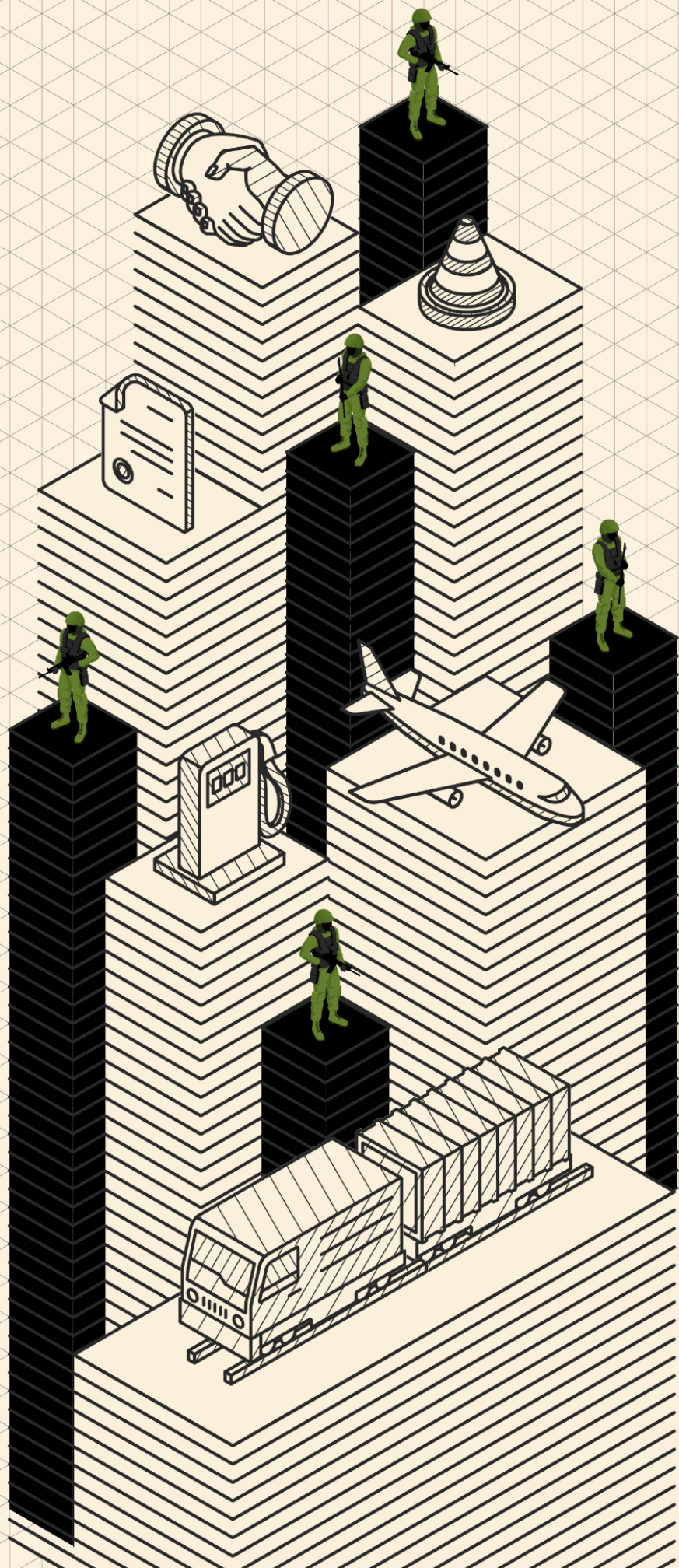


Inventario Nacional *de lo* Militarizado

**Una radiografía
de los procesos
de militarización
en México**



Índice

Índice	1
Resumen ejecutivo	3
I. Introducción	11
II. Metodología	13
1. Conceptualización del Inventario	13
A. Las instituciones.....	13
B. Las funciones y los presupuestos.....	15
C. La temporalidad.....	16
D. Los actos.....	17
2. La integración del Inventario	17
A. El Inventario de normas generales.....	18
i. Normas generales.....	18
a) Registros del Sistema de Información Legislativa.....	18
b) Publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.....	19
ii. Anatomía del Inventario de normas generales.....	19
B. Inventario de convenios y acuerdos.....	21
i. Convenios y acuerdos.....	21
a) Respuestas a solicitudes de acceso a la información.....	21
b) Comunicados oficiales de prensa.....	31
ii. Anatomía del Inventario de convenios y acuerdos.....	31
3. El Inventario y sus limitantes	34
III. Hallazgos del Inventario	37
1. Militarización a través de normas generales	38
A. Iniciativas legislativas.....	38
i. Un proyecto de largo plazo.....	38
ii. Las iniciativas según el partido político.....	40
iii. ¿Qué ha pasado con estas iniciativas?.....	42
iv. ¿Qué regulan estas iniciativas?.....	43
B. Decretos del Poder Ejecutivo Federal.....	45
i. Decretos para la seguridad pública.....	46
ii. Las Fuerzas Armadas S.A de C.V.....	46
C. En conclusión.....	49
2. Militarización a través de convenios y acuerdos	51
A. La militarización a través de convenios y acuerdos.....	51
i. Las beneficiarias.....	52
ii. Funciones y presupuesto civiles.....	52
iii. ¿Quiénes transfieren?.....	55
iii. ¿Qué se transfiere a las fuerzas armadas?.....	58

iv. Las tendencias a través del tiempo.....	60
B. Los problemas de los convenios.....	62
i. Las deficiencias de forma.....	62
ii. La falta de fundamentación y motivación.....	63
iii. Fuera del radar.....	65
C. En conclusión.....	66
IV. ¿Por qué es problemática la militarización?.....	68
1. La militarización vulnera el orden constitucional.....	69
A. El punto de partida: los militares son para la guerra.....	69
B. El desv(ar)ío: la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996.....	70
C. La puerta que no se cierra.....	74
D. La excepción que se come a la regla.....	75
E. ¿Y la consolidación de la Guardia Nacional?.....	77
F. En conclusión.....	79
2. Las fuerzas armadas no son como las otras instituciones.....	81
A. Su integración.....	81
B. Sus valores.....	83
C. El fuero militar.....	84
D. Su régimen de transparencia.....	85
E. Sus compras y contrataciones.....	86
F. La excepción que se vuelve a comer la regla.....	87
G. En conclusión.....	88
3. La evidencia mexicana.....	89
A. Labores de seguridad pública.....	89
i. La violencia de las fuerzas armadas.....	89
a) Los enfrentamientos y el abuso de la fuerza.....	89
b) La tortura en las detenciones.....	91
c) Quejas de derechos humanos.....	92
ii. Las violencias desatadas por la estrategia de seguridad militarizada.....	94
B. Labores de administración pública.....	95
i. Corrupción.....	95
ii. Derechos laborales.....	96
iii. Migración.....	98
C. Conclusión.....	99
4. La evidencia comparada.....	101
A. Gasto militar y democracia.....	101
B. Militarización de la seguridad pública.....	102
C. Incidencia política de la milicia.....	103
D. En conclusión.....	105
Créditos.....	106
Información sobre las organizaciones.....	106

Resumen ejecutivo

El lunes, 29 de abril de 2024, el Programa de Política de Drogas, México Unido Contra la Delincuencia e Intersecta presentaron el Inventario Nacional de lo Militarizado y el Informe sobre el Inventario, que es este documento.

¿Qué es y cómo se hizo el Inventario Nacional de lo Militarizado?

El Inventario Nacional de lo Militarizado busca dar cuenta de un proceso que está ocurriendo en México y que se ha intensificado en años recientes: la transferencia de funciones y presupuesto a las fuerzas armadas originalmente pensados para instituciones civiles. A este proceso lo llamamos militarización. Al hablar de una transferencia de funciones y presupuesto a las fuerzas armadas, no solo nos referimos a quién recibe esas transferencias —las fuerzas armadas—, sino también a quién las realiza —las autoridades civiles— y cómo lo hacen.

Para construir el Inventario, recurrimos a distintas fuentes de información que, en su conjunto, nos permitieron registrar actos de autoridades que transfieren funciones o presupuestos civiles a las fuerzas armadas. Lo anterior lo clasificamos en dos grandes rubros en un documento de Excel, que funge como una base de datos. Esta base de datos constituye el Inventario Nacional de lo Militarizado y puede ser consultada por cualquier persona que lo desee.

La base de datos incluye un primer rubro dedicado a **normas generales**. En este rubro incluimos iniciativas de reforma y reformas aprobadas de tres tipos: constitucionales, legislativas y administrativas, todas del orden federal. Aquí se incluyen desde reformas constitucionales hasta acuerdos presidenciales. Este apartado permite dar cuenta, en otras palabras, de la militarización que ocurre a través de normas generales. Abarca iniciativas y reformas que se impulsaron o adoptaron entre septiembre de 2006 y agosto de 2023 (entre las legislaturas LX y LXV). Las fuentes principales que se utilizaron para construir esta base fueron el *Diario Oficial de la Federación* y los registros del Sistema de Información Legislativa.

El segundo rubro del Inventario es el de los **acuerdos y convenios**. Aquí incluimos acuerdos y convenios particulares que se han firmado entre las fuerzas armadas y autoridades civiles de la federación, las entidades federativas y los municipios. A diferencia de las normas generales, que tienen una pretensión de regir para todas las personas y hacia el futuro, los acuerdos y convenios rigen entre las partes que los firman, con un objetivo específico. El Inventario abarca convenios y acuerdos que se pactaron entre 2007 y 2022. Las fuentes principales que se utilizaron para construir este repositorio fueron solicitudes de acceso a la información pública y comunicados de prensa. En total, se enviaron 369 solicitudes de acceso a la información para el Inventario.

De todas las solicitudes de acceso a la información que enviamos, solo obtuvimos algún tipo de información útil en el 20% de los casos. Las razones para no obtener la información fueron que las autoridades clasificaran la información como inexistente (37% de los casos); que se declararan incompetentes (24% de los casos); que exigieran un pago (9% de los casos); que reservaran la información (6% de los casos) o que no respondieran (3%). Es importante tomar esto en consideración porque, al depender de la información que proporcionan las autoridades, el Inventario presenta sesgos y omisiones. Esto también significa que a pesar de registrar evidencia de múltiples

transferencias de funciones civiles a instituciones militares, el Inventario solo da cuenta de una parte de este proceso.

¿Cuáles son los hallazgos más relevantes que revela el Inventario?

1. La militarización a través de normas generales

El Inventario incluye iniciativas legales de reforma y reformas aprobadas de tres tipos: constitucionales, legislativas y administrativas, todas del orden federal. Un análisis de estos registros permite ver la militarización que ha ocurrido a través de las normas generales.

Iniciativas legislativas presentadas y aprobadas

- Entre 2007 y agosto de 2023 se presentaron 87 iniciativas de reforma constitucional y legislativa en el Congreso de la Unión para transferir funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas. De estas, 77% fueron presentadas entre el 1 de septiembre de 2018 y el 31 de agosto de 2023, es decir, en las últimas dos legislaturas, con una mayoría morenista.
- De las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, 79 son de creación o modificación legislativa (91%), siete de reforma constitucional (8%) y una de ambas (1%).
 - Aunque son menos las iniciativas para reformar la Constitución, su contenido revela la disputa en torno a la militarización: de las ocho iniciativas de reforma constitucional presentadas entre 2007 y 2023, siete buscan redefinir de manera directa el papel del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. De estas, seis buscan permitir que lleven a cabo labores de seguridad pública y una busca asignarles funciones que van más allá de la seguridad pública.
 - El que la mayoría de las iniciativas sean legislativas, revela cómo se busca dar mayores funciones a las fuerzas armadas, a pesar de las restricciones constitucionales.
- A nivel federal, entre 2007 y 2023 han existido catorce partidos políticos en México. De estos, 65% (nueve) presentaron alguna iniciativa que busca transferirles funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas.
 - De las 87 iniciativas presentadas, 34 fueron promovidas por personas o grupos parlamentarios que, en su momento, pertenecían a partidos opositores al del titular del Ejecutivo, lo que representa 39% del total. En este sentido, la relación entre oposición y militarización es más compleja de lo que podría suponerse.
 - El partido que más ha presentado iniciativas ante el Congreso de la Unión para incrementar facultades militares es Morena, que ha presentado el 46% de las iniciativas.
- De las 87 iniciativas presentadas, únicamente 16% han sido aprobadas, resultando en catorce reformas. La mayoría de las iniciativas se encuentran pendientes en comisiones para la

discusión legislativa (46 de ellas o el 53%), han sido desechadas (20 de ellas o el 23%) o retiradas (7 o el 8%) por la persona o el grupo parlamentario que las presentó.

- Sobre las reformas aprobadas, dos de ellas fueron constitucionales y doce legislativas. Todas fueron aprobadas a partir de 2018, con excepción de la Ley de Seguridad Interior, que fue aprobada a finales de 2017. Es decir, 92% de las reformas para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas que fueron aprobadas, ocurrieron en el Congreso con mayoría morenista.
 - La primera reforma constitucional, aprobada en 2019, es la que transforma a la Policía Federal en la Guardia Nacional y permite, en los artículos transitorios, la injerencia de las fuerzas armadas en su operación e integración. También es la que habilita, en el artículo quinto transitorio, la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública durante un periodo de cinco años, sujetando su participación al cumplimiento de distintas condiciones (que sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria a las autoridades civiles). La segunda reforma constitucional, aprobada en 2022, amplió el plazo contenido en el artículo quinto transitorio, para que las instituciones militares realicen labores de seguridad pública durante nueve años, en lugar de los cinco establecidos inicialmente. Si bien se ha logrado ampliar constitucionalmente las labores de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, esto ha sido solo de manera temporal (transitoria) y con límites y condiciones estrictas.
 - Las reformas legislativas aprobadas versan todas sobre seguridad, salvo una excepción: la reforma que le transfirió a la Semar facultades que le correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en relación con el comercio marítimo. Esta iniciativa fue impugnada y está pendiente de ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En conclusión, entre septiembre de 2006 y agosto de 2023, el 65% de los partidos políticos han propuesto reformas legislativas federales para transferir funciones civiles a militares. Sin embargo, el número de iniciativas presentadas y aprobadas incrementó en los últimos años: el 77% de las iniciativas fueron *presentadas* entre 2018 y 2023; y del total de las iniciativas presentadas, el 92% fue *aprobado* entre 2018 y 2023. La mayoría de las iniciativas aprobadas, incluidas dos reformas constitucionales, versan sobre la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública. Esto implica que en años recientes sí hubo un cambio importante a nivel constitucional, aunque acotado temporalmente y con condiciones estrictas.

Acuerdos y decretos presidenciales

Junto con las iniciativas de creación o reforma constitucional y legislativa, el Inventario incluye también los decretos o acuerdos emitidos por el Ejecutivo Federal que amplían las facultades de las instituciones militares. En total, el Inventario registra diecinueve acuerdos con las características descritas. Todos estos decretos han sido publicados en los últimos cinco años, es decir, en el sexenio de López Obrador. Los acuerdos y decretos pueden dividirse en dos grandes temáticas:

- Por una parte, dos de los acuerdos implican de manera directa la continuidad y permanencia de la estrategia de seguridad pública militarizada. El primero es el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El segundo es el acuerdo por el que se designa a la Guardia Nacional como la autoridad a cargo de la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso. Los dos fueron emitidos en 2020.
- Los otros 17 acuerdos y decretos (el 89%) emitidos por el Ejecutivo Federal que se incluyen en el Inventario, no tienen que ver con seguridad pública, sino con otro tipo de funciones civiles.
 - Encontramos un acuerdo, por ejemplo, que otorga el aprovechamiento de las Islas Marías a la Semar. El objetivo es que ese territorio se transforme en un “centro para la recreación, la protección del medio ambiente y la cultura”. Como en otras instancias, este instrumento normaliza la permanencia de la Marina en actividades que poco o nada tienen que ver con la disciplina militar.
 - Encontramos trece acuerdos y decretos, todos emitidos en los últimos cuatro años, con los que se han creado quince empresas de participación estatal mayoritaria administradas tanto por la Sedena como por la Semar a través de las cuales están interviniendo en proyectos como el Tren Maya o el Corredor Interoceánico. Finalmente, encontramos otros dos acuerdos relacionados con la intervención de las fuerzas armadas en este tipo de obras en el que las declararon, básicamente, de “seguridad nacional”.
- La militarización a través de acuerdos y decretos presidenciales es una novedad del presente sexenio. A través de estos acuerdos no solo se ha legitimado la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, sino que se han vuelto un instrumento clave para operacionalizar su intervención en otras labores de la administración pública, particularmente en las obras prioritarias del gobierno.

2. La militarización a través de convenios y acuerdos particulares

El Inventario incluye 258 acuerdos y convenios firmados entre las instituciones militares e instituciones civiles de los tres órdenes de gobierno —el federal, el estatal y el municipal. A diferencia de las normas generales, estos acuerdos solo rigen entre las partes. El análisis de estos registros revela lo siguiente:

- **Sedena es la gran ganadora.** De los 258 registros que incluye el Inventario, Sedena recibe la transferencia de presupuesto o funciones civiles en 207 de ellos. Esto es, de cada diez convenios y acuerdos registrados en el Inventario, en ocho Sedena es la institución que se beneficia de la transferencia. La Semar, por su parte, recibió 43 transferencias, mientras que la Guardia Nacional únicamente dos. Además, se registraron seis convenios en los que tanto Sedena como Semar recibieron la transferencia.

- **No solo se les transfieren funciones civiles, sino que en la mayoría de los casos, también se les otorga presupuesto civil ¡hasta para realizar sus propias funciones!** De los 258 convenios y acuerdos analizados en el Inventario, en 230 (el 89%) se autorizó la transferencia de una función civil a las instituciones militares, mientras que en 28 (el 11%), el objeto del contrato tenía que ver con una función militar.
 - En 28 convenios y acuerdos se realizó una transferencia de presupuesto civil para realizar funciones militares. De este tipo de convenios, el de mayor presupuesto estipulado que registra el Inventario es uno firmado entre la Sedena y el gobierno de Sinaloa. En él, la Sedena recibe \$739 millones de pesos por construir un batallón y una unidad habitacional militar en la entidad –en pesos de 2023, esto asciende a \$973 millones–.
 - De los 230 convenios y acuerdos que versaban sobre la transferencia de funciones civiles a las instituciones militares, el 97% también incluyó la transferencia de presupuesto civil. En la abrumante mayoría de los casos, en otras palabras, la ampliación de facultades civiles sí se ha visto aparejada de una ampliación presupuestaria.
- De los 250 convenios en los que se les transfirió presupuesto civil a las fuerzas armadas:
 - Solo en la mitad de estos acuerdos y convenios fue posible determinar cuánto dinero civil se les transfirió a las fuerzas armadas.
 - En estos casos, **el monto asciende a más de \$36 mil millones de pesos** en las transferencias realizadas entre 2007 y 2022 a instituciones militares (en pesos de 2023).
 - De los revisados, el convenio que estipula mayores recursos es uno entre la Sedena, la Semarnat y el gobierno de Nuevo León, firmado en 2021, por \$10,444 millones de pesos –\$11,462 millones de pesos de 2023–. De este monto, Semarnat puso \$4,743 millones de pesos y el gobierno de Nuevo León puso \$5,700 millones de pesos. Dicho contrato es para que la Sedena construya un acueducto para el abastecimiento de agua potable en la entidad. Es el convenio con más recursos tanto a nivel federal, como a nivel estatal que hallamos.
- **Tanto la federación, como las entidades federativas contribuyen a la militarización.** De los convenios y acuerdos que firman las fuerzas armadas, el 48.5% es con instituciones federales, mientras que 49.6% de las transferencias son realizadas por autoridades estatales. Una minoría - 1.9%– es con municipios.
 - La Semarnat, Pemex y el SAT son las instituciones federales con las que más convenios han firmado las fuerzas armadas.
 - Por su parte, Nuevo León, Tamaulipas y Ciudad de México son las entidades federativas con las que más convenios han firmado las fuerzas armadas.

- **La militarización ya no solo se relaciona con la seguridad pública, sino también con la administración pública.** El Inventario evidencia que, independientemente del nivel de gobierno, la militarización a través de convenios y acuerdos no sólo –ni principalmente– ocurre en el ámbito de la seguridad pública, sino que también sucede en otras funciones de la administración pública.
 - El 49% de los convenios y acuerdos que transfieren funciones civiles versan sobre seguridad pública, pero el 51% trata sobre funciones que van más allá y se relacionan con la obra pública, la protección civil, la protección del ambiente, la política social y la salud.
 - Hay diferencias importantes, sin embargo, entre la federación y los estados. En cuanto a las dependencias federales, los datos muestran que casi ocho de cada diez convenios *no* se relacionan con seguridad pública. A nivel federal, el tipo de transferencia más frecuente es la de obra pública (36% de los convenios transfieren funciones en esta materia). En contraste, a nivel estatal, la mayoría de estos convenios sí transfiere funciones en materia de seguridad pública a instituciones militares –el 68%–.

