

Transferencia de facultades a las fuerzas armadas 2018-2020



MUCD

México Unido
Contra la Delincuencia

Contenido

Introducción.....	2
Con sustento legal.....	4
Seguridad pública.....	4
Migración.....	12
Control de puertos y aduanas, comercio marítimo y de las comunicaciones y transportes por agua.....	13
Atención a la emergencia sanitaria por covid-19.....	17
Con sustento legal.....	18
Conclusión.....	22

Introducción

El uso de las fuerzas armadas en funciones no estrictamente relacionadas con la disciplina miliar no es un fenómeno reciente, desde la década de 1940 éstas fueron utilizadas para la erradicación de los cultivos de drogas considerados ilícitos. La presencia y el control militar sobre tareas que corresponden a civiles se incrementó particularmente durante las gestiones de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006).¹ Con el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) la participación de las fuerzas armadas en el combate a las organizaciones del tráfico ilícito de drogas adquiriría un papel protagónico, como parte de la llamada “guerra contra las drogas”, la cual sería continuada sin cambios mayores durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

No obstante, resulta notable que durante el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador se ha logrado institucionalizar la militarización de la seguridad pública y se ha confiado como nunca de las fuerzas armadas para un sinnúmero de tareas que no se encuentran estrechamente relacionadas estrechamente con la seguridad, como el control migratorio, la distribución de vacunas y la construcción de un aeropuerto. Por lo cual, nos encontramos frente a dos procesos: por un lado, ante la militarización, entendida como el incremento de la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, y; por otro lado, ante el militarismo, proceso que implica la introducción de las fuerzas armadas en la gobernabilidad del país.²

Esto bajo el argumento de que las fuerzas armadas son incorruptibles y son las más efectivas para combatir a las organizaciones criminales. Lamentablemente, la realidad ha demostrado que tales justificaciones son falaces: las fuerzas armadas no están exentas de verse envueltas en casos de corrupción y colusión con los grupos criminales³ y su uso en funciones de seguridad pública no ha resultado efectivo para detener la crisis de violencia.⁴

El hecho de que gocen de buena popularidad entre la sociedad,⁵ no es razón suficiente para ignorar que las fuerzas armadas están entrenadas

1 Lisa Sánchez, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, Fundación Friedrich Ebert, 2020.

2 Catalina Pérez Correa, “AMLO’s Broken Campaign Promise: Demilitarizing Mexico”, Americas Quarterly, 9 de diciembre de 2020, 11 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/amlos-broken-campaign-promise-demilitarizing-mexico/>

3 Catalina Pérez Correa, “AMLO’s Broken Campaign Promise: Demilitarizing Mexico”, Americas Quarterly, 9 de diciembre de 2020, 11 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/amlos-broken-campaign-promise-demilitarizing-mexico/>

4 Catalina Pérez Correa, “AMLO’s Broken Campaign Promise: Demilitarizing Mexico”, Americas Quarterly, 9 de diciembre de 2020, 11 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/amlos-broken-campaign-promise-demilitarizing-mexico/>

5 Parametría, “El mejor momento del Ejército y la Guardia Nacional”, 11 enero, 2019. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/estudios/el-mejor-momento-del-ejercito-y-la-guar->

para cumplir funciones de defensa del territorio y combate al enemigo, no para realizar funciones policiales, como lo es participar en actividades de prevención e investigación del delito, detener personas o asegurar el lugar de los hechos. Esta particularidad no se puede pasar por alto, mucho menos cuando existen investigaciones que revelan que el alto nivel de letalidad de estas instituciones⁶ y que figuran como los principales perpetradores de violaciones a los derechos humanos.⁷ Además, las instituciones castrenses cuentan con tal armamento y estructura que, de no encontrarse efectivamente sujetos a control civil, pueden poner en riesgo la estabilidad del régimen democrático. La historia de las dictaduras militares en Europa y América Latina nos enseñan sobre este peligro.

