorio, "Atlas de homicidios: México 2022, una crisis que no cesa," *México Unido Contra la Delincuencia*, 2023, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Atlas-de-homicidios-2022-Web.pdf>
- OECD, "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries," (París: OECD, 2014): 144. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en
- Paulina Castaño y Sarahí Salvatierra, "¿Qué ha pasado con los fideicomisos? Cifras 2021," *Fundar*, 2021, <https://fideicomisos.fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/Que-ha-pasado-con-los-fideicomisos-2021.pdf>
- Presidencia de la República, "Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras," consultado el 7 de febrero de 2024, <https://presidente.gob.mx/apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras/>
- Presidencia de la República, "Auditorías a fideicomisos; se presentarán denuncias por corrupción. Conferencia presidente AMLO," 21 de octubre de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=aZfX_bPYufk

- Presidencia de la República, “Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0
- Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562774&fecha=14/06/2019#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se declara de utilidad pública la ocupación temporal de 165,250.25 m² (ciento sesenta y cinco mil doscientos cincuenta punto veinticinco metros cuadrados) de propiedad privada, ubicados en los municipios de Solidaridad y Tulum, en el estado de Quintana Roo, que serán destinados para la construcción de obras de infraestructura pública relacionadas con el proyecto Tren Maya,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5659067&fecha=22/07/2022#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se declara de utilidad pública la ocupación temporal de 165,250.25 m² (ciento sesenta y cinco mil doscientos cincuenta punto veinticinco metros cuadrados) de propiedad privada, ubicados en los municipios de Solidaridad y Tulum, en el estado de Quintana Roo, que serán destinados para la construcción de obras de infraestructura pública relacionadas con el proyecto Tren Maya (Segunda publicación),” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5659069&fecha=23/07/2022#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se declara de utilidad pública y se ordena la ocupación temporal de 106,290.64 m² (ciento seis mil doscientos noventa punto sesenta y cuatro metros cuadrados), correspondientes a 4 (cuatro) inmuebles de propiedad privada, en los municipios de Bacalar y Othón P. Blanco, en el Estado de Quintana Roo,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5677847&fecha=25/01/2023#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se declara de utilidad pública y se ordena la ocupación temporal de 137,622.43 m² (ciento treinta y siete mil seiscientos veintidós punto cuarenta y tres metros cuadrados), correspondientes a 10 (diez) inmuebles de propiedad privada, en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681525&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se declara de utilidad pública y se ordena la ocupación temporal de 214,801.533 m² (doscientos catorce mil ochocientos uno punto quinientos treinta y tres metros cuadrados), correspondientes a 8 (ocho) inmuebles de propiedad privada, en los municipios de Bacalar, estado de Quintana Roo, y Escárcega, estado de Campeche,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5682887&fecha=15/03/2023#gsc.tab=0

- Presidencia de la República, “Decreto por el que se expropia una superficie total de 1,093,118.93 m² (un millón noventa y tres mil ciento dieciocho punto noventa y tres metros cuadrados) de propiedad privada en los municipios de Benito Juárez, Puerto Morelos, Solidaridad y Tulum, estado de Quintana Roo, a favor de la Federación, para la construcción del tramo 5, subtramos norte y sur, del Proyecto Tren Maya,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de agosto de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5659945&fecha=01/08/2022#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se expropia una superficie total de 190,941.31 m² (ciento noventa mil novecientos cuarenta y uno punto treinta y uno metros cuadrados) de propiedad privada en los municipios de Solidaridad y Tulum, Estado de Quintana Roo, a favor de la Federación, para la construcción del Tramo 5, subtramos Norte y Sur del Proyecto Tren Maya,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663747&fecha=07/09/2022#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 502-42-60 hectáreas, de la comunidad “Santa María Mixtequilla” municipio de Santa María Mixtequilla, estado de Oaxaca, a favor del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT),” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5678707&fecha=02/02/2023#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606867&fecha=07/12/2020#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y se adicionan un segundo párrafo al artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y un artículo 59 Bis a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5687751&fecha=03/05/2023#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, segundo transitorio, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0

- Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Presidencia de la República, "Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria," vigente desde el 21 de junio de 2006, art. 97. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_131120.pdf
- Presidencia de la República, "Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional," vigente desde el 29 de diciembre de 2008, artículo 28°, fracción XXXIII, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n151.pdf>
- Real Academia Española, "Fideicomiso," Diccionario panhispánico del español jurídico, consultado el 9 de agosto de 2023, <https://dpej.rae.es/lema/fideicomiso>
- Rebeca Calzada, "El discurso de la militarización," *Animal Político*, 3 de febrero de 2020, <https://bit.ly/35mUeDY>
- Ricardo Ramírez Hernández, "Manual de derecho económico," *Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Fondo de Cultura Económica*, 2018: 81.
- SADER, "Producción para el Bienestar," consultado el 10 de febrero de 2024, <https://www.gob.mx/produccionparaelbienestar#:~:text=Producción%20para%20el%20Bienestar%20es,café%20y%20caña%20de%20azúcar>
- Samuel Storr, "¿Qué es la Guardia Nacional (en 2023)?," Programa de Seguridad Ciudadana, Universidad Iberoamericana, consultado el 9 de febrero de 2024, <https://seguridadciacivil.ibero.mx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023/?ga=2.71408977.313393490.1692558159-853156186.1692558159>
- Sarahí Salvatierra, "Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público," *Fundar*, 2018, <https://fundar.org.mx/publicaciones/fideicomisos-en-mexico-el-arte-de-desaparecer-dinero-publico/>
- SCJN, "Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 1/96," Pleno, Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitron, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/3534>
- SCJN, "Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 540/2020," Segunda Sala, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas: 7, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-08/540_1.pdf
- SCJN, "Sentencia recaída al Amparo en Revisión 282/2020," Segunda Sala, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf: 3, https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AR282_2020PLVPSust.pdf
- Sebastián Barragán, "Crearé AMLO empresa militar para manejar obras públicas," *Aristegui Noticias*, 10 de febrero de 2022, <https://aristeguinoticias.com/1002/mexico/crea-ra-amlo-empresa-militar-para-manejar-obras-publicas/>

- SEDATU, "Acuerdo mediante el cual la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano pone a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, la superficie de 5-00-00 hectáreas del polígono II, predio Xaltocan, Municipio de Nextlalpan, Estado de México, a efecto de que la superficie sea destinada al proyecto de construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627347&fecha=20/08/2021#gsc.tab=0
- SEDATU, "Declaratoria de causa de utilidad pública relativa a 1 383 122.91 (un millón trescientos ochenta y tres mil ciento veintidós punto noventa y uno) metros cuadrados de propiedad privada, ubicados en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Puerto Morelos y Tulum, en el Estado de Quintana Roo, que serán destinados para la construcción de obras de infraestructura pública relacionadas con el Proyecto Tren Maya (Segunda publicación)," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5655567&fecha=17/06/2022
- SEDATU, "Declaratoria de causa de utilidad pública relativa a 382,992.42 (trescientos ochenta y dos mil novecientos noventa y dos punto cuarenta y dos) metros cuadrados de propiedad privada, ubicados en los municipios de Solidaridad y Tulum, en el Estado de Quintana Roo, que serán destinados para la construcción de obras de infraestructura pública relacionadas con el Proyecto Tren Maya (Segunda publicación)," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5658607&fecha=19/07/2022#gsc.tab=0
- Secretaría de Economía, "Profesionistas y Técnicos," Data México, consultado el 9 de febrero de 2024, <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/profesionistas-y-tecnicos?typeJob1=totalOption&employSelector1=salaryOption>
- SEDENA, "Declaratoria de la Causa de Utilidad Pública de 109-66-87.671 hectáreas de terrenos de propiedad privada, que serán destinados para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar "General Felipe Ángeles", ubicado en Santa Lucía, Edo. de Méx," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611707&fecha=18/02/2021#gsc.tab=0
- SEDENA, "Decreto por el que se expropia una superficie total de 109-66-87.671 hectáreas de terrenos de propiedad privada, a favor de la Federación con destino a la Secretaría de la Defensa Nacional, para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar General Felipe Ángeles, ubicado en Santa Lucía, Estado de México. (Segunda publicación)," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624131&fecha=16/07/2021#gsc.tab=0
- SEDENA, "Decreto por el que se expropia la superficie de 52,329.074 m², ubicada en los municipios de Tultepec y Tultitlán, Estado de México, para la construcción del patio de maniobras de carga de la línea "H", con motivo de la ampliación de la línea 1 del Tren Suburbano, de la estación Lechería a la de Santa Lucía en el Aeropuerto Internacional Civil y Militar "General Felipe Ángeles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5666085&fecha=30/09/2022#gsc.tab=0