- **El número de convenios y acuerdos ha aumentado con el tiempo, alcanzando su máximo anual durante este sexenio.**
 - Los datos muestran un incremento constante en el número de convenios celebrados a partir de 2010. Este aumento continuó hasta llegar a su punto máximo en 2019, con 41 convenios.
 - A nivel federal, los años con mayores transferencias fueron 2019 y 2020. Si solo se analizan los convenios y acuerdos firmados entre instituciones federales y las fuerzas armadas, en el sexenio de Calderón se firmaron 21, en el de Peña Nieto 54, mientras que en solo cuatro años estudiados del sexenio de López Obrador, se firmaron 51. Tal y como ocurre con las iniciativas legislativas y reformas aprobadas, en el sexenio actual también hay una tendencia de aumento en cuanto al número de convenios y acuerdos.
 - El contraste entre los sexenios no es solo respecto del total de convenios y acuerdos, sino también sobre el tipo de función transferida: aquellas que no son de seguridad pública van en aumento. En la administración de Felipe Calderón (2006-2012), el 43% de los convenios federales transfirió alguna función civil que no era de seguridad pública a las instituciones militares; el porcentaje subió a 69% con Enrique Peña Nieto (2012-2018), y, en los cuatro años de López Obrador, subió a 83%.

- **Los convenios y acuerdos tienen problemas de forma y fondo.**
 - El Inventario revela que los convenios y acuerdos no siempre contienen el monto concreto de las transferencias a instituciones militares. También presentan deficiencias en cuanto a su vigencia, que no siempre queda clara.

- Los convenios y acuerdos suelen mostrar una justificación jurídica pobre.
 - Por lo general, hacen referencias genéricas a distintos artículos normativos, sin mayor explicación de por qué son aplicables al caso concreto.
 - Refieren más a leyes como su fundamento que a la Constitución. Las dos leyes a las que más recurren para justificarse son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las leyes orgánicas del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, particularmente los artículos que establecen las facultades o misiones generales de las fuerzas armadas.
- Los convenios y acuerdos, al ser básicamente contratos entre partes:
 - Ocurren fuera del radar de la discusión pública. En su papel de actores particulares, las autoridades involucradas determinan las funciones, montos y condiciones de las transferencias.
 - Son mecanismos que facilitan la opacidad y dificultan la rendición de cuentas. Para conocer gran parte de las transferencias a instituciones militares llevadas a cabo con estos mecanismos, es necesario realizar solicitudes de acceso a la información (SAI) a las autoridades que fueron parte del acuerdo o convenio. Esto, como revela el propio Inventario, rara vez resulta en un acceso efectivo a la información.

¿Por qué es problemática la militarización que muestra el Inventario?

El Informe del Inventario no solo muestra que está ocurriendo una transferencia importante de funciones y presupuesto civiles a las fuerzas armadas. También aporta razones por las que este proceso es preocupante. El Informe esgrime cuatro argumentos distintos que, sin embargo, están conectados.

El primer argumento sobre por qué es problemática la militarización es porque va en contra de la Constitución. La transferencia de funciones y de presupuesto civil que está ocurriendo se sale de los parámetros actualmente establecidos en la Constitución. En el sexenio de López Obrador se logró una reforma constitucional para facultar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Sin embargo, a nuestro parecer, esta reforma no sirve para darle sustento constitucional a la transferencia de funciones civiles que no tienen que ver con la seguridad pública —un tipo de transferencia cada vez más común—. Esta reforma está acotada temporalmente y establece condiciones y límites estrictos para la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, pero con base en la evidencia aquí presentada, consideramos que estos límites y condiciones no se están cumpliendo. Por esta razón, a pesar de los cambios constitucionales realizados en este sexenio, la militarización tal cual está ocurriendo en el país sigue sin contar con sustento constitucional. Ello no es un llamado a reformar la Constitución para hacer constitucional lo que actualmente sucede, sino a revertir el estado actual de las cosas para volver a la normalidad constitucional.

El segundo argumento sobre por qué es problemática la militarización tiene que ver con el diseño institucional de las fuerzas armadas. Más allá de lo que deben ser las funciones de las fuerzas armadas, hoy por hoy no son como cualquier otra institución civil. Son instituciones pensadas para la guerra, que tienen un régimen diferenciado. Y este no se ha modificado a pesar de que las funciones que desempeñan se alejan cada vez más de las funciones relacionadas con la guerra. En este sentido, el darles más funciones implica que más funciones del Estado quedan sujetas a este régimen especial. De manera más concreta: entre más funciones les damos a las fuerzas armadas, más funciones están exceptuadas del régimen de derechos, justicia, transparencia, rendición de cuentas y democracia.

El tercer argumento proviene de la evidencia empírica en México. Resulta problemático darles a las fuerzas armadas todas estas funciones porque la evidencia ha mostrado que su desempeño no es superior al de otras instituciones civiles y que, incluso, puede suponer mayores riesgos. En concreto, la evidencia de años muestra que en labores de seguridad pública las fuerzas armadas no solo no han logrado contener la violencia, sino que han contribuido a su exacerbación, tanto de manera directa como indirecta. En relación con las funciones de administración pública que ahora desempeñan, la evidencia que comienza a acumularse —dada la novedad de muchas de las funciones— muestra que usar a las fuerzas armadas en labores de administración pública conlleva riesgos importantes en términos de corrupción y abusos a los derechos humanos, particularmente los derechos laborales.

El cuarto argumento proviene de la evidencia comparada de otros países en los que han ocurrido procesos similares de militarización. Esta evidencia muestra que existe una relación negativa y significativa entre democracia y militarización, misma que se ha ido acumulando con el tiempo y conduce, invariablemente, hacia la misma dirección: la militarización es un obstáculo para el desarrollo democrático y la protección de los derechos humanos.

I. Introducción

En octubre de 2021, el Programa de Política de Drogas (PPD) publicó la primera versión del Inventario Nacional de lo Militarizado.¹ El proyecto surgió para alertar sobre los múltiples procesos que han transferido funciones civiles a las instituciones militares y para documentar los mecanismos legales a través de los cuales se ha llevado a cabo la militarización de la vida pública.

Cuando en 2021 se presentó por primera vez el Inventario, lo militar parecía ya teñir de verde olivo gran parte de la vida pública. El Poder Ejecutivo presentó una iniciativa para que la comandancia de la Guardia Nacional —un cuerpo de seguridad *de facto* militar— quedara totalmente a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).² Esto, con el supuesto objetivo de prevenir que la institución se “corrompiera”.³ También en 2021, el Ejército y la Marina ejercieron más recursos que el Poder Judicial y el Poder Legislativo de la federación juntos.⁴ Desde el Senado de la República se presentó la propuesta de declarar a 2021 como “año de las Fuerzas Armadas Mexicanas”.⁵

La militarización ha continuado después de 2021, así como el ejercicio de contar lo que se ha militarizado. Esta nueva versión del Inventario representa ese esfuerzo por seguir contando y, con ello, entendiendo qué está pasando con las fuerzas armadas en el país.

La nueva versión del Inventario Nacional de lo Militarizado incluye las facultades y presupuestos públicos que, por razones de tiempo o de acceso a la información, quedaron fuera de la primera versión. Además, busca hacer más accesible y completo el estudio, revisando la metodología anterior y abarcando nuevas fuentes. Ello con la finalidad de responder algunas de las preguntas que frecuentemente se hacían sobre la investigación. Dado que se trata de un trabajo de actualización y mejora del trabajo anterior, es importante aclarar que no hay dos versiones de esta investigación, sino solo una y que esta es su actualización. La presente es un esfuerzo de tres organizaciones: el Programa de Política de Drogas (PPD), México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) e Intersecta.

A través del Inventario encontramos un entramado legal complejo, que dificulta la descripción de las transferencias de funciones y presupuestos civiles a las instituciones militares. Entre otras cosas, logramos mostrar que gran parte de lo que se ha transferido a las fuerzas armadas se ha hecho a través de convenios o acuerdos entre partes y no a través de reformas legales. Es decir, no ha sido a través de procesos públicos que permitan una discusión abierta frente a la sociedad. La justificación para estos instrumentos suele ser bastante pobre, dada su naturaleza particular y alejada del debate público. En estos documentos no siempre se establecen plazos de conclusión y, en ocasiones, las cantidades comprometidas quedan abiertas, definidas a futuro por las circunstancias en que se desarrolle la participación contratada. Además, la militarización no solo -ni principalmente- está

¹ Programa de Política de Drogas, *Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2021.

² Desde la creación de la Guardia Nacional en 2019, el titular del Ejecutivo planteó la posibilidad de que este cuerpo de seguridad quedara bajo la titularidad de la Sedena; sin embargo, esta fue asumida por la Secretaría de Seguridad Pública. A causa de ello, en 2021 el presidente replanteó la posibilidad de que la comandancia de la Guardia fuera asumida por la Sedena. Posteriormente, en 2022 se aprobó una reforma a la Ley de la Guardia Nacional para formalizar esto, la cual fue declarada inválida en 2023 por la Suprema Corte a través de la [Acción de Inconstitucionalidad 137/2022](#), resuelta en abril de 2023.

³ Redacción El Universal, “[AMLO va por reforma para que Guardia Nacional pase a la Sedena y “no se eche a perder”](#)”, *El Universal*, 15 de junio de 2021.

⁴ Intersecta, *Dinero para reducir la violencia hay, pero ¿en qué lo invierte el Estado?*, 2023, p.6.

⁵ “[Propuesta de la Sen. Lucía Virginia Meza Guzmán, del Grupo Parlamentario Morena, con proyecto de decreto por el que se declara el Año 2021 como “Año de las Fuerzas Armadas Mexicanas”](#)”, *Gaceta del Senado*, 15 de septiembre del 2020.

ocurriendo en el ámbito de la seguridad pública, sino que también abarca otras funciones de la administración pública y este cambio se ha acelerado en los últimos años. La federación no es la única que cede sus funciones a las instituciones militares, los estados también han contribuido a la militarización. Sin embargo, como se muestra en el estudio, los tipos de transferencias que hacen los estados y la federación varían.

El Inventario constituye una herramienta para entender cómo se ha llevado a cabo la militarización en México, quiénes han participado en este proceso y qué, exactamente, se ha transferido. El proceso no ha sido por una sola vía ni en un solo sexenio. Los actores y las herramientas para consolidar este proceso son múltiples y complejos. Además, es importante señalar que el Inventario solo muestra una fracción de los procesos de militarización del país. No registra todas las funciones o presupuestos civiles transferidos a las instituciones militares, sino solo aquellas que pudimos documentar a través de fuentes públicas. Lo que aquí se presenta es apenas una parte de lo que se ha militarizado. No obstante, permite constatar que la militarización ocurre y que, con frecuencia, lo hace lejos del debate público y de los procesos de fiscalización establecidos a nivel constitucional.

¿Cómo está estructurado este informe?

El documento abre con la Metodología, en donde explicamos a detalle qué es el Inventario Nacional de lo Militarizado, los conceptos utilizados, las fuentes de información a las que recurrimos y las limitaciones del trabajo. Posteriormente, presentamos los hallazgos principales de esta actualización. Estos se dividen en dos: la militarización que ha sucedido a través de normas generales, tales como iniciativas de leyes, reformas constitucionales, acuerdos o decretos presidenciales; y, la que ha sucedido a través de convenios y acuerdos entre partes. Estos últimos se refieren a contratos legales a través de los cuales las partes –una de las cuáles es una institución militar y la otra una autoridad civil– acuerdan la transferencia de alguna función o presupuesto civil a las fuerzas armadas. Es decir, estos convenios o acuerdos transfieren funciones o presupuesto civiles a los militares y lo hacen por debajo del debate legislativo y fuera de la mirada pública.

La cuarta y última sección, explica por qué es problemática la militarización. Este análisis se basa en cuatro argumentos centrales: la vulneración constitucional que resulta del proceso de militarización; la regulación diferenciada que caracteriza a las fuerzas armadas, que las hace no aptas para realizar las funciones civiles; la evidencia que existe sobre los resultados de militarizar distintas funciones del Estado en términos de reducción de la violencia, violaciones a los derechos humanos, disminución de la corrupción en la administración pública, en los derechos laborales y en la política migratoria; y la militarización frente a la democracia, desde una perspectiva comparada.

El presente documento se enfoca en presentar los principales hallazgos y reflexiones del grupo de personas investigadoras que participamos en este proyecto. Sin embargo, junto con este informe hacemos públicas las bases de información producidas por este ejercicio conjunto. A través de estas, pueden consultarse las fuentes de información originales, así como utilizar los datos para realizar otros análisis. La militarización en el país es un proceso complejo que, además, continúa sucediendo. Si bien el Inventario contribuye a identificarlo, describirlo y entender los mecanismos que lo facilitan, creemos que otras personas pueden contribuir usando la información generada para conocer mejor este proceso.

II. Metodología

1. Conceptualización del Inventario

El Inventario Nacional de lo Militarizado busca registrar los actos a través de los cuales las instituciones civiles le dan funciones o presupuesto civiles a las instituciones militares. A esto le llamamos militarización.⁶ Esto nos obliga a definir cuatro cuestiones: ¿cuáles instituciones son militares y, en contraposición, cuáles son civiles? ¿A qué nos referimos con funciones o presupuesto civiles? ¿Cuál es la temporalidad de estos actos que buscamos registrar? Y, finalmente, ¿a qué nos referimos con actos que transfieren funciones o presupuestos civiles? Le dedicamos una sección a responder cada una de estas cuestiones, de modo que quede claro lo que busca revelar el Inventario: qué, exactamente, es “lo militarizado”.

A. Las instituciones

El Inventario busca registrar actos concretos mediante los cuales instituciones civiles transfieren funciones o presupuesto civiles a instituciones militares.

Las instituciones civiles se definen, por lo general, en contraposición a las instituciones militares. En este sentido, ¿cuáles son las instituciones militares? De acuerdo con la Constitución, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México conforman la Fuerza Armada Permanente.⁷ De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le toca a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) “organizar, administrar y preparar” al Ejército y a la Fuerza Aérea, mientras que le corresponde a la Secretaría de Marina (Semar) hacer lo propio con la Armada.⁸ Para fines del Inventario, consideramos que estas son instituciones militares, mientras que todas las demás son instituciones civiles.

Si bien la Sedena y la Semar son Secretarías de Estado, las consideramos instituciones militares por cómo están estructuradas e integradas:⁹ las cabezas de estas instituciones históricamente han sido y actualmente son militares (en el caso de la Sedena, esto es por ley). Según el reglamento interior de estas Secretarías, las personas con los puestos de mayor jerarquía también deben ser militares. Asimismo, están conformadas en gran parte por militares (Sedena no tiene ni un solo civil y Semar solo tiene 2% de personal civil,¹⁰ todas en la dirección de personal civil, según respondieron en solicitudes de acceso a la información pública).

⁶ De acuerdo con Peter Kraska, el “militarismo, en su sentido más básico, es una ideología enfocada en las mejores formas de resolver problemas. Es un conjunto de creencias, valores y premisas que enfatizan el uso de la fuerza y la amenaza de la violencia como los medios más apropiados y eficaces para resolver problemas. Enfatiza el poder, equipo, organización, operación y tecnología militares como sus herramientas primarias para resolver problemas. La militarización es la implementación de esta ideología, del militarismo. Es el proceso de armar, organizar, planear, entrenar, amenazar y a veces iniciar conflictos violentos. Militarizar significa adoptar y aplicar los elementos centrales del modelo militar a una organización o situación particular”. (Peter B. Kraska, “Militarization and Policing— Its Relevance to 21st Century Policing”, *Policing: A Journal of Policy and Practice*, núm.4, vol.1, 2007). Según esta conceptualización, la militarización también podría referirse a la manera en la que instituciones civiles adquieren características, valores o modos de trabajo *militares*, un proceso que también está ocurriendo en México. Sin embargo, este no es el foco del Inventario Nacional de lo Militarizado ni del presente informe. Para un ejemplo de la militarización como la entiende Kraska, véase: Dirección de Incidencia, Programa de Asuntos Migratorios y Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes*, 2024.

⁷ Artículo 89 fracción VI de la [Constitución Política Mexicana](#).

⁸ Artículos 29 y 30 de la [Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#).

⁹ En la segunda sección (“Las fuerzas armadas no son como las otras instituciones”) de la cuarta parte de este informe (“¿Por qué es problemática la militarización?”) ahondamos en por qué no se sostiene esta idea de que la Sedena y la Semar no son fuerzas armadas, sino simples Secretarías de Estado.

¹⁰ Esto, de acuerdo con la respuesta de la Semar a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026623001114.

Para efectos del Inventario Nacional de lo Militarizado, la Guardia Nacional es tanto *una institución militarizada* como un mecanismo a través del cual las fuerzas armadas *militarizan* otros ámbitos. En este sentido, a la Guardia Nacional la incluimos dentro de las instituciones militares. A continuación explicamos por qué.

En 2019 se reformó la Constitución para asignarle a la Guardia Nacional las funciones que solían corresponderle a la Policía Federal. En este sentido, se convirtió en la institución de seguridad pública federal. De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, aprobado en 2019, las “instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Adicionalmente, este artículo establece que la Guardia Nacional “estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública” y que el desempeño de sus integrantes se regirá “por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género”. Al leer este artículo, todo indicaría que la Guardia Nacional debe ser considerada una institución civil. Entonces, ¿por qué la entendemos como una institución militar?

En los artículos transitorios de la reforma constitucional de 2019 se autorizó la intervención de las fuerzas armadas en la Guardia Nacional. De forma concreta, en el artículo transitorio segundo se autorizó que la Guardia Nacional se conformara, en un inicio, con “elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval” y en el artículo sexto transitorio se permitió que la Sedena y la Semar participaran en el “establecimiento” y en la “instrumentación” de una variedad de cuestiones relacionadas con su diseño y normas. En otras palabras, desde el régimen transitorio constitucional se autorizó la intervención de las fuerzas armadas en la Guardia Nacional.¹¹

La Ley de la Guardia Nacional, promulgada en 2019, fue más allá: en el artículo 39 se autorizó que la “profesionalización del personal de la Guardia Nacional” pudiera hacerse en las “instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas”. De acuerdo con esta Ley, uno de los requisitos para ocupar la Comandancia de la Guardia Nacional es que la persona tenga “una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad”, algo que favorece desproporcionadamente a personas provenientes de las fuerzas armadas para ocupar el cargo.¹² Los dos comandantes que ha tenido la Guardia Nacional desde 2019 son ex militares.

Una vez promulgada la Ley de la Guardia Nacional, en octubre de 2020 se hizo público un memorándum enviado por el Secretario de la Defensa al Secretario de la Marina, en el que le informaba del traspaso del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena.¹³ En septiembre de 2022, este control obtuvo piso legislativo a través de una reforma a la Ley de la Guardia Nacional. Si bien la Suprema Corte declaró esta transferencia legislativa inconstitucional en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022, el memorándum nunca fue sometido a escrutinio judicial.¹⁴

¹¹ Vela Barba, Estefanía, “[Los \(malditos\) artículos transitorios de la reforma constitucional de la Guardia Nacional](#)”, Nexos: El Juego de la Corte, abril 2023.

¹² Es importante mencionar que varias organizaciones, entre ellas MUCD, impugnaron la Ley de la Guardia Nacional precisamente por permitir la militarización de esta institución. Gutiérrez, Víctor & María Fernanda Rebolledo, “[Acciones ciudadanas contra la militarización de la seguridad pública](#)”, Nexos, 7 de junio de 2021.

¹³ Intersecta le solicitó a la Sedena este documento, pero la dependencia lo reservó por cinco años. Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0000700330120.

¹⁴ Luna, Karen, “[Recordando la reforma constitucional de la Guardia Nacional](#)”, Nexos: El Juego de la Corte, 12 de abril de 2023.

Más allá de las normas, ¿qué ha pasado en los hechos? Muchos de los elementos de la Guardia Nacional son soldados y marinos. De acuerdo con las últimas estimaciones del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2023, con datos de 2022, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), de las 104,207 personas que conformaban la Guardia Nacional al término de 2022, 71,228 (el 68%) provenían de la Sedena y 14,510 (el 14%) de la Semar. Prácticamente ocho de cada diez integrantes de la Guardia Nacional son militares. De acuerdo con lo que Sedena y Semar han respondido en solicitudes de acceso a la información pública, estos soldados y marinos están “comisionados” a la Guardia Nacional, lo que quiere decir que aún están sujetos al fuero militar y presupuesto de sus secretarías de origen.¹⁵ Aunado a esto, la Sedena es la dependencia a cargo de los nuevos reclutas, lo que incluye todo lo referente a su entrenamiento.¹⁶

Normativa y prácticamente, la Guardia Nacional se ha militarizado; en el Inventario se incluyen algunos de los actos normativos a través de los cuales esto ocurrió.¹⁷ A su vez, precisamente porque se ha militarizado, en la investigación consideramos que darle funciones a la Guardia Nacional es darle funciones a las fuerzas armadas. Por esta razón, como se verá más adelante, la Guardia Nacional está incluida dentro de las instituciones militares cuya expansión de funciones y presupuesto hay que vigilar.