Por esta razón, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha enfatizado en diversas ocasiones que el uso de las fuerzas armadas en cuestiones ajenas a conflictos armados “debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna”.⁸ Asimismo, este organismo internacional ha señalado que, dado que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública puede implicar un riesgo para los derechos humanos y su régimen no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles, es indispensable que su participación atienda criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia.⁹ Además, de acuerdo con la Corte IDH el uso de las fuerzas armadas “puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho, como la separación de poderes, la independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles”.¹⁰

Así, sin importar este panorama, las fuerzas armadas hoy en día han aumentado su poderío y participación sobre funciones que deberían estar en manos de instituciones civiles. A continuación, se presenta un recuento de cada una de estas funciones, divididas entre aquellas que cuentan con sustento legal¹¹ y las que carecen de él (de facto).¹² Finalmente, se hará una breve reflexión sobre las consecuencias de esta expansión.

dia-nacional/

6 Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, Revista Nexos, 1 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=25468>

7 Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)”, 2020. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-brutalidad-y-la-impunidad.pdf>

8 Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela.

9 Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México.

10 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

11 Por sustento legal entendemos que existen disposiciones jurídicas que facultan a las fuerzas armadas para participar en estas tareas.

12 Por el contrario, en cuanto a las funciones sin sustento legal, se encuentran aquellas que se han encomendado a las fuerzas armadas, a pesar de no existir disposiciones jurídicas que permitan su participación en tales tareas.

Con sustento legal

Seguridad pública



A pesar de que a nivel constitucional el papel de las fuerzas armadas se encuentra limitado a aquellas actividades estrictamente relacionadas con la disciplina militar,¹³ por mucho tiempo han participado en tareas de seguridad pública sin contar con un marco legal. Así, con el propósito de legalizar su participación, se impulsó la Ley de Seguridad Interior (LSI) que, posteriormente, sería declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) justamente por pretender normalizar su actuación en funciones de seguridad pública.¹⁴

Con este antecedente, el gobierno de López Obrador advirtió que era necesario reformar la Constitución con el objetivo de evitar un control constitucional que pudiera llevar al mismo desenlace que la LSI. La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial 26 de marzo de 2018,¹⁵ implicó dos cambios trascendentales:

1. La creación de la Guardia Nacional (GN), que a pesar de que en el texto constitucional quedó prevista como una institución civil y policial (artículo 21), se permitió que inicialmente fuera conformada por la Policía Militar (Ejército), la Policía Naval (Marina) y la Policía Federal, dejando como facultad discrecional del presidente el seleccionar el número de elementos de cada corporación.
2. La participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública por cinco años de manera regulada, extraordinaria, fiscalizada, subordinada y complementaria (Quinto Transitorio).

13 Artículo 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14 Vicente Ismael Hernández Hernández, "CRÓNICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018 Y 11/2018", SCJN. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cronicas_pleno_salas/documento/2020-02/cr-JMPR-0006-18.pdf

15 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, DOF. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

Gracias a esta modificación al marco constitucional, el actual Presidente logró lo que sus antecesores habían intentado sin éxito: institucionalizar la militarización de la seguridad pública.

Si bien se esperaba que en las leyes secundarias de esta reforma se estableciera de qué forma se iba a asegurar que la GN fuera una institución civil y policial, a pesar de contar con elementos castrenses en sus filas, al final únicamente la Ley de Guardia Nacional (LGN) indicó que los miembros que formaran parte de la GN estarían “funcionalmente separados” de su institución de origen. Este término vacío conllevó a que, en la práctica, la GN se convirtiera en una institución más de las fuerzas armadas, pero con la posibilidad de realizar funciones policiales.

Adicionalmente, a raíz de esta reforma, se publicó el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada para tareas de seguridad pública (en adelante, Acuerdo Militarista).¹⁶ El mismo tendría que haber cumplido con el mandato de la Corte IDH, a raíz del caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, de asegurar que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública fuera regulada, extraordinaria, fiscalizada, subordinada y complementaria. Sin embargo, este acuerdo terminó por dar funciones a las fuerzas armadas sin dotar de contenido y efectividad a cada uno de estos criterios.