- SEDENA, "Políticas, Bases y Lineamiento en materia de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas" pág. 27, consultado el 15 de agosto de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5282650&fecha=18/12/2012
- SEDENA, Gobierno de Coahuila y Gobierno de Durango, "Convenio de coordinación y colaboración SEDENA-Coahuila-Durango *Fuerza Metropolitana*," http://www.coahuila-transparente.gob.mx/convenioscolaboracionnew/Documentos_ConveniosColaboracion/CONVENIO%20FUERZA%20METROPOLITANA%20DE%20LA%20LAGUNA.pdf
- SEGOB, "Acuerdo por el que se declaran proyectos y obras del Gobierno de México como de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0
- SEGOB, "Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2023, https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2023&month=05&day=18#gsc.tab=0
- SEMAR, "Segundo Convenio Modificadorio al Contrato de Fideicomiso Público, Considerado Entidad Paraestatal, denominado: Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional," <https://www.dof.gob.mx/2022/SEMAR/Modificacion-al-Aviso-Segundo-Convenio-Modificadorio-Contrato.pdf>
- SHCP, "Ciclo Presupuestario," Transparencia Presupuestaria, consultado el 14 de agosto de 2023, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Ciclo-Presupuestario>
- SHCP, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Cuarto trimestre de 2023," https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2023/ivt/04afp/itanfp14_202304.pdf
- SHCP, "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2021," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626537&fecha=13/08/2021#gsc.tab=0
- SHCP, "Resolución mediante la cual se autoriza la constitución de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, denominada Administración del Sistema Portuario Nacional Acaapulco, S.A. de C.V., agrupada al sector coordinado por la Secretaría de Marina," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 2022, <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/567227>
- SHCP, "Resolución mediante la cual se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, denominada "Aerolínea del Estado Mexicano", S.A. de C.V., agrupada al sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689088&fecha=18/05/2023#gsc.tab=0

- SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional de Chetumal, Cuna del Mestizaje, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649067&fecha=13/04/2022&print=true
- SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional de Palenque, Señor Pakal, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2022, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649069&fecha=13/04/2022#gsc.tab=0
- SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional de Tulum, Zamá, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649071&fecha=13/04/2022#gsc.tab=0
- SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607471&fecha=14/12/2020#gsc.tab=0
- SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Grupo Aeroportuario, Ferroviario y de Servicios Auxiliares Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649068&fecha=13/04/2022#gsc.tab=0
- SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Tren Maya, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649070&fecha=13/04/2022&print=true
- SHCP, "Resolución por la que se autoriza la constitución de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, denominada Turística Integral Islas Marías, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de Marina," publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5665179&fecha=22/09/2022#gsc.tab=0
- Tania Ramírez y Víctor Gutiérrez, "La militarización: evitando la construcción de autoridades civiles," en *La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz*, MUCD, 2021: 5, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/BRIEFING-3.pdf>