B. Las funciones y los presupuestos

Como hemos mencionado, el Inventario Nacional de lo Militarizado busca registrar actos por virtud de los cuales instituciones civiles les otorgan funciones o presupuesto civiles a instituciones militares. Esto implica distinguir entre funciones civiles y militares, así como entre presupuesto civil y militar.

Empecemos por el presupuesto. Para efectos del Inventario, el presupuesto civil es aquel que se asigna a una institución civil a través de la aprobación del presupuesto anual por parte de las autoridades legislativas correspondientes (ya sean federales o estatales). Lo que el Inventario busca registrar es cómo dichos recursos luego son transferidos por esa institución civil a una institución militar. Como se verá más adelante, ese presupuesto civil puede servir para que las fuerzas armadas realicen tanto funciones civiles como militares.

¿Por qué hablar de militarización cuando el dinero civil se utiliza para funciones que sí son propias de las fuerzas armadas? Porque consideramos importante visibilizar el proceso de crecimiento de las fuerzas armadas que, por lo general, ocurre a costa de otras instituciones civiles. En un mundo de recursos y presupuestos limitados, cada peso que se otorga a las fuerzas armadas es un peso que se quita a instituciones civiles. Además, los recursos económicos implican poder. En un contexto en el que no hay una declaración formal de guerra, ¿cómo se justifica este fortalecimiento de las fuerzas armadas?

¹⁵ Ángel, Arturo, “La Guardia Nacional tiene solo 23 mil elementos propios, no 100 mil, reconoce la corporación”, *Animal Político*, 24 de febrero de 2022; Ortega, Adriana E. & Fernanda Torres, “El fraude del carácter civil de la Guardia Nacional”, *Nexos: El Juego de la Corte*, 14 de abril de 2023.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense, 2021.

Ahora bien, respecto a las funciones: ¿cuáles de estas son civiles y, en contraposición, cuáles son militares? A nuestro parecer, esto es precisamente lo que está en disputa y es una cuestión que está ocurriendo incluso en sede constitucional, como se narra en la tercera y cuarta parte de este informe.¹⁸ Para efectos del Inventario, sin embargo, nos decantamos por una respuesta que se deriva de nuestra interpretación del texto constitucional. Consideramos que las funciones del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada son la defensa exterior y la seguridad interior,¹⁹ conforme al artículo 89, fracción VI de la Constitución y que, conforme al artículo 129, en tiempos de paz, tienen proscrito realizar labores que no tengan una conexión exacta con la disciplina militar.²⁰ En este sentido, en tiempos de paz, todo lo que no esté relacionado con la disciplina militar es una función civil.

Para esta investigación interpretamos como tiempo de paz lo que transcurre mientras no exista una declaración formal de guerra;²¹ también interpretamos como tiempo de paz lo que transcurre mientras no exista una declaración de que existe un caso de “invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” que permita la restricción o suspensión de garantías contemplada en el artículo 29 de la Constitución. En ambos casos —el de la guerra y en el de la suspensión de garantías— se requiere de una declaración formal del presidente y del Congreso para que se considere que estamos en guerra o en una suspensión de derechos y que permita la participación formal de los militares en funciones ajenas a su disciplina.

C. La temporalidad

Desde hace décadas las fuerzas armadas han estado realizando labores que, a nuestro parecer, no les corresponden. Por poner dos ejemplos: su participación en la represión de movimientos sociales en los años cincuenta y sesenta, así como todas las operaciones para la erradicación de cultivos ilícitos que realizan desde finales de los setenta.²² Para el Inventario, sin embargo, tomamos como punto de partida el sexenio de Felipe Calderón. ¿Por qué?

Creemos que con la declaración de combate frontal a las drogas y al crimen organizado, realizada por el presidente Felipe Calderón en diciembre de 2006, se intensificaron diversos procesos de militarización en México. Por ejemplo: aumentó el despliegue masivo de personal militar en labores de seguridad pública,²³ lo que trajo consigo más enfrentamientos y detenciones.²⁴ También

¹⁸ En la primera sección (“La militarización vulnera el orden constitucional”) de la cuarta parte de este informe (“¿Por qué es problemática la militarización?”) ahondamos en nuestro entendimiento de la regulación constitucional de las fuerzas armadas y en por qué consideramos que la militarización registrada en el Inventario Nacional de lo Militarizado vulnera el orden constitucional.

¹⁹ El artículo 89 establece que es una facultad y obligación del presidente “Preservar la *seguridad nacional*, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la *seguridad interior* y *defensa exterior* de la Federación”.

²⁰ El artículo 129 de la Constitución Política establece que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

²¹ De acuerdo con el artículo 89, fracción VIII, es facultad del presidente “declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”; conforme al artículo 73, fracción XII de la Constitución, es una facultad del Congreso “declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”.

²² Atuesta, Laura, “Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado”, *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, Laura H. Atuesta & Alejandro Madrazo Lajous (eds.), Centro de Investigación y Docencia Económicas., 2018, pp.99-132.

²³ Intersecta & Laura Atuesta, *Las dos guerras. El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México (2007-2018)*, 2020, p. 28.

²⁴ En la respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0000700008921 se puede ver que las detenciones aumentaron justo a partir de 2007. Entre 2000 y 2006, Sedena reportó 15,086 personas detenidas y entre 2007 y 2012, fueron 51,375; esto es más del triple. Si bien las detenciones bajaron después del sexenio de Calderón (entre 2013 y 2018 reportaron 39,946) nunca han regresado a los niveles previos, del sexenio de Vicente Fox. Esto es algo que se presenta en muchos otros indicadores, como puede revisarse en la tercera sección (“La evidencia sobre el desempeño de las fuerzas armadas”) de la cuarta parte de este informe (“¿Por qué es problemática la

comenzamos a ver un mayor uso del lenguaje bélico para tratar temas de seguridad pública.²⁵ Desde 2007 también aumentó el presupuesto ejercido por las fuerzas armadas.²⁶ Por todas estas razones tomamos al sexenio de Calderón como punto de partida.

D. Los actos

Una vez más: el Inventario Nacional de lo Militarizado busca registrar actos por medio de los cuales se les dan funciones o presupuesto civiles a instituciones militares. ¿Qué actos incluimos en el Inventario? A grandes rasgos, son de dos tipos: por una parte, iniciativas de reforma y normas generales federales; y por otra, convenios o acuerdos firmados entre instituciones militares e instituciones civiles.

Valga señalar que el Inventario está estructurado a partir de esta división: hay un rubro de la base dedicada a las iniciativas y normas generales, y otro para los acuerdos y convenios. A ello dedicamos la siguiente sección, no sin antes mencionar que, como en todo registro, hay cosas que quedaron fuera. Por ejemplo, no incluimos en el análisis sentencias emitidas por tribunales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin duda, y como se verá a lo largo de este informe, la Corte ha jugado un papel importante en relación con la militarización, ya sea validando o invalidando muchas de las decisiones aquí registradas. No obstante, la hemos excluido -por ahora- pues consideramos que no tiene el poder de transferir funciones ni presupuesto, sino solo de validar esas decisiones (que no es menor). También hemos excluido de este proceso documentos entre las fuerzas armadas y particulares que las contrataron para realizar distintas obras. Un ejemplo de ello es cuando en 2019, al norte de Jalisco, una persona física aportó a la Sedena los recursos necesarios para la construcción de un helipuerto.²⁷ Excluimos estos convenios porque los particulares no tienen el poder de asignar funciones o presupuesto civiles. Nos importa alertar sobre estas exclusiones, sin embargo, porque son también parte del rompecabezas sobre lo que está pasando con las instituciones militares en México.

2. La integración del Inventario

La información incluida en el Inventario proviene de diferentes fuentes de información y está desagregada para ser analizada a través de diversas variables. A continuación describimos las fuentes que usamos para construir el Inventario, aquello que fue inventariado, y la manera en la que clasificamos y desagregamos la información que obtuvimos por medio de esas fuentes. La descripción obedece a los dos grandes tipos de actos que conforman el Inventario: las iniciativas y normas generales federales que llevan a cabo un proceso de militarización; y los acuerdos y convenios entre instituciones militares e instituciones civiles.

militarización?). Es importante reconocer que los datos de detenciones de la Sedena tienen distintos problemas, aunque la información que la dependencia ha compartido, por lo general, coincide en esta tendencia sobre cómo las detenciones aumentaron después del sexenio de Fox. Intersecta, [Amicus curiae para la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019](#), 2023, pp. 22-26.

²⁵ Al respecto, se pueden consultar textos como el de Velázquez, Sara & José Coutiño, “Ocupación militar. Un (breve) recuento de la presencia del Ejército en espacios civiles desde el inicio de la guerra contra las drogas”, *Revista Brújula*, 2022, en el que se analizan las consecuencias de la diversificación de tareas de las fuerzas armadas; o el de Calzada, Rebeca, “La militarización: del discurso a la realidad social”, *Este País*, 20 de septiembre de 2022. En este texto, Calzada analiza el uso y la normalización del lenguaje militarista en el desempeño de actividades de seguridad pública.

²⁶ Intersecta, [Dinero para reducir la violencia hay, pero ¿en qué lo invierte el Estado?](#), 2023, segunda edición, p.5.

²⁷ El convenio en el que se acuerda esa transferencia está disponible para consulta [en este enlace](#).

A. El Inventario de normas generales

i. Normas generales

El Inventario de normas generales documenta tres tipos de normas: constitucionales, legislativas y administrativas, todas a nivel federal. Se compone de dos fuentes de información: publicaciones en el Sistema de Información Legislativa (SIL) y en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

El DOF es el “órgano del gobierno constitucional” para publicar “leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación y los Órganos Constitucionales Autónomos”.²⁸ El SIL, por su parte, es una página web a cargo de la Dirección General de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación que recopila y procesa información legislativa que proviene de fuentes públicas, entre ellas, las gacetas de la Cámara de Diputados y Diputados y del Senado de la República.

Las normas constitucionales y legislativas tienen como fuente de información el SIL debido a que son presentadas ante alguna de las cámaras que integran el Congreso de la Unión. Por otro lado, las normas administrativas se refieren a los acuerdos y decretos emitidos por el Ejecutivo Federal y tienen como fuente de información el DOF.

En este análisis nos centramos exclusivamente en las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, ya que las instituciones militares son organismos de carácter federal y es competencia del Congreso Federal regularlas. También nos concentramos en las normas generales administrativas emitidas por el Ejecutivo Federal, considerando que es tanto la cabeza de la administración pública federal —de la cual Sedena y Semar son parte—, como el comandante supremo de las fuerzas armadas.

a) Registros del Sistema de Información Legislativa

Recurrimos al SIL²⁹ para inventariar las iniciativas legislativas que proponen la reforma o creación de normas constitucionales o legislativas federales. A través de la búsqueda avanzada del SIL, se realizó un filtrado de información de todas las iniciativas presentadas entre la LX Legislatura —que comenzó el 1 de septiembre de 2006— y la LXV Legislatura —que comenzó sus funciones el 1 de septiembre de 2021—. La fecha de corte para la revisión de iniciativas fue el 31 de agosto de 2023.

Para seleccionar las iniciativas a analizar, filtramos aquellas que mencionan al menos una vez a: i) la Secretaría de la Defensa Nacional (o Sedena), ii) la Secretaría de Marina (o Semar), iii) las fuerzas armadas o (FF AA), iv) al Ejército, y v) la Guardia Nacional. Durante las seis legislaturas analizadas fueron presentadas más de 2,500 iniciativas que hacen referencia, al menos una vez, a las palabras señaladas.

Posteriormente, para poder determinar si las iniciativas suponen un mecanismo de militarización —esto es, si estaban transfiriendo funciones o presupuesto civiles—, se revisó y analizó cada una de las iniciativas de ley o de reforma. En este proceso, quedaron descartadas aquellas iniciativas que:

²⁸ Artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

²⁹ Disponible para consulta [aquí](#).

- Mencionan a la Sedena, a la Semar, a las fuerzas armadas, al Ejército o a la Guardia Nacional de manera marginal. Es decir, no se centran en las instituciones castrenses ni buscaban darles mayores facultades o presupuesto civiles.
- Tienen como objetivo incrementar los derechos laborales de las personas que integran las instituciones militares.
- Se duplicaron por incluir más de una de las palabras seleccionadas para el proceso de filtrado. Esto se refiere a las que mencionan, por ejemplo, a la Sedena y posteriormente a las fuerzas armadas.

A diferencia de las normas administrativas (decretos o acuerdos del Ejecutivo Federal) que son aprobadas y publicadas en el DOF, las iniciativas analizadas pueden o no haber sido aprobadas. Incluimos un análisis sobre ello en la sección correspondiente.

Para evitar duplicar las observaciones provenientes del DOF y del SIL, se realizó un filtrado de la información según la fecha en la que había sido presentada la iniciativa de reforma o el acuerdo. En el caso de los documentos que tenían fechas coincidentes, llevamos a cabo una revisión manual para verificar que se tratara de documentos distintos.

Tras realizar este proceso, se identificaron **87 iniciativas provenientes del Congreso Federal** que buscaban darles funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas a través de reformas legislativas o constitucionales.

b) Publicaciones en el Diario Oficial de la Federación

Para obtener la información de esta fuente, se consultó la página web del DOF,³⁰ con la finalidad de identificar los decretos o acuerdos del Ejecutivo Federal que hicieran mención al menos una vez a alguna institución militar. Posteriormente, estos instrumentos fueron filtrados, dejando fuera las publicaciones del DOF que no regulan algún proceso de militarización; es decir, la asignación de funciones o presupuestos civiles a instituciones militares. Como resultado de ese proceso, en el Inventario quedaron registrados **19 acuerdos y decretos generales del Ejecutivo** que provienen del DOF. La fecha de corte para la revisión de decretos o acuerdos del Ejecutivo Federal fue el 31 de agosto de 2023.

ii. Anatomía del Inventario de normas generales

El Inventario de normas generales tiene un total de 87 iniciativas, algunas de las cuales resultaron en reformas provenientes del Congreso Federal y 19 acuerdos o decretos generales provenientes del Ejecutivo Federal. En conjunto, este apartado incluye 106 documentos.

Las variables de análisis de esta sección del Inventario fueron las siguientes:

- **ID.** Número de identificación asignado a cada observación para facilitar su localización.

³⁰ Disponible para consulta [aquí](#).

- **Denominación de la norma.** Título con el que se presentó la iniciativa legislativa o se publicó el decreto o acuerdo que tiene como objetivo o consecuencia transferir funciones o presupuesto civiles a instituciones militares.
- **Legislatura.** Periodo del órgano legislativo en el que fue presentada la norma. Cada legislatura tiene una duración de tres años.
- **Fecha.** Día y mes en el que fue presentada la iniciativa o fue publicado el decreto.
- **Año.** Año en el que fue presentada la iniciativa o fue publicado el decreto.
- **Origen.** Permite registrar quién presentó la iniciativa o decreto, si fue la cámara de diputados, el Senado o desde el Poder Ejecutivo Federal.
- **Poder reformador.** Establece si la norma es sujeta a discusión por parte del Poder Legislativo o el poder reformador es el Poder Ejecutivo Federal, como sucede con los acuerdos y decretos.
- **Tipo de norma.** Esta variable tiene tres categorías:
 - Constitucional: la norma tiene como objetivo reformar o crear un nuevo apartado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Legislativa: la norma tiene como objetivo reformar o crear una nueva disposición a nivel legislativo federal.
 - Administrativa: son Acuerdos o decretos emitidos por el Poder Ejecutivo Federal.
- **Descripción.** Explicación breve de lo que propone la iniciativa o lo que establece el decreto o acuerdo.
- **¿Quién presentó la norma?** Nombre de la persona o grupo que presentó la iniciativa o publicó el decreto.
- **Partido/ grupo parlamentario.** En el caso de las iniciativas legislativas, nombre del partido o grupo parlamentario que presentó la propuesta de norma para su discusión. En el caso de decretos y acuerdos, nombre del partido al que pertenece el titular del Ejecutivo Federal.
- **Oposición:** En el caso de iniciativas legislativas, señala si quien presentó la norma era parte de un partido de oposición al momento de hacerlo. Por partido de oposición entendemos un partido que *no* es el partido de quien está a cargo del Ejecutivo Federal.
- **Fase en el proceso legislativo** En el caso de iniciativas legislativas, ¿cuál era su estado al momento de inventariar? Las categorías son:
 - Aprobada: la propuesta normativa fue aceptada y publicada.
 - Desechada: la propuesta normativa fue rechazada.

- Pendiente en comisiones: la propuesta normativa fue presentada pero no ha sido discutida.
- Retirada: la persona o grupo que presentó la propuesta normativa decidió removerla.

En el caso de acuerdos o decretos del Ejecutivo Federal, todas las observaciones fueron marcadas como “aprobadas”.

- **Norma aprobada.** En esta sección está el enlace a la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la versión oficial de la norma.

Es importante aclarar que en el registro de estas iniciativas y normas, no contabilizamos ni damos cuenta de las facultades específicas que las normas generales proponen ampliar, ya que algunas iniciativas contienen múltiples facultades (y algunas contemplan presupuesto en los artículos transitorios). En este ejercicio nos limitamos a inventariar el número de iniciativas presentadas y normas aprobadas. El estudio de estos documentos permite entender qué se militariza, quiénes lo proponen y aprueban, a través de qué tipo de normas lo hacen y cuándo lo propusieron, aprobaron o publicaron, con lo cual es posible visibilizar algunos patrones en el tiempo que contribuyen a entender el proceso de expansión militar.

B. Inventario de convenios y acuerdos

Además del Inventario de las normas generales, también construimos el Inventario de los convenios y acuerdos. La enorme diferencia entre ambos tipos de documentos es que mientras los primeros son normas abstractas y generales, los segundos son pactos entre partes, una de las cuales siempre es una institución militar. A través de estos convenios o acuerdos, se les han transferido funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas.

i. Convenios y acuerdos

a) Respuestas a solicitudes de acceso a la información

¿Qué buscamos?

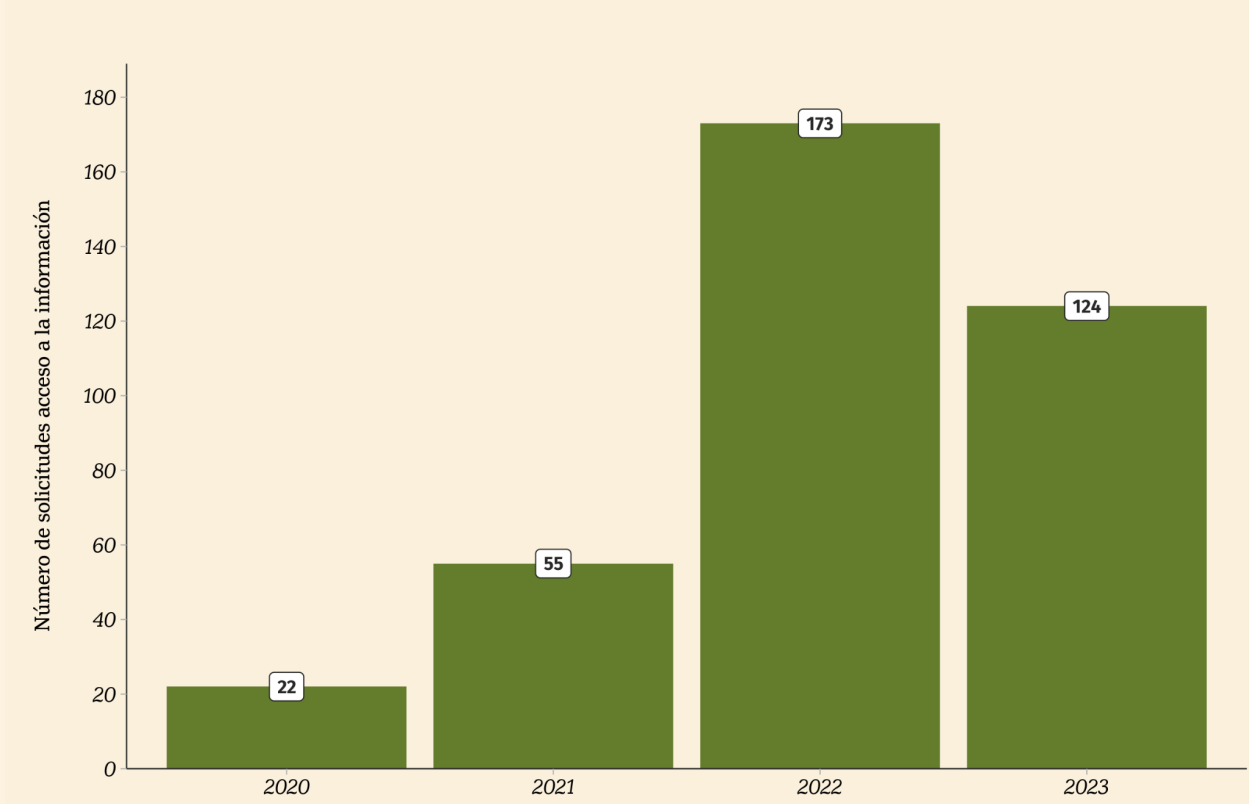
Como mencionamos antes, el Inventario es la continuidad de un proceso iniciado cuatro años atrás. Ello implica dos cosas. Por un lado, durante este lapso la manera en la que se presentan solicitudes de acceso a la información ha cambiado. Hasta hace dos años, las solicitudes podían ser presentadas en dos plataformas de internet: la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y el sistema Infomex. El sistema Infomex dejó de operar en 2021. Sin embargo, en este proyecto hay información que proviene de solicitudes de acceso a la información que fueron presentadas a través de Infomex -cuando todavía estaba disponible para su uso- y de la PNT. Por otro lado, el proceso para solicitar información ha tenido cuatro cortes temporales, según la fecha en la que se requirió la información y el periodo que buscábamos cubrir cuando eso sucedió. Las solicitudes se presentaron en las siguientes temporalidades:

- **Periodo uno.** Solicitudes presentadas a través de Infomex en el segundo semestre de 2020 para cubrir el periodo 2007-2020.