En dicho caso, a pesar de que la Corte IDH reconoce la naturaleza y complejidad del crimen organizado, es enfática en subrayar que “para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos”.¹⁷

De esta manera, en el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, la Corte IDH enfatiza que, como regla general [...] el orden interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles¹⁸ y, cuando excepcionalmente las fuerzas armadas intervengan en tareas de seguridad pública, los Estados deben de asegurar que su participación sea:

- Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario.
- Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.

16 ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#:~:text=ACUERDO%20por%20el%20que%20se,%2C%20fiscalizada%2C%20subordinada%20y%20complementaria.

17 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

18 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

- Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.
- Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.¹⁹

Por último, a penas el 11 de diciembre de este año, se reformó el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional y del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.²⁰ Con esta reforma se dan dos cambios:

1. Se eliminan facultades que correspondían al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para transferirlas al comandante de la Guardia Nacional. La gran mayoría, permitiendo que el comandante tomé decisiones directas, sin tener la obligación de proponerlas al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.
2. Se permite que el secretario pueda delegar facultades al comandante de la Guardia Nacional, con excepción de aquellas que sean indelegables. Con esto, el poco control que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tenían sobre la Guardia Nacional, podrá quedar en manos de la Guardia Nacional misma. Lo que no sería problemático si realmente este cuerpo fuera policial y civil, pero recordemos que el mando operativo fue transferido a la Sedena y que está en su mayoría conformada por elementos del Ejército y la Marina que siguen dependiendo de su institución de origen.

19 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

20 DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional y del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607370&fecha=11/12/2020

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Seguridad pública	Proceso penal			
	Prevención			
	Prevención del delito	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional, artículo 9, fracción I, II y XVIII. •Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública (En adelante, Acuerdo Militarista). Remite a los artículos de la LGN.	•Guardia Nacional ²¹ •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Salvaguardar la integridad de la persona y de su patrimonio	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional, artículo 9, fracción II y XVIII. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Realizar investigación para la prevención de los delitos	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción III	•Guardia Nacional
	Recabar información para la generación de inteligencia preventiva	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción V.	•Guardia Nacional
	Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción VI.	•Guardia Nacional
	Vigilar y custodiar las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión y reinserción social	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XXXI	•Guardia Nacional
Funciones de vigilancia, verificación e inspección. En colaboración con otras autoridades federales	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XXV. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina	

21 A pesar de que en el texto constitucional (artículo 21) la Guardia Nacional es una institución civil y policial, la realidad es que se ha convertido en una institución militarizada. De hecho, el 15 de octubre se dio a conocer un comunicado donde se ordena que el mando operativo de la Guardia Nacional pase a la Secretaría de la Defensa Nacional. Para más información al respecto, consulte: (webinar) “La seguridad pública en México: La militarización y las vías alternativas”. Panel 1. Las consecuencias de la militarización de la seguridad pública, 14 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=6dN5hcV3S0M&feature=emb_logo Véase también: Frida Ibarra y Gerardo Álvarez, “La Guardia Nacional ante la Constitución y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Animal Político, 20 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-guardia-nacional-ante-la-constitucion-y-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos/>

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Seguridad pública	Proceso penal			
	Recepción de denuncias, detención de personas y aseguramiento de bienes			
	Recibir denuncias	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XI.	•Guardia Nacional
	Detener personas y ponerlas a disposición de la autoridad competente	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XI, XIII y XIV. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Realizar el registro inmediato de la detención	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XV •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Aseguramiento de bienes	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XIII. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Preservación del lugar de los hechos, la integridad de los indicios, huellas o vestigios	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XVI. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XXII.	•Guardia Nacional
	Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XXI	•Guardia Nacional
	Actividades de investigación			
	Investigación de delitos	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción III.	•Guardia Nacional
	Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XVII	•Guardia Nacional
	Requerir informes y documentos para fines de investigación	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, XVIII	•Guardia Nacional
	Solicitar información y georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, XXVI	•Guardia Nacional

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Seguridad pública	Operativos conjuntos y mantenimiento de paz			
	Participación en operativos conjuntos ²²	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XXVIII. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción II y XVIII. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Faltas administrativas			
	Prevención de faltas administrativas	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción I. •Acuerdo Militarista.	•Guardia Nacional •Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
Tareas de verificación para prevención de faltas administrativas	Policía Federal y policías locales (mediante la celebración de convenios)	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción IV	•Guardia Nacional	

22 Gracias a la Ley de Seguridad Nacional se celebraron opacos convenios de colaboración donde las Fuerzas Armadas pudieron participar en operativos conjuntos desde 2005; sin embargo, no existía facultad expresa para ello hasta la existencia de Ley de Guardia Nacional y el Acuerdo Militarista.

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Seguridad pública	Guardia Nacional			
	Elimina facultades de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana			
	Estructura y evaluación de la GN			
	Autorizar sistemas y procedimientos de control y evaluación de las unidades Definir las estructuras orgánicas, funcional y de mando	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	•DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional y del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (En adelante, reforma al Reglamento de la LGN y del Reglamento Interior de la SSPC): artículo 18 y artículo 19 fracción XXV, XXVI, XXVII, XXXII y XXXIV	• Guardia Nacional (Comandante)
	Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público			
	Establecer los protocolos y procedimientos de las funciones operativas			
	Proponer modificaciones a la estructura de la GN			
	Proponer la ubicación de la sede oficial, de las coordinaciones, de los puntos fijos de verificación e inspección y de la circunscripción territorial			
	Disposición de información y cooperación técnica y operativa			
	Establecer los lineamientos para proporcionar informes y datos, y para la cooperación técnica y operativa con la federación, entidades federativas y municipios	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	•Reforma al Reglamento de la LGN y del Reglamento Interior de la SSPC: artículo 19 fracción X y XI	• Guardia Nacional (Comandante)
	Establecer los lineamientos para la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información			
	Definición de políticas y programas			
	Establecer los programas a cargo de la GN	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	•Reforma al Reglamento de la LGN y del Reglamento Interior de la SSPC: artículo 19 fracción XVI, XXIII y XXVIII	• Guardia Nacional (Comandante)
	Definir la política operativa, normativa y funcional, así como los programas de las unidades administrativas de la GN			
	Aprobar políticas de control y dispositivos de vigilancia en la imposición de sanciones relativas al tránsito de vehículos en caminos y puentes federales			

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Seguridad pública	Guardia Nacional			
	Delegación de facultades			
	Organizar, supervisar y nombrar personal de la GN			
	Organizar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	•Reforma al Reglamento de la LGN y del Reglamento Interior de la SSPC: artículo 19	• Guardia Nacional (Comandante)
	Designar y relevar al personal en los cargos administrativos			
	Autorizar la distribución territorial			
	Autorizar la creación de organismos de la Guardia Nacional			
	Proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades			
	Nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales			
	Programas, políticas y manuales			
Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	•Reforma al Reglamento de la LGN y del Reglamento Interior de la SSPC: artículo 19	• Guardia Nacional (Comandante)	
Elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones				
Elaborar los planes y programas para la formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal				
Convenios de colaboración				
Suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	•Reforma al Reglamento de la LGN y del Reglamento Interior de la SSPC: artículo 19	• Guardia Nacional (Comandante)	

Migración



Las nuevas funciones que la administración de Andrés Manuel López Obrador ha otorgado a las fuerzas armadas no se limitan a aquellas relacionadas con la seguridad. La Ley de Guardia Nacional otorgó a la Guardia Nacional funciones relacionadas con el control migratorio. En consecuencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ya emitió la primera recomendación en contra de la Guardia Nacional por la violación de derechos humanos de migrantes, los cuales fueron golpeados con toletes al intentar ingresar a México.²³