- **Periodo dos.** Solicitudes presentadas en el primer y segundo semestre de 2021 a través de la PNT, para cubrir el periodo 2020 y 2021 de instituciones a las que ya se les había requerido información en el bloque anterior. También, por primera vez, del periodo 2007-2021 a instituciones a las que no habíamos requerido información pero que consideramos que podían contar con información de interés para el Inventario.
- **Periodo tres.** Solicitudes presentadas en el primer y segundo semestre de 2022 para cubrir el periodo de 2021 y 2022 de instituciones a las que ya se les había requerido información en el bloque anterior. También, se solicitó información por primera vez sobre el periodo 2007-2022 a instituciones a las que no habíamos requerido información pero que consideramos que podían contar con documentos de interés para el Inventario.
- **Periodo cuatro.** Solicitudes presentadas en el primer semestre de 2023 para complementar las solicitudes del periodo pasado y cubrir todas las instituciones del periodo 2007-2022.

En total, se presentaron 369 solicitudes de acceso a la información que quedaron distribuidas como muestra la siguiente gráfica.

Solicitudes de acceso presentadas por año



Fuente: solicitudes de información realizadas para el Inventario Nacional de lo Militarizado.

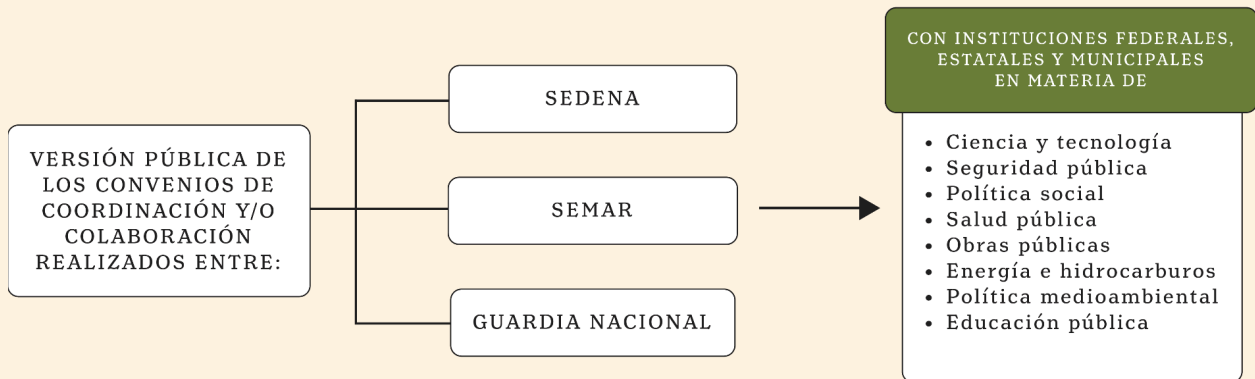
A su vez, las solicitudes que presentamos en esas plataformas se clasificaron en cuatro bloques o grupos. En el primer bloque, requerimos la versión pública de los convenios de coordinación y/o convenios de colaboración celebrados por la Sedena, la Semar y/o la Guardia Nacional con instituciones federales, estatales y/o municipales. En las solicitudes de este bloque, solicitamos lo siguiente:

Información solicitada en el primer bloque de información



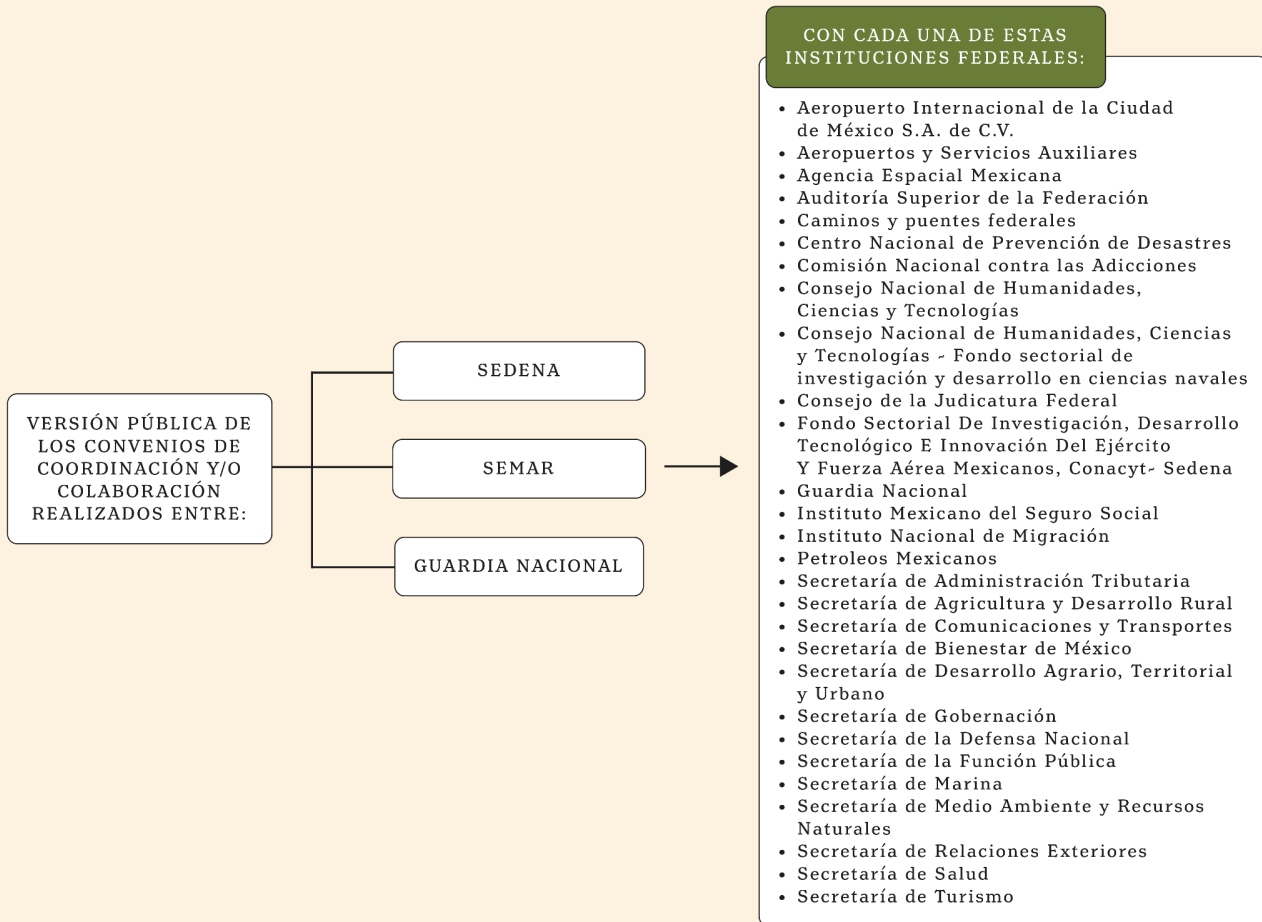
En el segundo bloque, requerimos la versión pública de los convenios de coordinación y/o convenios de colaboración celebrados por la Sedena, la Semar y/o la Guardia Nacional con instituciones federales, estatales y/o municipales en relación con materias específicas. En las solicitudes de este bloque, solicitamos lo siguiente:

Información solicitada en el segundo bloque de información



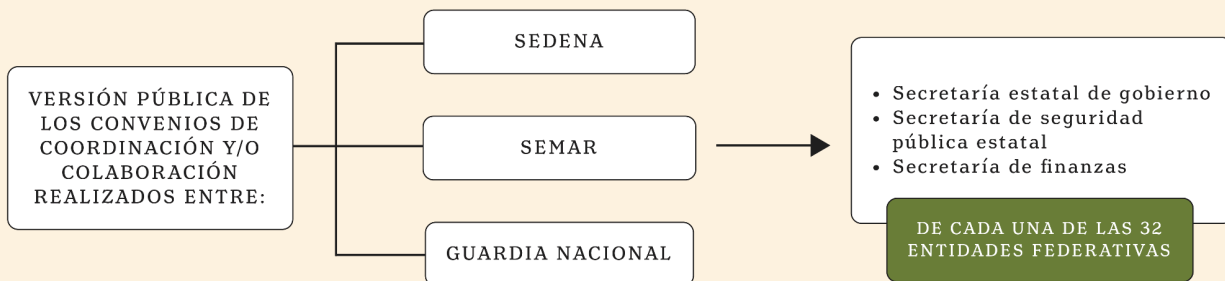
En el tercer bloque de solicitudes se requirió información acerca de convenios entre instituciones específicas con Sedena, Semar y la Guardia Nacional. En este bloque solicitamos información de 25 instituciones federales diferentes. Para cada institución presentamos una solicitud individual.

Información solicitada en el tercer bloque de información



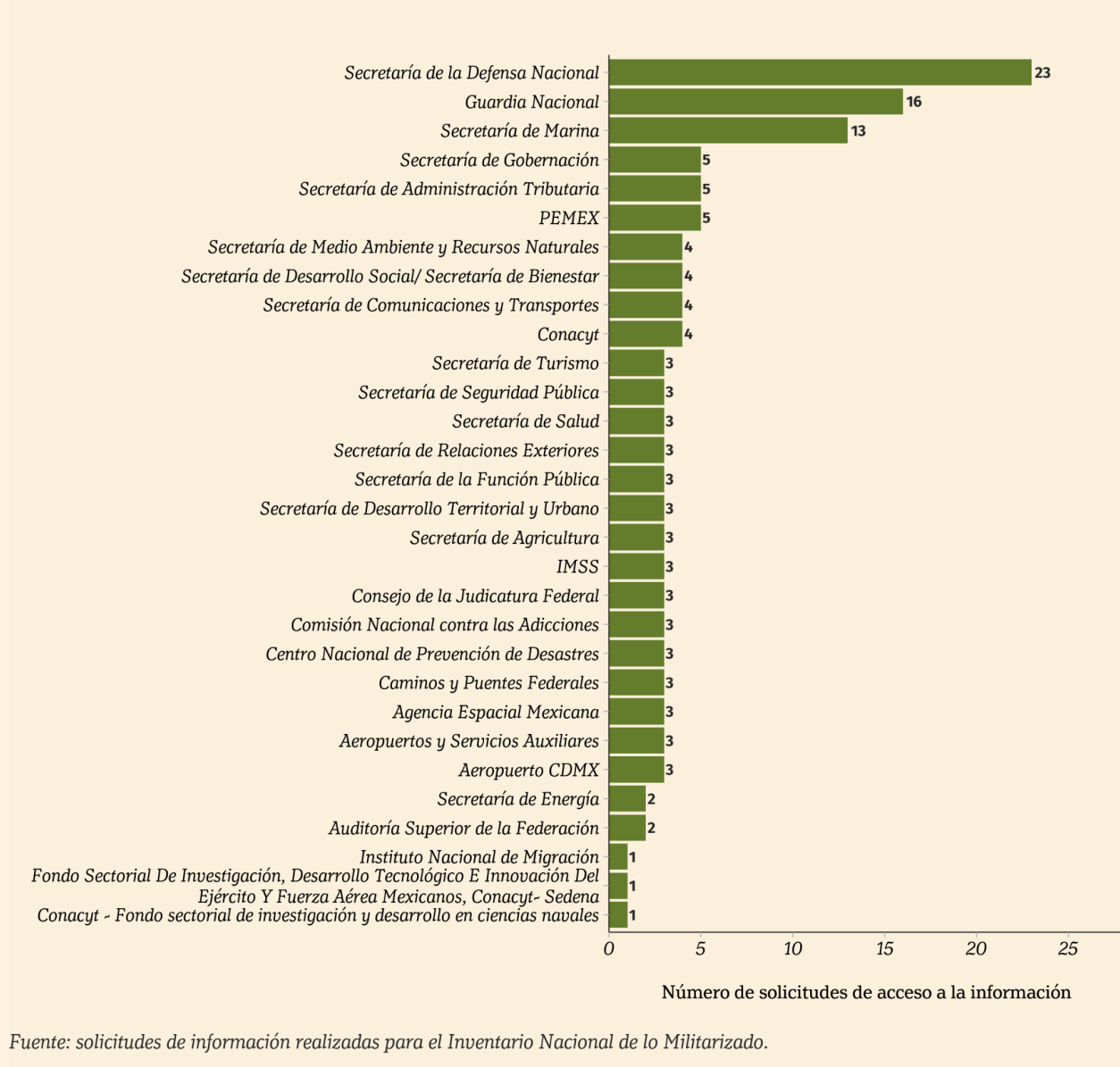
Por último, en el cuarto bloque de solicitudes requerimos al equivalente de la secretaría de gobierno, la secretaría de seguridad pública y la secretaría de finanzas de cada entidad federativa los convenios realizados con instituciones militares. En este bloque de solicitudes requerimos la siguiente información:

Información solicitada en el cuarto bloque de información

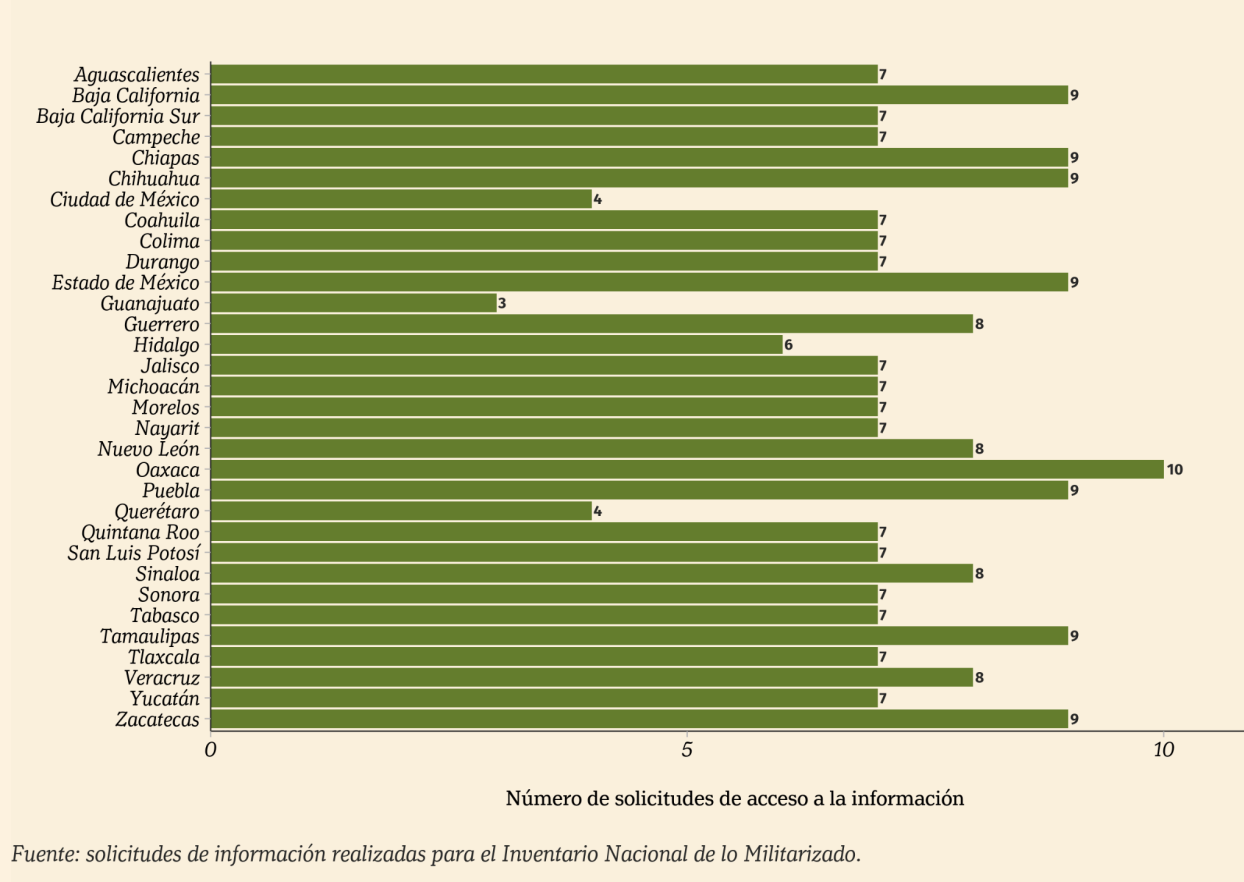


Las 369 solicitudes de acceso a la información fueron realizadas a instituciones militares y civiles, federales y estatales. La lista desagregada de solicitudes con el folio asignado por el sistema de transparencia puede consultarse en [este enlace](#). Las siguientes gráficas muestran la forma en la que las distintas solicitudes quedaron distribuidas por autoridad. La primera gráfica registra las solicitudes hechas a instituciones federales y la segunda, a entidades federativas.

Solicitudes de acceso presentadas a dependencias federales



Solicitudes de acceso presentadas a entidades federativas



Fuente: solicitudes de información realizadas para el Inventario Nacional de lo Militarizado.

El motivo de la distribución desigual de solicitudes es la división de los cuatro periodos en los que se solicitó información para la elaboración del Inventario. En la primera versión del Inventario no requerimos información a todas las entidades federativas, pero sí lo hicimos para esta nueva versión. Lo mismo ocurre con las instituciones: en este proceso de actualización solicitamos información a autoridades a las que no se la habíamos pedido. Además, derivado de respuestas negativas o en las que identificamos que el requerimiento debía ser modificado para incrementar las posibilidades de acceder a la información, surgió la necesidad de presentar más solicitudes.

¿Qué obtuvimos?

Realizar solicitudes no garantiza el acceso a la información requerida. Aunque cada vez tenemos acceso a más y mejores datos, la opacidad continúa siendo parte de la cotidianidad de diversas instituciones públicas del país, incluidas las fuerzas armadas.³¹ En este contexto no sorprende que nuestros procesos de solicitudes de acceso a la información concluyeran, en muchos casos, sin la información solicitada.

³¹ Vela Barba, Estefanía, Regina I. Medina, Adriana E. Ortega & María Fernanda Torres, "Arbitrariedad, violencia y opacidad: las detenciones de las Fuerzas Armadas ante la Suprema Corte", Nexos, 23 de enero de 2023.

En este apartado es importante señalar qué sí obtuvimos, qué no y cómo se justificó la falta de información. Como señala Stanley Cohen,³² no toda negación es literal y nuestros procesos de acceso a la información son ejemplo de ello. De todas las solicitudes a dependencias federales —incluyendo a las instituciones militares— solo no obtuvimos respuesta en un caso. Es decir, obtuvimos respuesta en el 96% de las solicitudes. El asunto está en *qué* fue lo que nos respondieron.

En el caso de los requerimientos de información dirigidos a las entidades federativas, la ausencia de respuestas fue más alta. Esta ausencia de respuesta la interpretamos en dos sentidos. Por un lado, como una abstención absoluta; es decir, literalmente no hubo respuesta. El otro sentido corresponde a respuestas que si bien se registraron de manera formal y ante la Plataforma de Transparencia, adjuntan un documento en blanco, no adjuntan los documentos solicitados o, como es el caso de la Ciudad de México, realizan cuestionamientos a la solicitud en lugar de responderla. El Estado de México, Chihuahua, Guerrero, Tlaxcala y la Ciudad de México se abstuvieron de responder en al menos una ocasión. A pesar de ello, 84% de los estados contestaron nuestras solicitudes.

Una vez que obtuvimos las respuestas a los requerimientos, y con base en los tipos de respuesta establecidos por la regulación en materia de transparencia, las clasificamos en las seis categorías:

- **Información inexistente.** Solicitudes en las que la autoridad declara que no existe la información requerida. Fue el caso más frecuente, pues en este grupo quedó clasificado el 37% de las solicitudes.
- **Declaración de incompetencia.** Solicitudes en las que la autoridad declaró no tener facultades para contar con los documentos solicitados. En este grupo quedó clasificado el 24% de las solicitudes.
- **Algún tipo de información.** Solicitudes en las que obtuvimos al menos una de las expresiones documentales solicitadas. En este grupo se clasificó al 20% de las solicitudes.
- **Solicitud de pago por la información.** Solicitudes en las que la autoridad pidió un pago por la información. La regulación de transparencia establece como una obligación de todas las instituciones públicas promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles, así como promover la digitalización de la información.³³ A pesar de ello, es una práctica común que las instituciones soliciten un pago para generar la información, argumentando que esta se encuentra en formatos físicos y debe ser fotocopiada. Las sumas en ocasiones son cuantiosas. En este grupo se clasificó al 9% de las solicitudes.
- **Información reservada.** Solicitudes en las que la información fue reservada. De acuerdo con la regulación de transparencia, se puede reservar información que comprometa la seguridad nacional, ponga en peligro la vida de una persona o esté relacionada con un proceso de

³² Cohen, Stanley, *States of denial - knowing about atrocities and suffering*, (Cambridge), Polity Press, 2021.

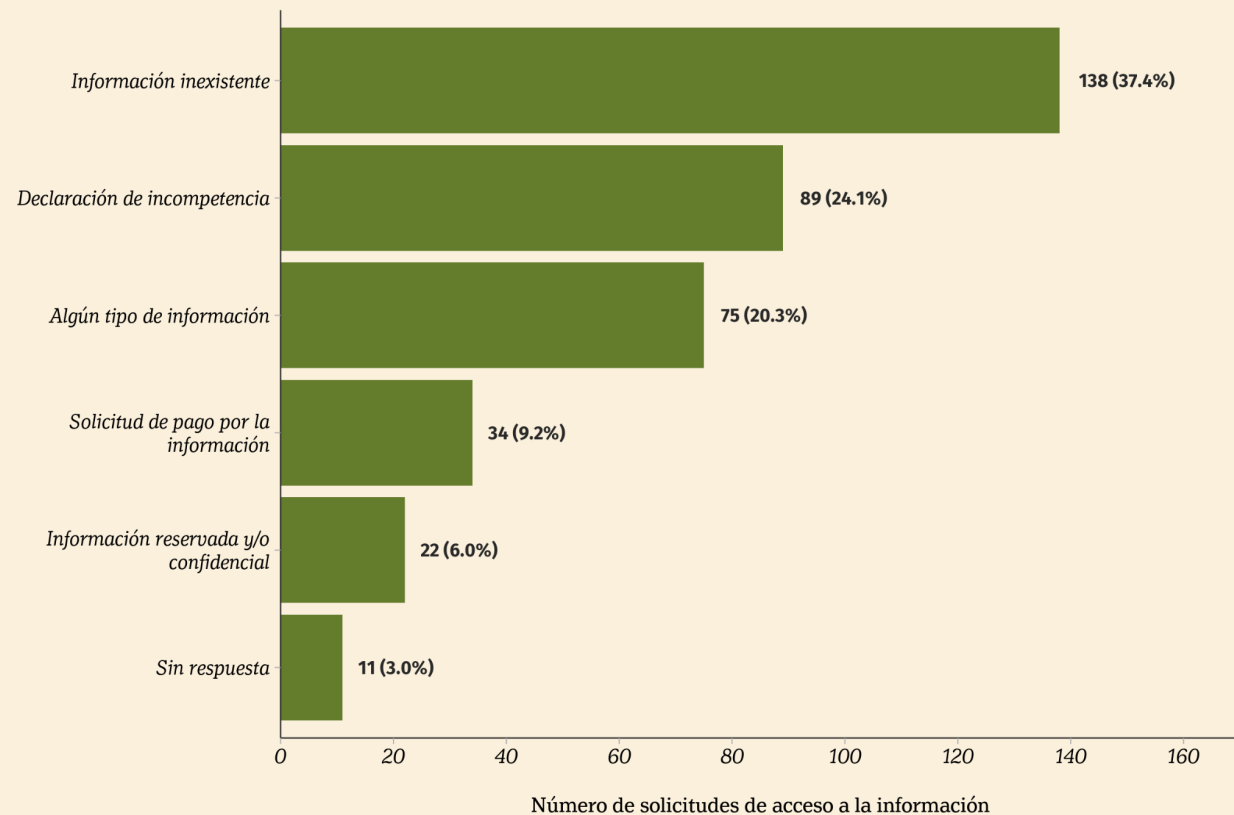
³³ Artículo 11 de la [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#).

administración de justicia que se encuentre en trámite.³⁴ En este grupo se clasificó al 6% de las solicitudes.

- **Sin respuesta.** En esta clasificación están las solicitudes en las que literalmente no hubo respuesta o aquellas en las que, si bien de manera formal y ante la Plataforma de Transparencia adjuntan una “respuesta”, esta está en blanco.

Las respuestas a las solicitudes quedaron distribuidas de la siguiente forma:

Respuestas de las autoridades a las solicitudes de acceso a la información pública



Fuente: solicitudes de información realizadas para el Inventario Nacional de lo Militarizado.

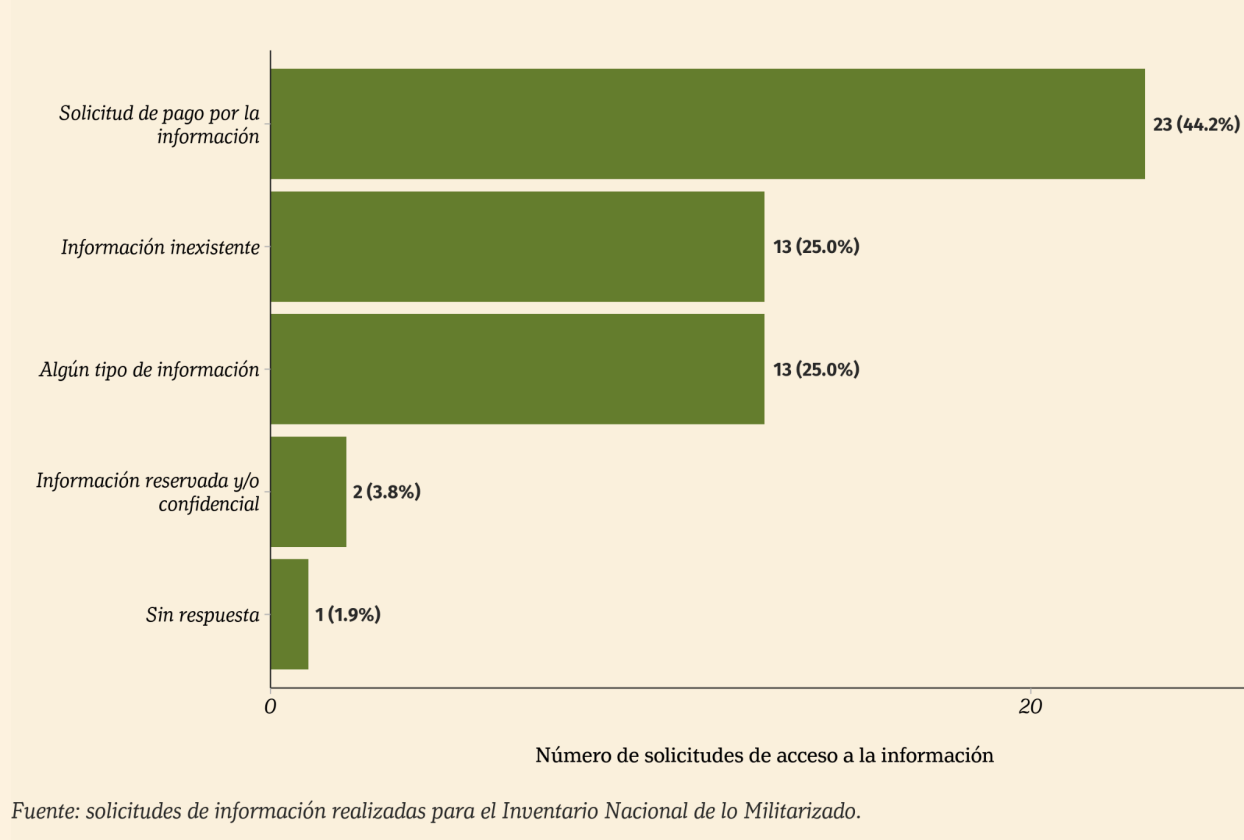
Es decir, **de las 369 solicitudes enviadas, solo en 20% de los casos obtuvimos algún tipo de información útil** para el análisis del Inventario.

Esto es relevante porque es común que, al hablar de fuerzas armadas y transparencia, se identifique como obstáculo la posibilidad que tienen las instituciones militares de recurrir al argumento de la seguridad nacional para negar el acceso a la información. Las respuestas que obtuvimos, sin embargo, evidencian la posibilidad adicional que tienen las instituciones públicas de simular respuestas en los procesos de requerimiento de información pública. Es decir, no es necesario realizar una negación literal de la información para no entregarla, sino que es posible recurrir a otros argumentos, como la declaración de incompetencia o la solicitud de pago por información

³⁴ Artículo 110 de la [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#).

pública. Respecto a esto último, es importante mencionar que las instituciones que proporcionalmente recurrieron en mayor medida al cobro de la información fueron las fuerzas armadas: si se suman todas las respuestas, se solicitó un pago en el 9% de los casos, pero si se analizan únicamente las respuestas de las fuerzas armadas, se solicitó un pago en 44% de los casos.

Respuestas de las instituciones militares a las solicitudes de acceso a la información pública



Sorprende que se realicen cobros por información que, en principio, es pública. Sin embargo, este tipo de respuesta se sustenta en el argumento de que los documentos solicitados no se encuentran digitalizados, y es necesario reproducirlos de manera física (por ejemplo, a través de copias), lo que implica un costo no presupuestado para la institución. Este argumento resulta contradictorio con las obligaciones en materia de transparencia de las instituciones públicas, así como con el principio de máxima publicidad, que establece que toda la información en posesión de instituciones públicas debe ser pública, completa, oportuna y accesible.³⁵ Por otro lado, el requerimiento del pago por la información implica que esta queda únicamente en manos de la persona que la solicita, por lo que no está disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia para su revisión posterior por parte de otras personas que quieran conocerla.

Asimismo, el requerimiento de pago por la información habla de prioridades presupuestarias. En el caso específico de las instituciones militares, resulta paradójico que instituciones federales –como Sedena y Semar– que en 2021 ejercieron más recursos que el Poder Judicial y el Poder Legislativo

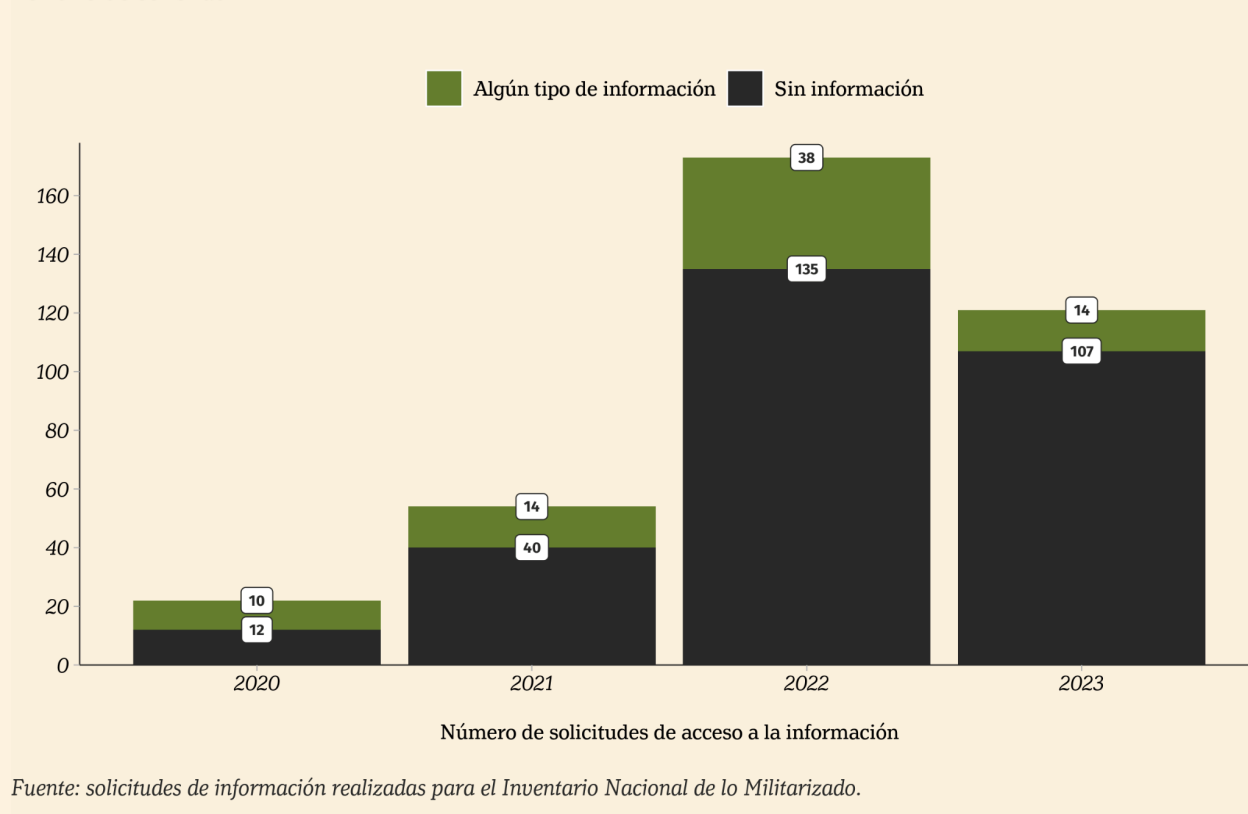
³⁵ Artículo 8 fracción VI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

Federal juntos³⁶ no cuentan con recursos asignados para fotocopias o digitalización de documentos, cuestiones necesarias para cumplir con sus obligaciones de transparencia.

Por otro lado, identificamos una tendencia a la baja respecto a la posibilidad efectiva de obtener información. Como muestra la siguiente gráfica, entre 2020 y 2023, la proporción de respuestas a solicitudes en las que se otorgó la información requerida disminuyó en 35%.

¿Qué respuestas dieron las autoridades a las solicitudes de acceso a la información pública?

Por año de solicitud



Fuente: solicitudes de información realizadas para el Inventario Nacional de lo Militarizado.

Ahora, ¿quiénes sí respondieron? Proporcionalmente, las instituciones federales que tuvieron una mayor tasa de respuestas positivas —que aportaron algún tipo de información— fueron el Centro Nacional de Prevención de Desastres, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En el caso de las entidades federativas, Guanajuato, Tamaulipas y Querétaro fueron las que en más ocasiones respondieron con algún tipo de información.

Posterior a la recepción y clasificación de respuestas, estas fueron revisadas y depuradas según las variables de análisis del Inventario. En este proceso, varios de los documentos quedaron fuera del Inventario, dado que, a pesar de mostrar convenios entre instituciones militares y civiles, no documentaron procesos de militarización. Es decir, no reflejaban la asignación de funciones o presupuestos civiles, por lo que no se consideraron relevantes para este proyecto. Un ejemplo de

³⁶ Intersecta, *Dinero para reducir la violencia hay, pero ¿en qué lo invierte el Estado?*, 2022, p. 6.

ello son los convenios en los que la Sedena actúa como intermediaria para que las entidades federativas puedan realizar la compra de armas o municiones, una función que entendemos que sí le corresponde por seguridad nacional.

Como conclusión de este proceso de requerimiento de información, en el Inventario quedó un registro de 248 observaciones que provienen de solicitudes elaboradas a través del Sistema Nacional de Transparencia.

b) Comunicados oficiales de prensa

Los comunicados oficiales de prensa son documentos institucionales emitidos para dar a conocer las actividades realizadas por las dependencias públicas. Con el objetivo de obtener información acerca de transferencias presupuestales o de funciones que no constaban en convenios, realizamos una revisión de todos los comunicados oficiales de prensa emitidos entre 2007 y 2022 por la Sedena, la Semar y la Guardia Nacional, mismos que fueron publicados en la sección respectiva de cada institución militar en el portal único del gobierno de México.³⁷

Posteriormente filtramos la información, seleccionando los comunicados que evidenciaban transferencias que no estaban registradas en convenios. Así, por ejemplo, los comunicados de Sedena que registraron la participación del Ejército en actividades de seguridad pública en Veracruz quedaron fuera, toda vez que a través de las solicitudes de información ya se había obtenido evidencia de la participación del Ejército en la seguridad pública de ese estado. El objetivo de este proceso de filtración fue evitar contabilizar dos veces un mismo presupuesto o función. Como resultado de este análisis, en el Inventario quedó un registro de doce observaciones que provienen de comunicados oficiales de prensa.

Por razones de practicidad, en la sección de convenios y acuerdos hacemos referencia a *instrumentos que registran transferencias* o simplemente a *convenios y acuerdos*, sin especificar que algunos casos provienen de comunicados oficiales. Sin embargo, es importante explicitar que algunos registros provienen de esta fuente.

ii. Anatomía del Inventario de convenios y acuerdos

Una vez que concluimos con el proceso de recabar la información, comenzamos a clasificarla. En el caso de la sección de convenios y acuerdos, categorizamos los documentos que hicieran constar la absorción de funciones o presupuestos civiles por parte de instituciones militares según variables determinadas. A continuación explicamos cada una de estas variables, así como sus categorías.

- **ID.** Número de identificación asignado a cada observación para facilitar su localización.
- **Fuente donde encontramos la información.** Este es el mecanismo, previamente explicado, que nos llevó a obtener el documento en el que consta cada transferencia de funciones o presupuesto civil a alguna institución militar. Esta variable tiene dos categorías: respuesta a solicitud de información y comunicado.

³⁷ Disponible para consulta [aquí](#).

- **Documento.** Es el título del documento en el que consta cada transferencia de funciones o presupuesto civiles a alguna institución militar, así como el hipervínculo para su consulta.
- **Descripción.** Resumen de la transferencia o presupuesto civil que fue absorbido por alguna institución militar en cada observación.
- **Fecha.** Día y mes en el que fue emitida, publicada o acordada la transferencia de funciones o presupuesto civiles a alguna institución militar. En esta variable hay observaciones marcadas con NA porque en ocasiones solo es posible acceder al año en el que se emitió el documento, no al día y mes.
- **Año.** Año en el que fue emitida, publicada o acordada la transferencia de funciones o presupuesto a alguna institución militar.
- **Nivel de gobierno.** Esta variable registra si quien realizó la transferencia de funciones o presupuesto civiles a la institución militar fue el gobierno federal, estatal o municipal. Dichas transferencias pueden realizarse de manera concurrente entre dos o más niveles de gobierno.
- **Entidad federativa.** En esta variable registramos los casos en los que la transferencia a la institución militar fue realizada por una entidad federativa y/o un municipio. Las observaciones marcadas con NA son porque algunas transferencias fueron realizadas únicamente por la federación.
- **Folio de solicitud de acceso a la información.** Esta variable es únicamente para las observaciones que tienen como fuente de origen respuestas a solicitudes de información. Cada solicitud de información pública en la Plataforma Nacional de Transparencia tiene asignada una clave o folio para poder rastrearla. Esta variable registra dichos folios. En esta variable hay observaciones marcadas con NA porque, como se explicó, algunas transferencias fueron localizadas a través de otras fuentes.
- **¿Qué institución(es) transfieren?** Registra la institución específica que realizó la transferencia de funciones o presupuesto civiles a la institución militar.
- **¿Quién recibe la transferencia?** Registra si la transferencia fue recibida por Sedena, Semar o Guardia Nacional. Una transferencia puede ser recibida por dos o más instituciones militares de manera simultánea.
- **Tipo de función.** Registra si la transferencia realizada es de una función civil o militar. En el caso de que una función sea militar es porque aunque constitucionalmente sí le corresponde a las fuerzas armadas, es ejecutada con presupuesto civil.
- **¿Presupuesto civil?** Registra si la transferencia realizada se llevó a cabo con presupuesto civil o no. En el caso de que la opción sea “no” es porque las instituciones militares realizaron una función civil sin que ello implicara la transferencia de recursos de una institución civil; es decir, sin realizar un cobro por ello.

- **¿Qué fue transferido a las instituciones militares?** Esta variable registra el tipo de función o presupuesto que fue transferido a alguna institución militar. Existen nueve categorías:
 - Construcción de obra militar: obras militares desarrolladas por las fuerzas armadas con presupuesto civil.
 - Desarrollo científico y tecnológico: creación, diseño y desarrollo de proyectos de investigación.
 - Obra pública: construcción, mantenimiento o mejora de infraestructuras y servicios de interés público.
 - Política social: acciones, medidas y programas para promover el bienestar social.
 - Protección civil: medidas y acciones destinadas a prevenir, mitigar, responder y recuperarse de situaciones de emergencia o desastre.
 - Protección y restauración del ambiente: acciones y medidas destinadas a preservar, conservar y recuperar los ecosistemas naturales, así como a mitigar los impactos negativos de las actividades humanas en el medio ambiente.
 - Salud: acciones y medidas para promover, proteger y mejorar la salud de la población.
 - Seguridad pública: acciones y medidas para proteger y mejorar la seguridad pública.
 - Miscelánea: transferencias variadas que por su origen no pueden ser clasificadas en ninguna de las categorías anteriores.