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Migración	Operativos conjuntos y mantenimiento de paz			
	Coordinación con autoridades migratorias	Instituto Nacional de Migración	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción II, inciso b.	•Guardia Nacional
	Resguardo de estaciones migratorias	Instituto Nacional de Migración	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XXXVI.	•Guardia Nacional
	Inspección de documentos migratorios	Instituto Nacional de Migración	•Ley de Guardia Nacional: artículo 9, fracción XXXV.	•Guardia Nacional

23 Alexis Ortiz, "CNDH emite primera recomendación por abusos cometidos por la Guardia Nacional", El Universal , 29 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cndh-emite-primera-recomendacion-por-abusos-cometidos-por-la-guardia-nacional>

Control de puertos y aduanas, comercio marítimo y de las comunicaciones y transportes por agua



El 7 de diciembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos.²⁴ Con esta reforma, el gobierno de López Obrador otorgó a la Secretaría de Marina, el control de puertos y aduanas, así como del comercio marítimo y de las comunicaciones y transporte por agua. Funciones que originalmente correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Esta es una clara transferencia de facultades de una institución civil a un cuerpo militar que propicia: 1) la no subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil, y; 2) la aceptación de amplios márgenes de discrecionalidad y autonomía presupuestaria a favor de un cuerpo caracterizado sistemáticamente por actuar con opacidad.

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Control de puertos y aduanas, comercio marítimo y de las comunicaciones y transportes por agua	Protección y vigilancia en el mar			
	Regular y vigilar la seguridad en la navegación y la salvaguarda de la vida humana en el mar	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	La protección marítima y portuaria, no sólo en las zonas marinas mexicanas, sino también en costas, puertos, recintos portuarios, terminales, marinas e instalaciones portuarias nacionales	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Realizar las investigaciones y actuaciones, así como designar peritos facultados profesionalmente en la materia	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina

24 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. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606867&fecha=07/12/2020

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Control de puertos y aduanas, comercio marítimo y de las comunicaciones y transportes por agua	Control del tráfico marítimo y la marina mercante			
	Organizar, regular y prestar servicios de control de tráfico marítimo	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Regular la marina mercante (sin intervención de la SCT)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Dirigir la educación náutica mercante	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Prevención de contaminación			
Prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones o artefactos navales	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	Secretaría de Marina	

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Control de puertos y aduanas, comercio marítimo y de las comunicaciones y transportes por agua	Regulación de comunicaciones y transportes por agua			
	Regular las comunicaciones y transportes por agua, formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y las tarifas para el cobro de los mismos	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
Otorgar permisos y autorizaciones de navegación para prestar servicios en vías generales de comunicación por agua	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina	

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Control de puertos y aduanas, comercio marítimo y de las comunicaciones y transportes por agua	Controlar puertos y aduanas			
	Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Nombrar y remover a los capitanes de puerto	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina
	Representación internacional			
Representar al país en las negociaciones de los Tratados Internacionales en materia marítima	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	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.	•Secretaría de Marina	

Atención a la emergencia sanitaria por covid-19

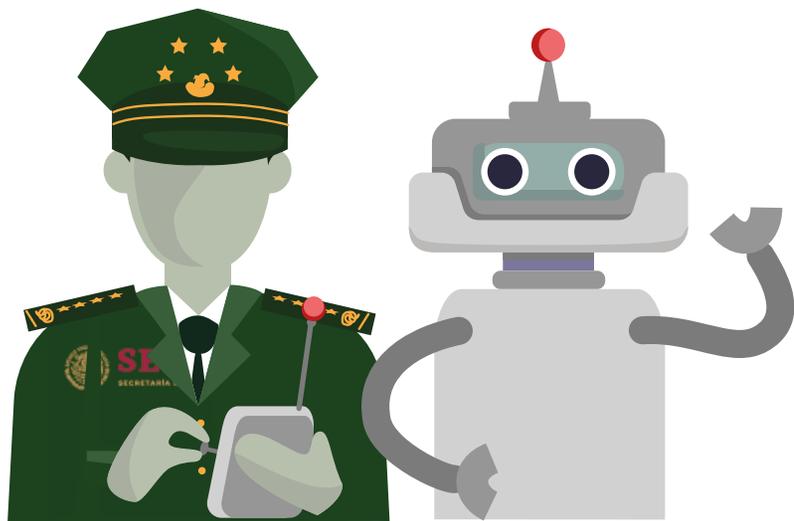


Otra área en el que las fuerzas armadas han tenido un papel protagónico ha sido en la atención de la pandemia por covid-19. El presente gobierno les confió muy diversas funciones en el marco del Plan DN-III y Plan Marina. Inclusive, recientemente se les encomendó la distribución y la aplicación de las vacunas.²⁵

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Atención a la emergencia sanitaria por covid-19	Distribución de equipos y medicamentos en el marco del Plan DN-III-E y Plan Marina	Secretaría de Salud	Artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 21 y 73 de la Ley General de Protección Civil	•Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Distribución y aplicación de vacunas contra el Covid-19, así como custodia de los lugares de almacenamiento de la dosis			
	Resguardo de hospitales y la contención de posibles agresiones a usuarios y personal médico. En el en el marco del Plan DN-III y Plan Marina	Policía local	Artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 21 y 73 de la Ley General de Protección Civil	•Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	La remodelación de hospitales. En el marco del Plan DN-III y Plan Marina	Secretaría de Salud	Artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 21 y 73 de la Ley General de Protección Civil	•Secretaría de la Defensa Nacional •Secretara de Marina

25 Pedro Domínguez, "Ejército y Marina aplicarán vacuna contra covid-19, confirma AMLO", Milenio , 03 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-ejercito-marina-aplicaran-vacuna-covid-19>

Sin sustento legal²⁶



Si bien existe un importante impulso de modificar el orden jurídico para legalizar la actuación de las instituciones castrenses en las nuevas encomiendas, todavía prevalecen un sinnúmero de funciones que se han otorgado a las fuerzas armadas sin sustento legal. El 15 de octubre de este año se filtró una comunicación interna en la cual el Presidente de la República ordena que el mando operativo de la Guardia Nacional pase a la Sedena.²⁷

En el mismo sentido, el actual gobierno le ha confiado a la Sedena la estrategia de combate al robo de combustible y la construcción y el control de muy diversas obras –como el Banco de Bienestar y el nuevo aeropuerto de Santa Lucía–. También las fuerzas armadas ofrecen apoyo a diversos programas –como “Sembrando Vida” y “Jóvenes construyendo el futuro”–, participan en la distribución de libros de texto gratuitos y en la recolección del sargazo en las costas, en el marco de las Acciones Implementadas para la Atención del Fenómeno del Sargazo.

Finalmente, como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, se plantea la creación de una “Guardia Nacional Financiera” para que participe del combate a las estructuras financieras de los grupos criminales en conjunto con la Unidad de Inteligencia Financiera.²⁸

26 Alexis Ortiz y Manuel Espino, “AMLO da 13 tareas civiles a militares”, El Universal, 25 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>

27 Instrucción del Presidente y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en el sentido de que la Secretaría de la Defensa Nacional ejerza el control operativo de la Guardia Nacional, 8 de octubre de 2020. No.91636. Disponible en: <https://twitter.com/ahope71/status/1316916027410829314>

28 David Saúl Vela, “Darán a la Guardia Nacional ‘dientes’ contra delitos financieros”, El Financiero, 18 de septiembre de 2020. Disponible en:

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Guardia Nacional	Control del mando operativo de la Guardia Nacional	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Sin sustento legal ²⁹	•Secretaría de la Defensa Nacional
Robo de combustible	El combate al robo de combustible. De conformidad con el Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex	Policía Federal	Sin sustento legal ³⁰	•Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	El resguardo y custodia de ductos y pipas de distribución de combustible de Pemex	Policía Federal	Sin sustento legal ³¹	•Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	Distribución de gasolina	Petróleos Mexicanos	Sin sustento legal ³²	•Secretaría de la Defensa Nacional
Construcción de obras	La construcción y administración del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México "Felipe Ángeles"	(No se transfirieron facultades de otra autoridad civil)	Contrato directo ³³	•Secretaría de la Defensa Nacional
	La edificación de las sucursales del Banco del Bienestar	Secretaría de Bienestar	Sin sustento legal ³⁴	•Secretaría de la Defensa Nacional
	Construcción del Parque Ecológico del Lago de Texcoco	Secretaría del Medio Ambiente	Sin sustento legal ³⁵	•Secretaría de la Defensa Nacional
	El trazado de dos tramos del Tren Maya	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Sin sustento legal ³⁶	•Secretaría de la Defensa Nacional
	La construcción de los cuarteles de la Guardia Nacional	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Sin sustento legal ³⁷	•Secretaría de la Defensa Nacional

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/daran-a-la-guardia-nacional-dientes-vs-delitos-financieros>

29 Instrucción del Presidente y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en el sentido de que la Secretaría de la Defensa Nacional ejerza el control operativo de la Guardia Nacional. 8 de octubre de 2020. No.91636. Disponible en: <https://twitter.com/ahope71/status/1316916027410829314>

30 Secretaría de la Defensa Nacional, "Acciones de la Secretaría de la Defensa Nacional dentro del combate al robo de hidrocarburo", 21 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/21-de-febrero-de-2019-acciones-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional-dentro-del-combate-al-robo-de-hidrocarburo?state=published>

31 Alexis Ortiz y Manuel Espino, "AMLO da 13 tareas civiles a militares", El Universal, 25 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>

32 Ibid.

33 Convenio específico de colaboración GACM-SEDENA. Disponible en: http://www.gacm.gob.mx/obra_publica_contrato.php?contrato=CONVENIOESPEC%C3%8DFICODECOLABORACION%C3%93NGACM-SEDENA. Véase también: Arturo Rodríguez García, "AIFA, la empresa de la Sedena para administrar el Aeropuerto de Santa Lucía", Revista Proceso, 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/3/19/aifa-la-empresa-de-la-sedena-para-administrar-el-aeropuerto-de-santa-lucia-240099.html>

34 Presidencia de la República, "Este año, Sedena construye mil 350 sucursales del Banco de Bienestar con inversión de 5 mil mdp, anuncia presidente", 3 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/este-ano-sedena-construye-mil-350-sucursales-del-banco-de-bienestar-con-inversion-de-5-mil-mdp-anuncia-presidente>

35 Alexis Ortiz y Manuel Espino, "AMLO da 13 tareas civiles a militares", El Universal, 25 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>

36 Aldo Munguía, "Sedena será encargada de tramos 6 y 7 del Tren Maya", El Financiero, 6 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/sedena-sera-encargada-de-tramos-6-y-7-del-tren-maya>

37 "Gasta Sedena más de 400 mdp en cuarteles de la Guardia Nacional", El Sol de México, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/gasta-sedena-mas-de-400-mdp-en-cuarteles-de-la-guardia-nacional-5004937.html>

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Apoyo a programas y distribución de recursos	Participación en el programa "Pensión para el Bienestar de Personas Adultos Mayores"	Secretaría de Bienestar	Sin sustento legal ³⁸	•Secretaría de la Defensa Nacional
	Participación en el programa "Sembrando vida"	Secretaría de Bienestar	Sin sustento legal ³⁹	•Secretaría de la Defensa Nacional
	Participación en el programa "Jóvenes construyendo el futuro"	Secretaría de Bienestar	Sin sustento legal ⁴⁰	•Secretaría de la Defensa Nacional
	El reparto de fertilizantes a los trabajadores del campo	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Sin sustento legal ⁴¹	•Secretaría de la Defensa Nacional
	Distribución de libros de texto gratuitos	La Secretaría de Educación Pública y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	Sin sustento legal ⁴²	•Secretaría de la Defensa Nacional •Secretaría de Marina
	La SEMAR participa en la recolección de sargazo en las costas, en el marco de las Acciones Implementadas para la Atención del Fenómeno del Sargazo	La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Gobernación, y gobiernos estatales y municipales	Sin sustento legal ⁴³	•Secretaría de Marina