- **Periodo de vigencia.** Temporalidad de validez de cada una de las observaciones. Las categorías de esta variable pueden ser:
 - Un lapso temporal. Por ejemplo, 2010 o de 2012 a 2014.
 - Sin fecha de conclusión. En este caso la observación no establece de manera clara un periodo de conclusión; por ejemplo, cuando se establece que el desempeño de la función por parte de instituciones militares va a cesar cuando “las partes lo determinen”.
 - Sin información. La observación no hace referencia a la duración de la transferencia, por lo que no es posible tener esa información.

- **Fundamento jurídico.** Disposiciones normativas utilizadas para fundar y motivar el documento de cada observación.

- **Presupuesto descriptivo.** Descripción textual del presupuesto y/o bienes transferidos a la institución militar que consta en el documento. No todas las observaciones cuentan con esta información, ya sea porque esta no necesariamente consta en las fuentes de información o porque la transferencia de funciones no implicó un incremento de presupuesto para la institución militar.

- **Presupuesto transferido.** Cantidad numérica del presupuesto transferido a la institución militar, según consta en el documento.

- **Presupuesto transferido (Pesos de 2023).** Cantidad numérica del presupuesto transferido deflactada a pesos de 2023,³⁸ para abstraer el efecto de la inflación y facilitar la comparación.
- **Inmueble transferido.** Descripción textual del inmueble transferido a la institución militar para el desempeño de tareas o funciones de carácter civil.
- **Fuentes adicionales.** Fuentes de información complementarias a la principal de cada observación.

3. El Inventario y sus limitantes

El Inventario solo hace constar una fracción de los procesos de militarización del país; es decir, no documenta la totalidad de las transferencias de funciones y presupuesto a las instituciones militares. No registra todas las funciones o presupuestos civiles transferidas por las instituciones militares sino solo aquellas que pudimos registrar a través de documentos públicos: respuestas a solicitudes de acceso a la información, comunicados oficiales y publicaciones en páginas gubernamentales como el DOF o el SIL. Debido a las barreras de acceso a la información y a que los procesos de militarización a menudo se realizan a través de mecanismos que no son públicos —por ejemplo, los convenios—, no fue posible conocer con exactitud todas las funciones y presupuestos que han sido transferidos a las instituciones militares en México. El Inventario es solo una parte de un rompecabezas del que no tenemos todas las piezas. Por lo tanto, un primer hallazgo de este trabajo es la falta de información pública sobre todas las funciones que actualmente realizan las instituciones militares y el presupuesto con el que cuentan.

En el caso particular de las solicitudes de acceso a la información, es necesario problematizar su accesibilidad y carácter público, pues barreras como condicionar la información a un pago dificultan dar seguimiento a los procesos de militarización del país. Exigir un pago por los documentos consiste en un mecanismo de negación útil para la institución que lo usa, ya que no implica una negación formal de la información, pero sí una afectación negativa al derecho a esta. Un ejemplo de lo anterior es que acceder a los convenios de obra pública requeridos a la Sedena en las solicitudes 0000330026422005759 y 0000330026422005758 hubiera implicado un costo de casi \$4,000 pesos, equivalente a diecinueve salarios mínimos en 2023. No es posible hablar del cumplimiento de los principios de transparencia o del derecho a la información con barreras de acceso de este tipo.

Por otro lado, el Inventario documenta transferencias de funciones y presupuestos civiles a instituciones militares a través de convenios, acuerdos y normas generales. Sin embargo, estos no son los únicos mecanismos que han contribuido a la militarización de la vida pública en México. Al respecto, la investigación *El negocio de la militarización*, realizada por MUCD, muestra que las fuerzas armadas también han fortalecido su poder a través de los fideicomisos y los ajustes al presupuesto, tanto por los recursos adquiridos, como por las funciones civiles en las que se involucran.³⁹

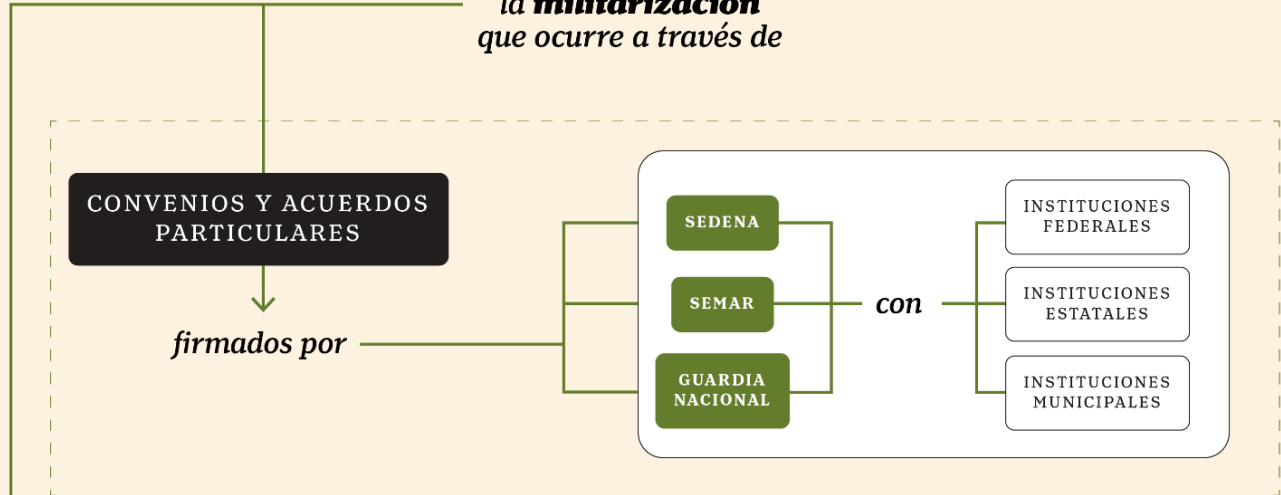
³⁸ Las cantidades fueron deflactadas con información del índice de precios del primer trimestre de 2023. Para más información del proceso de deflactación, recomendamos consultar el deflactor del Centro de Análisis e Información Fundar, [disponible aquí](#), con su [nota metodológica](#).

³⁹ México Unido contra la Delincuencia, *El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero*, 2024.

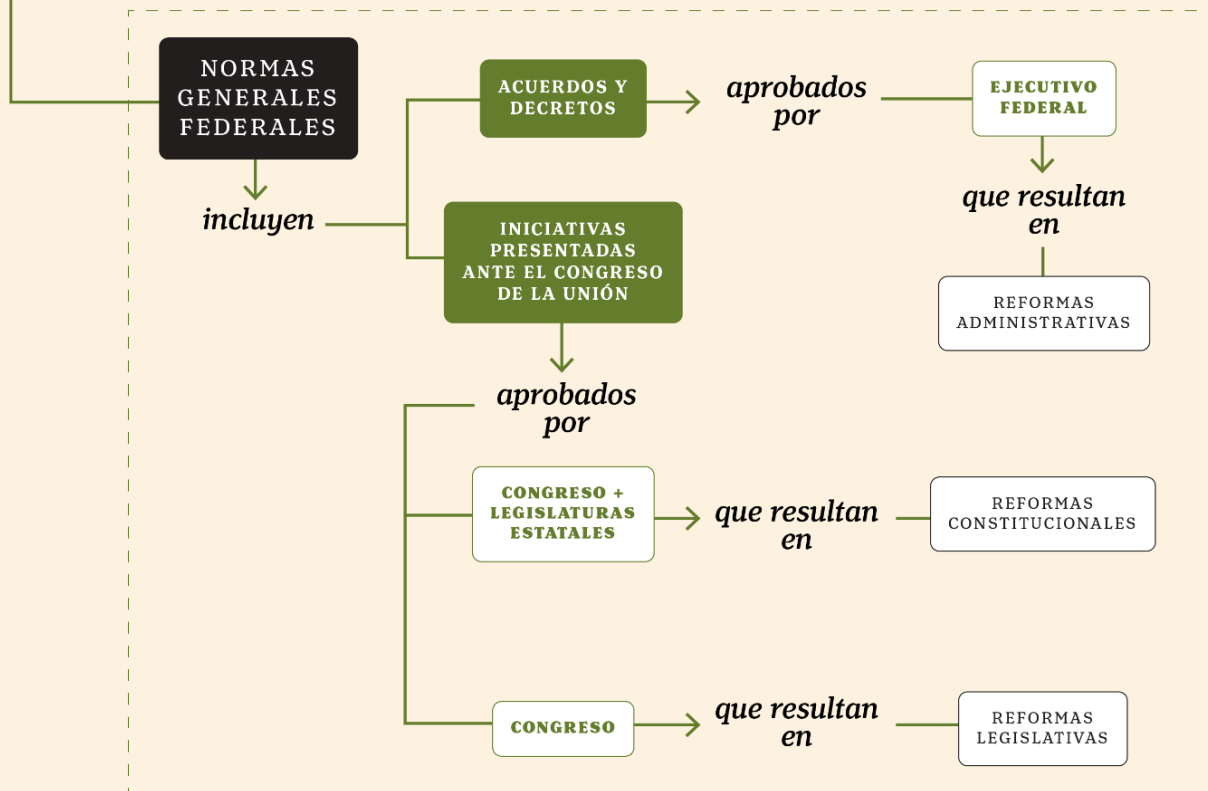
A pesar de las limitantes, el Inventario registra un proceso de militarización innegable. En la siguiente sección presentamos los principales hallazgos que permiten entender de mejor manera los mecanismos legales usados para transferir funciones y presupuestos civiles a las fuerzas armadas, cuándo se han llevado a cabo, las formas en las que se han justificado y las instituciones que han hecho estas transferencias.

Inventario Nacional de lo Militarizado

REGISTRA
la **militarización**
que ocurre a través de



Fuentes: PNT, Infomex
Periodo: 2007-2022



Fuentes: DOF, SIL
Periodo: septiembre 2006 - agosto 2023

III. Hallazgos del Inventario

El objetivo de este capítulo es mostrar los principales hallazgos del Inventario, que permiten entender qué se ha transferido a las fuerzas armadas, cómo, cuándo y quiénes han participado en estos procesos.⁴⁰ El apartado se divide en dos partes.

En la primera, analizamos las iniciativas y normas generales del Inventario. En síntesis, los resultados muestran que durante el sexenio del presidente López Obrador hubo un aumento en el número de iniciativas presentadas y aprobadas ante el Congreso de la Unión. En los últimos cuatro años también ha habido un incremento de los acuerdos y decretos emitidos por el presidente en relación con la ampliación de las facultades de las fuerzas armadas. Mientras que la mayoría de las iniciativas y reformas legislativas son en materia de seguridad, el Ejecutivo ha usado la facultad reglamentaria para dar cada vez más funciones administrativas que no se relacionan con la seguridad pública a las fuerzas armadas. Destaca cómo ha creado, por medio de resoluciones y acuerdos, quince empresas de participación estatal mayoritaria administradas tanto por la Sedena como por la Semar. Estas empresas nada tienen que ver con la función constitucional de las fuerzas armadas y presentan problemas en términos de legalidad, democracia y transparencia.

En la segunda parte exploramos los datos contenidos en el Inventario de convenios y acuerdos. Encontramos 258 instrumentos que registran la transferencia de presupuestos o funciones civiles por parte de una autoridad civil a las fuerzas armadas. Como se mencionó en la Metodología, la mayoría de estas transferencias fueron documentadas a través de convenios, pero algunas fueron registradas a través de comunicados oficiales. De las instituciones militares, la Sedena ha sido la que ha obtenido mayores beneficios por medio de estos convenios, al ser la que ha recibido la mayoría de transferencias registradas. Así como ocurre con las iniciativas legislativas y los acuerdos y decretos presidenciales, en los últimos cuatro años ha habido un incremento del número de acuerdos y convenios que las instituciones militares firman con las instituciones civiles para obtener funciones y presupuesto civiles. A este proceso contribuyen tanto instituciones federales, como instituciones estatales y municipales. Más aún: en años recientes ha habido un cambio importante en el tipo de función civil que se les transfiere a las fuerzas armadas. Las que no están relacionadas con la seguridad pública van en aumento, particularmente a nivel federal, llegando a representar el 83% de los convenios en los que se les transfieren funciones civiles en el sexenio de López Obrador.

⁴⁰ Los códigos del análisis y de la visualización de la información pueden consultarse [aquí](#).

1. Militarización a través de normas generales

Para el Inventario realizamos una búsqueda y análisis de iniciativas presentadas para discusión legislativa a nivel federal, así como acuerdos o decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, que tuvieran como objetivo o consecuencia transferir funciones o presupuesto civil a instituciones militares. Estas normas fueron recopiladas a través del SIL y el DOF, en el periodo del 1 de septiembre de 2006 al 31 de agosto de 2023, lo cual abarca distintas legislaturas y gobiernos. A causa de ello, este apartado se divide en dos secciones: en la primera se analizan las iniciativas y reformas legislativas federales, y en la segunda, los acuerdos o decretos emitidos por el Ejecutivo Federal.

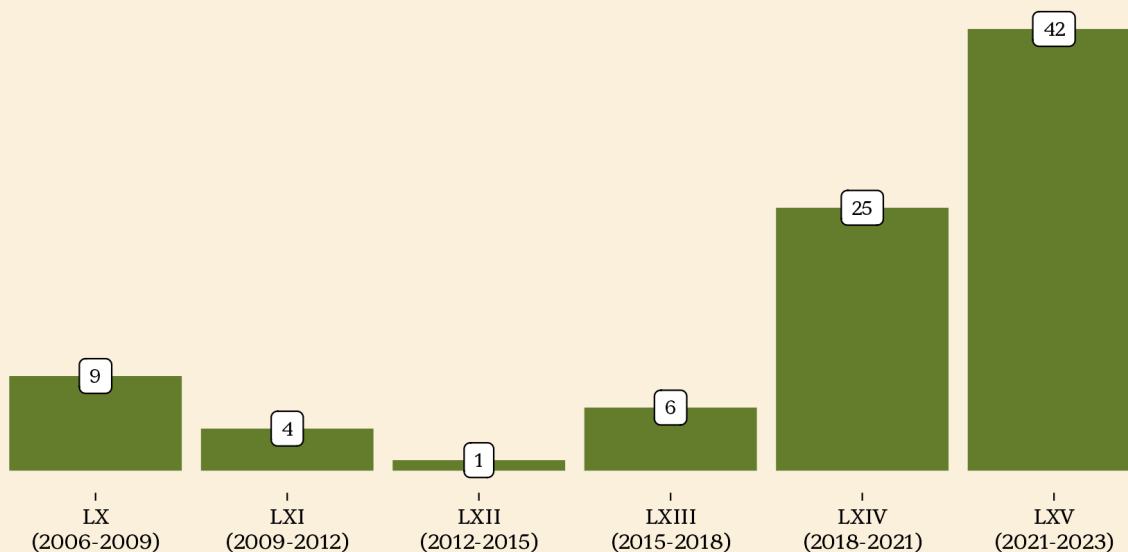
A. Iniciativas legislativas

i. Un proyecto de largo plazo

El periodo de análisis del Inventario de normas generales federales abarca de septiembre de 2006 a agosto de 2023, que corresponde al periodo de las LX y LXV legislaturas. En este lapso de tiempo se presentaron 87 iniciativas para transferir funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas en el Congreso de la Unión. De estas, 77% fueron presentadas entre el 1 de septiembre de 2018 y el 31 de agosto de 2023, es decir, durante las últimas dos legislaturas, en las que Morena tenía una mayoría en el Congreso.

Iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas

Por legislatura



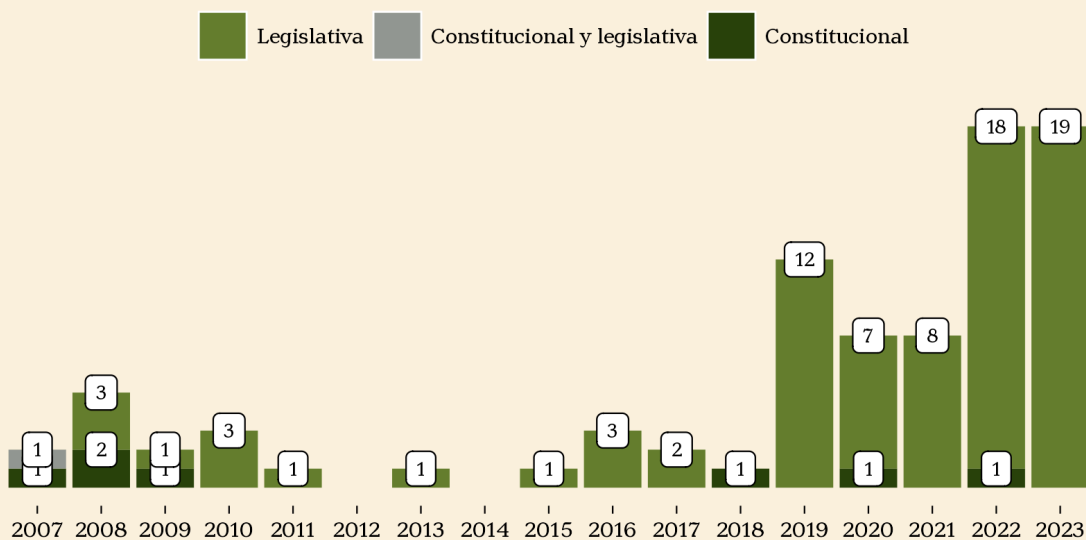
Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

De las iniciativas registradas, 79 son de creación o modificación legislativa (91%), siete de reforma constitucional (8%) y una (1%) de ambas. El número reducido de reformas constitucionales es esperable dada la dificultad que representa lograr una reforma constitucional. Esta requiere no solo de una mayoría calificada del Congreso (dos terceras partes), sino también de la participación y aprobación de una mayoría de los congresos estatales. Sin embargo, también es importante notar que una reforma constitucional tiene un peso mayor, ya que sienta las bases para las leyes secundarias y decretos administrativos posteriores.

Como muestra la siguiente gráfica, cinco de las iniciativas de reforma constitucional fueron presentadas durante el gobierno de Felipe Calderón y tres durante la administración del presidente López Obrador. 37 de las iniciativas legislativas, es decir 40%, fueron presentadas en 2022 y 2023. Si bien no todas fueron aprobadas, hay una concentración de este tipo de iniciativas en los últimos años.

Iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas

Por legislatura, según el tipo de iniciativa



Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

Aunque son menos las iniciativas para reformar la Constitución, su contenido muestra la búsqueda de un piso constitucional para hacer permanente la participación de las fuerzas armadas en tareas civiles, especialmente en el ámbito de la seguridad pública. De las ocho iniciativas de reforma constitucional, siete buscan directamente redefinir el papel del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada.⁴¹ De estas, seis buscan permitir que lleven a cabo labores de seguridad pública. Sin embargo, la ruta que proponen para hacerlo varía. Una iniciativa, por ejemplo, busca facultar al

⁴¹ La excepción a esto es una iniciativa que busca que el resguardo y operación de las Unidades de Medidas Cautelares estén bajo el mando de la Policía Nacional Penitenciaria, dependiente de la Guardia Nacional.

presidente para “emplear a las fuerzas armadas en la realización de operativos de seguridad para combatir el crimen organizado”; otra, refiere a cómo podrían emplearse las fuerzas armadas cuando la “seguridad interior” de las entidades federativas esté en riesgo y estas se vean rebasadas; otra, de 2009 (sí, 2009), propone que la Sedena organice, arme y opere la Guardia Nacional y que esta vaya tomando “paulatinamente las responsabilidades de seguridad pública”.⁴² A pesar de sus diferencias, todas buscan dar sostén constitucional a la actuación de las fuerzas armadas en seguridad pública, lo que apunta a la falta de legitimidad constitucional para llevar a cabo estas tareas. Una de las iniciativas, de 2008, va más allá de la seguridad pública y propone, constitucionalizar las que actualmente son funciones legales⁴³ de las fuerzas armadas, incluyendo “auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas” y “realizar acciones cívicas y obras sociales”.

El último apartado del informe está dedicado a profundizar sobre por qué la militarización es problemática, pero valga adelantar que estas iniciativas de reforma constitucional apuntan a que la militarización ha ocurrido en contravención con el texto constitucional y que existe una búsqueda persistente por modificar el pacto constitucional para, de manera permanente, permitir que los militares realicen ciertas funciones que hoy están reservadas para las autoridades civiles.

ii. Las iniciativas según el partido político

De acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral, entre 2007 y 2023,⁴⁴ a nivel federal han existido catorce partidos políticos en México. Únicamente cinco de ellos no presentaron alguna iniciativa que tuviera como objetivo o consecuencia incrementar el poder de las fuerzas armadas en México. Excepto por Nueva Alianza, todos los partidos políticos que se abstuvieron de presentar este tipo de iniciativas tuvieron una existencia breve, pues perdieron su registro en el lapso de un año a partir de su fundación.

Integrantes del Partido Verde, por ejemplo, han presentado iniciativas para que la Sedena esté a cargo de dirigir y administrar el Sistema Penitenciario Nacional. Miembros de Movimiento Ciudadano (MC), un partido que ha encabezado el rechazo a la militarización desde el poder legislativo, propusieron que la Semar opere y administre, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Medio Ambiente (Semarnat), un sistema de medición de eficiencia energética. Integrantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), propusieron la creación de una guardia costera a cargo de la Semar, así como el incremento del plazo constitucional para que las fuerzas armadas puedan desempeñar labores de seguridad pública.

A pesar de que el 65% de los partidos ha presentado iniciativas que amplían las facultades de las instituciones militares, el que más ha presentado propuestas de reforma de este tipo es Morena. Este partido es responsable del 46% de las iniciativas presentadas. A pesar de tener apenas diez años de conformación, la contribución de este partido a la militarización es patente. Lo anterior ocurrió, además, una vez que entraron al Poder Ejecutivo.

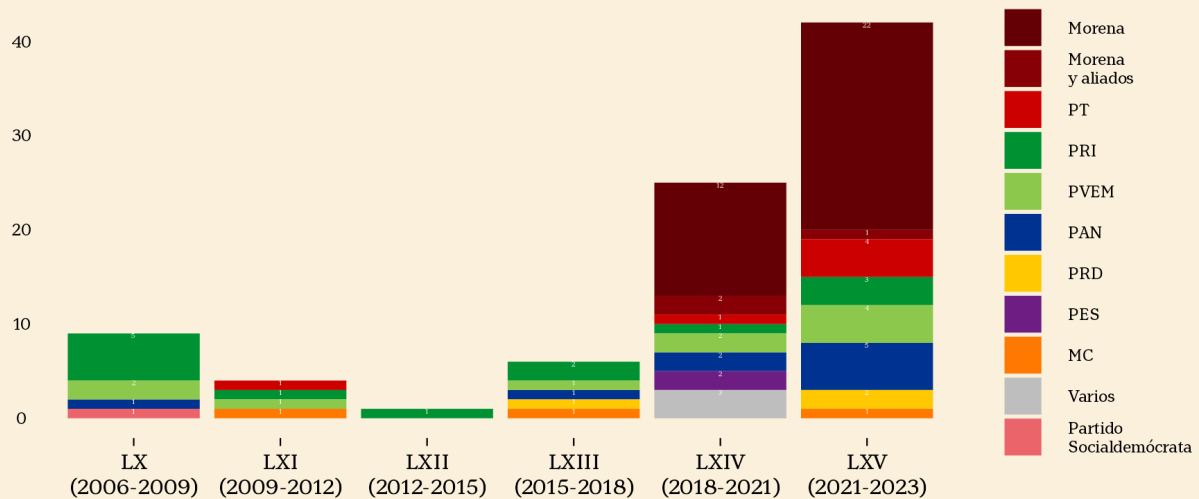
⁴² La iniciativa puede verse [aquí](#).

⁴³ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos; artículo 1 de la Ley Orgánica de la Armada de México.

⁴⁴ De los catorce partidos políticos registrados en este periodo, [siete han perdido su registro](#). Dentro de este grupo se encuentran el Partido Humanista, Nueva Alianza, Partido Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México. Según información del Inventario, durante su existencia estos partidos no presentaron iniciativas para dotar de más facultades o presupuesto a las instituciones armadas. En contraste, todos los [partidos políticos nacionales](#) con registro vigente han presentado iniciativas de este tipo.

Iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas

Por legislatura, según el partido que presentó la iniciativa



Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

'Varios' incluye iniciativas presentadas por Morena, PAN, PRI, PVEM, MC, PRD, PT y PES en conjunto.

'Morena y aliados' incluye iniciativas presentadas por Morena con PVEM y Morena con PVEM y PT.

Como miembro de la oposición, el presidente López Obrador fue muy crítico de sus antecesores, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, por recurrir a los soldados para realizar labores de seguridad pública en las calles. Sin embargo, unos meses después de tomar posesión como presidente, declaró haber "cambiado de opinión" respecto del uso de militares para estas tareas.⁴⁵

Surge entonces la pregunta sobre si existe una relación entre estar en el poder y la postura política frente al papel que llevan a cabo las fuerzas armadas. De acuerdo con la información del Inventario, esto no es necesariamente el caso. Existen varias instancias en las que miembros de la oposición presentan iniciativas militaristas. De las 87 iniciativas presentadas, 34 fueron promovidas por personas o grupos parlamentarios que, en su momento, pertenecían a partidos opositores al del titular del Ejecutivo, lo que representa 39% del total. Por ejemplo, en 2020, mientras el PAN era partido de oposición, un miembro del partido presentó una iniciativa para que la Guardia Nacional realizara labores de control migratorio. De manera similar, en 2008, mientras el PRI era oposición, uno de sus senadores propuso que la Marina contara con un cuerpo especial para realizar detenciones relacionadas con la contaminación al ambiente. En 2023, el PRD, partido opositor al del gobierno federal y tradicionalmente de izquierda, propuso que la Marina se encargara del tránsito gratuito por barco de personas entre las islas habitadas de México.

Estos ejemplos sugieren que la relación entre ser oposición política y legislar a favor de las fuerzas armadas es compleja y va más allá de posturas partidistas. Puede estar relacionada con otros factores, como la percepción de la eficacia de las fuerzas armadas en el desempeño de labores de la

⁴⁵ Reuters, "Cambié de opinión": AMLO justifica militarización de la seguridad pública en México", *El Economista*, 6 de septiembre de 2022.

seguridad pública, el trabajo de cabildeo que llevan a cabo miembros de las fuerzas armadas, la agenda personal de ciertos legisladores, y/o con la popularidad social que tienen las instituciones militares.⁴⁶ En última instancia, la relación entre ser oposición y legislar a favor de las fuerzas armadas parece depender de una variedad de factores.

Sin embargo, como se muestra en las siguientes páginas, también es cierto que desde la oposición no se ha permitido, hasta ahora, una reforma constitucional que dé a las fuerzas armadas una participación *permanente* en las tareas de seguridad pública. Ello ha creado cierta indefinición jurídica, pues si bien la Constitución sigue estableciendo el carácter civil de la seguridad pública y limitaciones para el actuar militar, la militarización avanza, tal como se documenta en este informe. A la vez, esta resistencia a cambiar la base constitucional permite un eventual regreso a la normalidad constitucional y la desmilitarización de la administración pública. Asimismo, como se señaló antes, a pesar de llevar poco tiempo de existir y de que como oposición se posicionó en contra de la militarización, por ejemplo, votando en contra de la Ley de Seguridad Interior, el partido Morena ha sido el partido que más iniciativas de robustecimiento militar ha presentado.

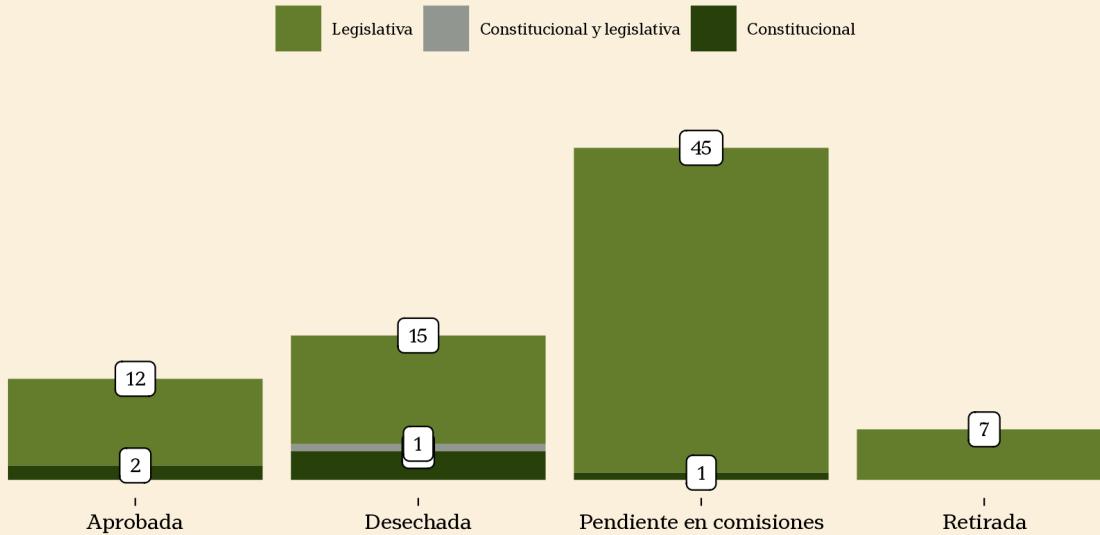
iii. ¿Qué ha pasado con estas iniciativas?

De las 87 iniciativas presentadas, únicamente catorce, es decir, el 16%, han sido aprobadas. La mayoría de las iniciativas se encuentran pendientes en comisiones para la discusión legislativa (46 de ellas o el 53%), han sido desechadas (veinte de ellas o el 23%) o retiradas (siete o el 8%) por la persona o el grupo parlamentario que las presentó. Algunas iniciativas, como las de la Ley de Seguridad Interior, fueron presentadas en reiteradas ocasiones con cambios, formulaciones diferentes o en periodos legislativos distintos, lo que sugiere que la intención de reforma normativa persiste a lo largo del tiempo. En ese sentido, las iniciativas presentadas, aunque no sean aprobadas, pueden señalar una agenda de incremento de funciones militares a lo largo del tiempo y una intención de regular *ex-post* las funciones que *de facto* cumplen las fuerzas armadas, en lugar de revertir las funciones a un estado de legalidad.

⁴⁶ Según la última edición de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública del Inegi (Envipe 2023), la Marina y el Ejército son las autoridades de seguridad cuyo desempeño se considera más efectivo. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), [Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023](#).

Iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para transferir funciones civiles a las fuerzas armadas

Según su estatus y el tipo de norma, entre la LX y LXV legislaturas (2006-2023)



Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

Sobre las reformas aprobadas resultantes, dos de ellas fueron constitucionales y doce legislativas. Todas fueron aprobadas a partir de 2018, con excepción de la Ley de Seguridad Interior, que fue aprobada a finales de 2017.

iv. ¿Qué regulan estas iniciativas?

Respecto a las reformas constitucionales aprobadas, es importante señalar que ambas se aprobaron durante el presente sexenio, de López Obrador.⁴⁷ La primera, publicada en 2019, es la que transforma a la Policía Federal en la Guardia Nacional y permite, en los artículos transitorios, la participación de las fuerzas armadas en su operación e integración. Esta reforma también habilita, en el artículo quinto transitorio, la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública por un periodo de cinco años, sujetando su participación al cumplimiento de distintas condiciones (que sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria a las autoridades civiles). La segunda reforma constitucional, aprobada en 2022, amplió el plazo contenido en el artículo quinto transitorio para que las instituciones militares realicen labores de seguridad pública nueve años, en lugar de cinco.

Es importante señalar, de nueva cuenta, que fue en el régimen transitorio —un régimen por definición temporal— que se dio el sustento constitucional para que las fuerzas armadas realicen labores de seguridad pública.

⁴⁷ En la segunda sección (“La militarización vulnera el orden constitucional”) de la cuarta parte de este informe (“¿Por qué es problemática la militarización?”) ahondamos en por qué consideramos que la militarización registrada en el Inventario Nacional de lo Militarizado vulnera el orden constitucional, a pesar de estas reformas constitucionales.

De las iniciativas legislativas aprobadas, la mayoría tienen que ver directa o indirectamente con la seguridad pública. Por ejemplo: la Ley de Seguridad Interior, aprobada en 2017, buscaba regular la participación de las fuerzas armadas bajo la figura de “seguridad interior”. Durante el sexenio de Peña Nieto se usó este concepto para permitir que las fuerzas armadas participaran en labores de seguridad pública. La Ley de Seguridad Interior fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁴⁸

En respuesta al fallo de la Corte, se impulsó la reforma constitucional antes mencionada, que transformó a la Policía Federal en la Guardia Nacional y que permitió la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Esta reforma constitucional, a su vez, mandató la creación de otras leyes. Entre ellas está la Ley de la Guardia Nacional, aprobada en mayo de 2019, en la que se habilitó que sus integrantes fueran entrenados en establecimientos militares. También está la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza⁴⁹ —que asume que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada pueden participar en funciones de seguridad pública, sin establecer ningún límite temporal a ello— y la Ley Nacional del Registro de las Detenciones⁵⁰ —que además de asumir que realizan estas funciones, permite, según ha dicho la Corte,⁵¹ que registren directamente sus detenciones—. Adicionalmente, se aprobó una reforma que crea el Sistema Nacional de Sustancias, en el que la Sedena participa para detectar el uso de químicos para la producción de sustancias ilegales.⁵² Otro ejemplo es la promulgación de la Ley Orgánica de la Armada de México en 2021, emisión que también fue impugnada ante la Suprema Corte (la Acción de Inconstitucionalidad 173/2021) por considerar, entre otras cuestiones, que se le dieron múltiples funciones de seguridad pública,⁵³ y está pendiente de ser resuelta. Por mencionar un último ejemplo, está la reforma aprobada en 2022 que transfirió el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena (esta última también fue declarada inconstitucional por la SCJN).⁵⁴

De las iniciativas legislativas aprobadas, hay una a través de la cual se le transfirieron a la Semar facultades relacionadas con el comercio marítimo, mismas que antes le correspondían a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SCIT). Esta iniciativa fue impugnada por una mayoría del Senado y está pendiente de ser resuelta en la SCJN (Acción de Inconstitucionalidad 2/2021). Este sería el primer caso en el que la Corte tendría que lidiar con la transferencia de facultades civiles a las fuerzas armadas que van más allá de la seguridad pública.

Las otras iniciativas —desechadas, pendientes de discusión y retiradas— tienen pretensiones normativas muy diversas. Por ejemplo, una de las iniciativas retiradas fue presentada por un miembro de Morena para que, en casos de emergencia o desastre natural, el Ejército, la Marina y la Cruz Roja Mexicana distribuyan directamente a la población los donativos en especie que entrega la sociedad civil, empresas y fundaciones, evitando intermediarios. Otro caso de iniciativa retirada propone que la Marina lleve a cargo un reporte de las playas en donde se practica el deporte de

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Acción de Inconstitucionalidad 6/2018](#), resuelta el 15 de noviembre de 2018, párr. 138.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF), [Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Uso de la Fuerza](#), 27 de mayo de 2019.

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación (DOF), [Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones](#), 27 de mayo de 2019.

⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Acción de Inconstitucionalidad 63/2019](#), resuelta el 24 de enero de 2023.

⁵² Diario Oficial de la Federación (DOF), [Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos](#), 3 de mayo de 2023.

⁵³ Diario Oficial de la Federación (DOF), [Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Armada de México](#), 14 de octubre de 2021.

⁵⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Acción de Inconstitucionalidad 137/2022](#), resuelta el 20 de marzo de 2023.

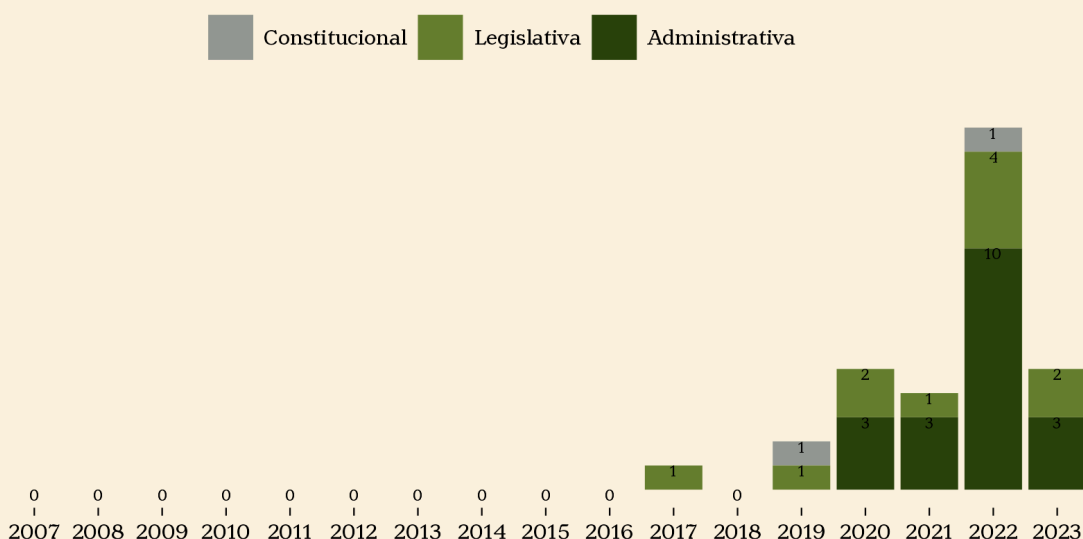
“surcar olas”, es decir, surfear. En cuanto a ejemplos de iniciativas pendientes de discusión hay propuestas para que el Ejército realice actividades de trabajo social y comunitario, que la Guardia Nacional “salvaguarde” la seguridad de prestadores de servicios turísticos y que la Sedena cree un catálogo de armas no letales. Por último, respecto a las iniciativas desechadas, existen desde propuestas para regular el uso de las fuerzas armadas en operaciones contra el crimen organizado, hasta que la Sedena fomente el “turismo social”.

B. Decretos del Poder Ejecutivo Federal

En conjunto con las iniciativas de creación o reforma legislativa, el Inventario incluye también decretos o acuerdos emitidos por el Ejecutivo Federal que amplían las facultades de las instituciones militares. En total, el Inventario registra diecinueve acuerdos con las características descritas.

Reformas aprobadas a nivel federal que transfieren funciones y presupuesto civiles a las fuerzas armadas

Por año, según el tipo de norma aprobada



Fuente: Base de Normas generales del Inventario Nacional de lo Militarizado.

Todos estos decretos han sido publicados en los últimos cinco años, correspondientes a la administración de López Obrador (2018-2024), y han sido mecanismos importantes para el avance de la militarización en el país. Estos acuerdos y decretos pueden dividirse en dos grupos. En primer lugar, están aquellos que se relacionan con la seguridad pública. En el segundo grupo están los decretos relacionados con la intervención de las fuerzas armadas en obras prioritarias.

i. Decretos para la seguridad pública

Hay dos acuerdos que de manera directa implican la continuidad y permanencia de la estrategia de seguridad pública militarizada. El primero es el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.⁵⁵ El segundo es el acuerdo por el que se designa a la Guardia Nacional como autoridad a cargo de la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso.⁵⁶ Los dos fueron emitidos en 2020.

En cuanto al primero, su objetivo es facultar al presidente para que pueda recurrir a las fuerzas armadas en el desempeño de tareas de seguridad pública. De acuerdo con su propia justificación, este acuerdo busca ser la concreción de la reforma constitucional aprobada en 2019. Sin embargo, a pesar de su título, a nuestro parecer este acuerdo no establece de qué manera se regulará, fiscalizará, subordinará o se llevará a cabo de manera complementaria el uso de los militares. Tampoco detalla los mecanismos para garantizar que el uso de las fuerzas armadas sea extraordinario: no dice nada sobre cómo, cuándo, dónde, para qué y por qué se puede autorizar su uso. Distintos actores —la Cámara de Diputados, el municipio de Colima, el de Pabellón de Arteaga y el Poder Ejecutivo de Michoacán— impugnaron este acuerdo ante la Suprema Corte a través de controversias constitucionales, pero al final la Corte lo validó.⁵⁷

ii. Las Fuerzas Armadas S.A de C.V

De los 19 acuerdos y decretos emitidos por el Ejecutivo Federal que se incluyen en el Inventario, 17 de ellos (el 89%) no tienen que ver con seguridad pública, sino con otro tipo de funciones civiles.

Por ejemplo, encontramos un acuerdo que otorga el aprovechamiento de las Islas Marías a la Semar. El objetivo es que ese territorio se transforme en un “centro para la recreación, la protección del medio ambiente y la cultura”.⁵⁸ Como en otras instancias, este instrumento normaliza la permanencia de la Marina en actividades que poco o nada tienen que ver con seguridad nacional o disciplina militar.

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF), [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](#), 11 de mayo de 2020.

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación (DOF), [Acuerdo por el que se asignan a la Dirección General de Seguridad Procesal de la Unidad de Órganos Especializados por Competencia de la Guardia Nacional, las funciones de Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso](#), 23 de octubre de 2020.

⁵⁷ Respectivamente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Controversia Constitucional 90/2020](#), resuelta el 24 de noviembre de 2021; Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Controversia Constitucional 85/2020](#), resuelta el 25 de mayo de 2023; Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Controversia Constitucional 91/2020](#), resuelta el 25 de mayo de 2023 y Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Controversia Constitucional 87/2020](#), resuelta el 25 de mayo de 2023.

⁵⁸ Secretaría de Marina, [“Comunicado de prensa 137/2022”](#), 17 de diciembre de 2022.