38 Alexis Ortiz y Manuel Espino, "AMLO da 13 tareas civiles a militares", El Universal, 25 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>

39 Ibid.

40 Manuel Espino, "Sedena, a cargo de 9 proyectos prioritarios de AMLO", El Universal, 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/segundo-informe-de-amlo-sedena-cargo-de-9-proyectos-prioritarios>

41 Alexis Ortiz y Manuel Espino, "AMLO da 13 tareas civiles a militares", El Universal, 25 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>

42 Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, "Sedena y Semar ayudarán a distribuir los libros de texto gratuitos", 25 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/conaliteg/articulos/sedena-y-semar-ayudaran-a-distribuir-los-libros-de-texto-gratuitos?idiom=es>

43 COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 049/2020. "La SEMAR mantiene esfuerzo coordinado en la implementación de acciones para la contención del fenómeno atípico del sargazo", 15 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/semar/prensa/la-semar-mantiene-esfuerzo-coordinado-en-la-implementacion-de-acciones-para-la-contencion-del-fenomeno-atipico-del-sargazo?idiom=es>. COMUNICADO DE PRENSA No. 045/19. "En el Plan General de Atención al Sargazo, la SEMAR, Instituciones y Sociedad Civil han recolectado más de 38 mil toneladas", 19 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/semar/prensa/en-el-plan-general-de-atencion-al-sargazo-la-semar-instituciones-de-los-tres-ordenes-de-gobierno-y-sociedad-civil-han-recolectado-mas-de-38-mil-ton-209527>

Área	Actividad	Institución con competencia original	Mecanismo legal de transferencia	Institución de las FFAA con nuevas facultades
Lavado de dinero	Combate contra las estructuras financieras de los grupos criminales ("Guardia Nacional Financiera") Propuesta de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública	Unidad de Inteligencia Financiera	Sin sustento legal	•Guardia Nacional



44 Jannet López Ponce, "Gobierno alista creación de grupo contra finanzas del crimen", Milenio , 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/guardia-financiera-amlo-anuncia-creacion-que-es>

Conclusión

Este breve recuento evidencia la impresionante cantidad y variedad de tareas que se han trasladado a las fuerzas armadas en apenas solo dos años de gobierno (2018-2020). De manera peligrosa, México ha llegado a normalizar lo que debería ser la excepción, sin que el impulso por dotar de nuevas facultades a las fuerzas armadas se vea igualmente reflejado en un esfuerzo por dar efectividad a los criterios establecidos por la Corte IDH (extraordinariedad, subordinación y complementariedad, regulación y fiscalización).

Mientras tanto, las fuerzas armadas seguirán actuando en México de manera generalizada, sin regulación y sin un control civil que termine con la opacidad y la falta de rendición de cuentas que ha caracterizado a estas instituciones, y que ha dificultado enormemente que las víctimas de crímenes atroces cometidos por Ejército y Marina puedan obtener verdad, justicia y reparación. Esto también tiene importantes implicaciones para la relación entre el poder civil y el poder militar, poniendo en riesgo la estabilidad democrática del país.⁴⁵

45 Julio Ríos Figueroa, "El nuevo militarismo", Revista Nexos, 1 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=41320>



México Unido Contra la Delincuencia

Fecha de la publicación: enero 2021

Coordinadoras: Frida Ibarra, Tania Ramírez y Julio Salazar

Autora: Frida Ibarra

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx mucd.org.mx