Empresas de participación estatal mayoritaria que dependen de las fuerzas armadas

EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	AÑO DE CREACIÓN	¿QUIÉN ADMINISTRA?
Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles	2020	Sedena
Aeropuerto Internacional de Palenque; Señor Pakal, S.A. de C.V.	2022	Sedena
Aeropuerto Internacional de Tulum, Zamá S.A. de C.V.	2022	Sedena
Grupo Aeroportuario Ferroviario y de Servicios Auxiliares Olmeca-Maya-Mexica S.A. de C.V.	2022	Sedena
Aeropuerto Internacional de Chetumal, Cuna del Mestizaje S.A. de C.V.	2022	Sedena
Tren Maya S.A. de C.V.	2022	Sedena
Aerolínea del Estado Mexicano S.A. de C.V.	2023	Sedena
Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos S.A. de C.V.	2022	Semar
Administración Portuaria Integral de Salinas de la Cruz S.A. de C.V.	2022	Semar
Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.	2022	Semar
Administración del Sistema Portuario Nacional Acapulco, S.A. de C.V.	2022	Semar
Sistema Portuario Nacional Cabo San Lucas, S.A. de C.V.	2022	Semar
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	2023	Semar
Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	2023	Semar
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	2023	Semar

Fuente: Elaboración propia con datos del Inventario Nacional de lo Militarizado, 2024

Encontramos trece acuerdos y decretos, todos emitidos en los últimos cuatro años, a través de los cuales se han creado quince empresas de participación estatal mayoritaria administradas tanto por la Sedena (controla siete de ellas) como por la Semar (controla ocho de ellas). Una empresa de participación estatal mayoritaria es un organismo descentralizado de la administración pública federal. Esto implica que cuentan con patrimonio y capacidad jurídica propias. Son empresas que cuentan con equivalentes a consejos de administración y estatutos.⁵⁹ Una de las diferencias con una empresa regular es que el Estado mexicano es dueño de, al menos, la mitad del capital.⁶⁰ Además,

⁵⁹ Capítulo III de la [Ley Federal de Entidades Paraestatales](#).

⁶⁰ Artículo 46 de la [Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#).

estas empresas dependen de una secretaría de la administración pública federal. Esta figura no es nueva; existe, al menos, desde los años ochenta.⁶¹ Sin embargo, la participación de las instituciones militares en estas empresas es reciente e inició, según los registros del Inventario, con la S.A. de C.V del “Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles”, en 2020. Entre ese año y hasta 2023 fueron creadas otras catorce empresas, todas administradas por Sedena o Semar.

Finalmente, encontramos otros dos acuerdos relacionados con la intervención de las fuerzas armadas en este tipo de obras. El primero es el acuerdo por el que las obras prioritarias del gobierno se declaran asunto de “seguridad nacional”. Este fue invalidado por la SCJN el 18 de mayo de 2023 a través de la resolución a la controversia constitucional 217/2021. En su sentencia, la Corte consideró que equiparar toda obra de la administración pública federal a un asunto de “seguridad nacional” vulnera el derecho al acceso a la información.⁶² Sin embargo, el 18 de mayo de 2023 el Ejecutivo volvió a emitir otro decreto muy similar, desafiando la decisión de la Corte.⁶³ El nuevo decreto fue de nueva cuenta impugnado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y está pendiente de ser analizado por la Corte.⁶⁴

Lo que vemos es cómo los acuerdos y decretos presidenciales sirven tanto para crear la infraestructura para que las fuerzas armadas intervengan en obras prioritarias —las empresas de participación estatal mayoritaria—, como para que todo este entramado, a su vez, se clasifique como de seguridad nacional.

El papel de las instituciones armadas como administradoras de estas empresas del Estado es problemático por diversos motivos. En primer lugar, estas actividades no tienen cabida en lo que establece el artículo 129 constitucional como facultades de las fuerzas armadas. Administrar puertos, aeropuertos y aerolíneas no guarda ninguna relación con una declaración formal de guerra, con la disciplina militar o con la seguridad nacional.

Por otro lado, y como plantea MUCD, “si bien la expectativa de obtener beneficios económicos podría ser la razón por la cual las [fuerzas armadas] llevarán a cabo actividades ajenas a sus obligaciones constitucionales; existe también el riesgo que (...) por razones de operatividad, las administraciones de las [empresas productivas] a cargo de las fuerzas armadas presenten pérdidas, de manera que necesiten mayores asignaciones presupuestales para equilibrar éstas”.⁶⁵ Considerando que el presupuesto público es limitado y que asignar más dinero a un rubro implica reducirlo a otro, este supuesto implicaría incrementar el presupuesto de las instituciones armadas, las cuales para 2021 ya contaban con más presupuesto que el poder judicial y el poder legislativo federal juntos.⁶⁶

En el caso de que estas empresas del Estado sí generen ganancias, estas fortalecerían a las instituciones militares, que contarían con dicho presupuesto como estímulo para “garantizar sus

⁶¹ Esta figura ya estaba prevista en la primera versión de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en mayo de 1986.

⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Comunicado de prensa 173/2023”, 18 de mayo de 2023.

⁶³ Diario Oficial de la Federación (DOF), 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, 18 de mayo de 2023.

⁶⁴ Dirección General de Comunicación Social del Inai, “Comunicado Inai/133/2023”, 19 de mayo de 2023.

⁶⁵ México Unido contra la Delincuencia (MUCD), El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero, 2024, p. 91.

⁶⁶ Intersecta, Dinero para reducir la violencia hay pero: ¿En qué lo invierte el Estado?, 2022, p.6.

operaciones, incluso si ello significa reprimir y criminalizar a las personas defensoras de la tierra, el territorio y los derechos humanos” que se opongan o cuestionen los proyectos que administran estas empresas.⁶⁷ Al respecto, es importante señalar que organizaciones de la sociedad civil ya han documentado antecedentes de agresiones a población civil —particularmente comunidades indígenas— que manifiestan su resistencia a proyectos a cargo de las instituciones militares.⁶⁸ Además, las ganancias que puedan obtener las fuerzas armadas a través de estas empresas debilitan, a través del presupuesto federal, el control constitucional que tiene el legislativo sobre las mismas.

Estas empresas son las principales apuestas de desarrollo económico y social de la actual administración federal. El presidente López Obrador ha señalado que el Tren Maya, por ejemplo, “es una obra del pueblo de México y por eso la vamos a cuidar todos. Es una obra de todos los mexicanos para ayudar mucho al desarrollo del sureste”. También que “abona a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región, hecho que no sucedía en décadas, al crear oportunidades de bienestar y desarrollo”.⁶⁹ Sin embargo, estas obras son controladas por las fuerzas armadas, que tienen poca experiencia en el desarrollo de dichas actividades económicas y poco arraigo en las regiones en donde se llevan a cabo.

C. En conclusión

En esta sección analizamos la militarización a través de normas generales, ya sea de iniciativas legislativas presentadas o de decretos o acuerdos del Ejecutivo Federal. El Inventario muestra que parte de la militarización, entendida como la transferencia de funciones y presupuesto civiles a las instituciones armadas, ocurre con la presentación de iniciativas, pero también a través del uso de la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo Federal, frecuentemente extendiendo esta facultad más allá de lo establecido en normas y favoreciendo sin justificación la expansión de las facultades militares.

En relación con las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, entre 2007 y agosto de 2023, el 65% de los partidos políticos presentó alguna iniciativa que buscaba ampliar las funciones de las fuerzas armadas. Sin embargo, el número de iniciativas presentadas y aprobadas incrementó en los últimos años: el 77% se presentó entre 2018 y 2023; y del total de las iniciativas presentadas, el 92% se aprobó entre 2018 y 2023.

Dentro de las iniciativas aprobadas, se encuentran dos reformas constitucionales y doce reformas legislativas. Ambas reformas constitucionales fueron aprobadas en este sexenio para permitir la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Esta participación, sin embargo, está acotada temporalmente y debe cumplir con límites y condiciones importantes, aunque en la práctica estos no se han seguido.

De las doce iniciativas legislativas aprobadas, todas menos una —la Ley de Seguridad Interior— fueron aprobadas entre 2018 y 2023. De las aprobadas, todas menos una, tienen que ver con

⁶⁷ Poder, *Militares SA de CV. Otra vía al militar-istmo*, 2024.

⁶⁸ Espacio OSC, “*Misión civil de Observación registra violaciones a derechos humanos enmarcadas en el megaproyecto Corredor Interoceánico del Istmo*”, Espacio OSC, 27 de julio del 2023; esto también viene en Poder, *Militares SA de CV. Otra vía al militar-istmo*, 2024.

⁶⁹ Redacción, “*Presidente inaugura primera etapa del Tren Maya, proyecto histórico a favor del sureste: “es una obra del pueblo de México” destaca*”, Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador, 15 de diciembre de 2023, párrs. 3 y 5.

funciones de seguridad pública. La excepción es una reforma que le transfirió a la Semar funciones que le correspondían a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

Respecto a los acuerdos y decretos emitidos por el Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial de la Federación*, todos los analizados corresponden a este sexenio. A diferencia de lo que ocurre a nivel legislativo, en donde la mayoría de las reformas aprobadas tienen que ver con la posibilidad de que las fuerzas armadas intervengan en seguridad pública, son más los acuerdos y decretos generales que buscan ampliar las funciones de las fuerzas armadas en otras tareas de la administración pública. Concretamente, en años recientes aumentaron los decretos que crean empresas que controlan las fuerzas armadas y que les permiten realizar obras prioritarias del gobierno, como el Tren Maya, bajo un régimen de excepción, ajeno a los principios que rigen la administración pública federal. Es decir, la militarización de la administración pública se ha dado a través de normas generales que emite el Ejecutivo, en donde no hay discusión o evaluación pública y con un régimen especial de transparencia y rendición de cuentas disminuido.

En la siguiente sección analizamos la militarización que se ha dado a través de convenios y acuerdos, otro mecanismo alejado del debate público y de difícil acceso. A diferencia de las normas generales, estos mecanismos no solo operan a nivel federal, sino también a nivel estatal y municipal, frecuentemente transfiriendo recursos o funciones de las entidades federativas a las fuerzas armadas.

2. Militarización a través de convenios y acuerdos

La segunda base del Inventario, titulada “Convenios y acuerdos”, registra las transferencias de funciones y presupuesto civiles que suceden a través de convenios y acuerdos firmados entre las fuerzas armadas y autoridades federales, estatales y municipales. Los convenios son mecanismos legales de colaboración en los que las instituciones acuerdan transferencias de tareas o presupuestos, actuando como entes particulares. Para efectos prácticos, son contratos entre partes. Desde la elaboración de la primera versión del Inventario identificamos que las reformas legislativas no son el único ni principal mecanismo para militarizar. Por el contrario, los convenios y acuerdos también son herramientas importantes para entender cómo se lleva a cabo la militarización de la vida pública del país.

Los acuerdos y convenios analizados en este proyecto son evidencia de las numerosas transferencias que han implicado la asignación de funciones y presupuesto civiles a las instituciones armadas. El Inventario abarca casi tres sexenios del gobierno federal en México, durante los cuales la militarización se ha justificado desde diversos frentes o narrativas. Los convenios o acuerdos entre las instituciones militares y autoridades de los tres órdenes de gobierno son una constante que queda fuera de la discusión pública y de los mecanismos ordinarios de fiscalización y rendición de cuentas.

Es importante recordar como explicamos en la metodología, que, por razón de simplicidad, en esta sección hacemos referencia a “instrumentos que registran transferencias” o simplemente a “convenios y acuerdos”, sin especificar cada vez que algunos de los casos provienen de comunicados oficiales, así como respuestas de solicitudes de información que no son convenios.

El propósito de esta sección es detallar cómo los convenios y acuerdos han contribuido a la militarización de la vida pública en el país. La sección está dividida en dos partes. En la primera, detallamos en qué medida los convenios y acuerdos son mecanismos mediante los cuales las fuerzas armadas han obtenido funciones civiles, así como más recursos económicos de los determinados por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La segunda parte está dedicada a problematizar las características de los convenios y acuerdos que otorgan a las fuerzas armadas estas funciones y recursos. Estas características se refieren tanto a las deficiencias de los documentos inventariados, como a la naturaleza misma de los convenios –dado que son acuerdos entre partes en los que se decide sobre el recurso público y las funciones gubernamentales–.

A. La militarización a través de convenios y acuerdos

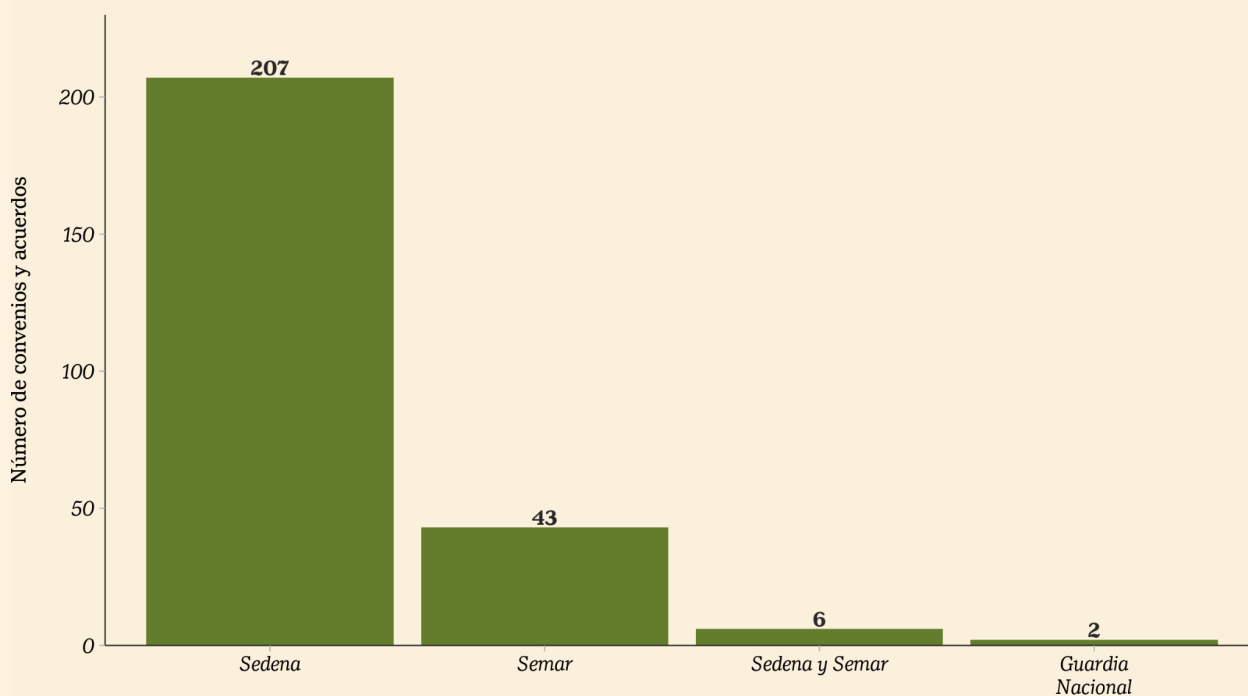
Como se señaló con anterioridad, el Inventario registra las transferencias de funciones y presupuesto civiles mediante convenios y acuerdos realizados entre las fuerzas armadas y autoridades civiles. A través de este ejercicio, encontramos 258 instrumentos que registran alguna transferencia entre autoridades estatales e instituciones militares para el periodo comprendido entre 2007 y 2022. Estas transferencias son diversas y van desde construir instalaciones del Banco del Bienestar, hasta confeccionar chalecos antibalas o dar alojamiento al personal del Instituto Nacional de Migración. En este apartado analizamos el contenido de estos convenios, así como las características generales de las autoridades involucradas en los mismos.

i. Las beneficiarias

Primero, ¿quién recibe las transferencias? De acuerdo con la información del Inventario, la Sedena es la institución militar con el mayor número de convenios y acuerdos realizados con autoridades civiles. De los 258 registros que conforman esta sección del Inventario, Sedena recibe la transferencia de presupuesto o funciones civiles en 207 de ellos. Esto es, de cada diez convenios y acuerdos registrados en el Inventario, en ocho Sedena es la institución que se beneficia de la transferencia. La Semar, por su parte, recibió 43 transferencias, mientras que la Guardia Nacional únicamente dos. Además, se registraron seis convenios en los que tanto Sedena como Semar recibieron la transferencia.

Convenios y acuerdos que transfieren funciones o presupuesto civiles a instituciones militares (2007-2022)

Según la institución militar con la que es el convenio



Fuente: base de "Convenios y acuerdos" del Inventario Nacional de lo Militarizado.

ii. Funciones y presupuesto civiles

De los 258 convenios y acuerdos, en 230 (el 89%) se comprometió la transferencia de una función civil a alguna institución militar, mientras que en 28 (el 11%), el objeto del contrato tenía que ver con una función militar.

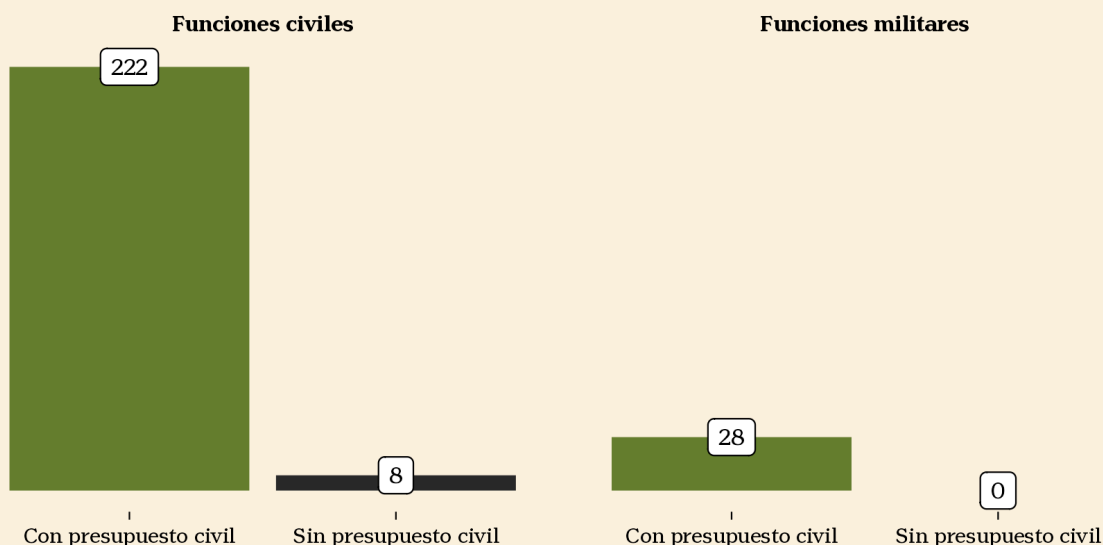
En el caso de los 28 convenios y acuerdos que versaban sobre funciones militares, en todos se transfirió presupuesto civil a una institución militar. Es decir, instituciones civiles pagaron a las fuerzas armadas para desempeñar funciones que son propias de las instituciones militares. Como

ejemplo de este tipo de convenios, en 2014 el gobierno de Puebla destinó \$125 millones de pesos para la construcción y equipamiento de un cuartel militar –esto es \$190 millones de pesos de 2023–. El dinero destinado era civil, pero se usó para una función militar. Otro ejemplo es el caso del gobierno del estado de Coahuila, que en 2010 destinó \$282 millones de pesos a la Sedena para la construcción de un batallón militar –\$502 millones de pesos de 2023–. De este tipo de convenios –funciones militares con presupuesto civil–, el que encontramos con mayor presupuesto estipulado fue entre la Sedena y el gobierno de Sinaloa, en el que la institución militar recibió \$739 millones de pesos por construir un batallón y una unidad habitacional militar en la entidad –en pesos de 2023 el monto es de \$973 millones–.

De los 230 convenios y acuerdos que versaban sobre la transferencia de funciones civiles a las instituciones militares, 97% también incluyó la transferencia de presupuesto civil. En la abrumante mayoría de los casos, la ampliación de facultades sucede a la par de una ampliación presupuestaria. Por ejemplo: en 2011, el Servicio de Administración Tributaria le transfirió \$22 millones de pesos a la Sedena por ofrecer alojamiento y capacitación al personal del SAT que iba a tomar el “Programa Formativo en Comercio Exterior” –\$38 millones en pesos de 2023–.

Acuerdos y convenios que le transfirieron funciones o presupuesto civiles a las fuerzas armadas (2007-2022)

Por tipo de función y según si incluyeron presupuesto civil o no



Fuente: Base de Acuerdos y Convenios del Inventario Nacional de lo Militarizado.

¿Cuáles son algunos ejemplos en los que las fuerzas armadas asumieron una función civil sin que viniera aparejada de presupuesto civil? Uno de los ocho casos que encontramos corresponde a la colaboración entre Sedena y la Comisión Nacional de Adicciones, en 2009, para que Sedena participara en la Coordinación de la Estrategia Nacional contra las Adicciones. Sin embargo, no pudimos encontrar en el documento una referencia a un presupuesto civil transferido a la Sedena. Otro ejemplo es el convenio marco firmado entre la Semar y la Semarnat el 21 de julio de 2014. Este

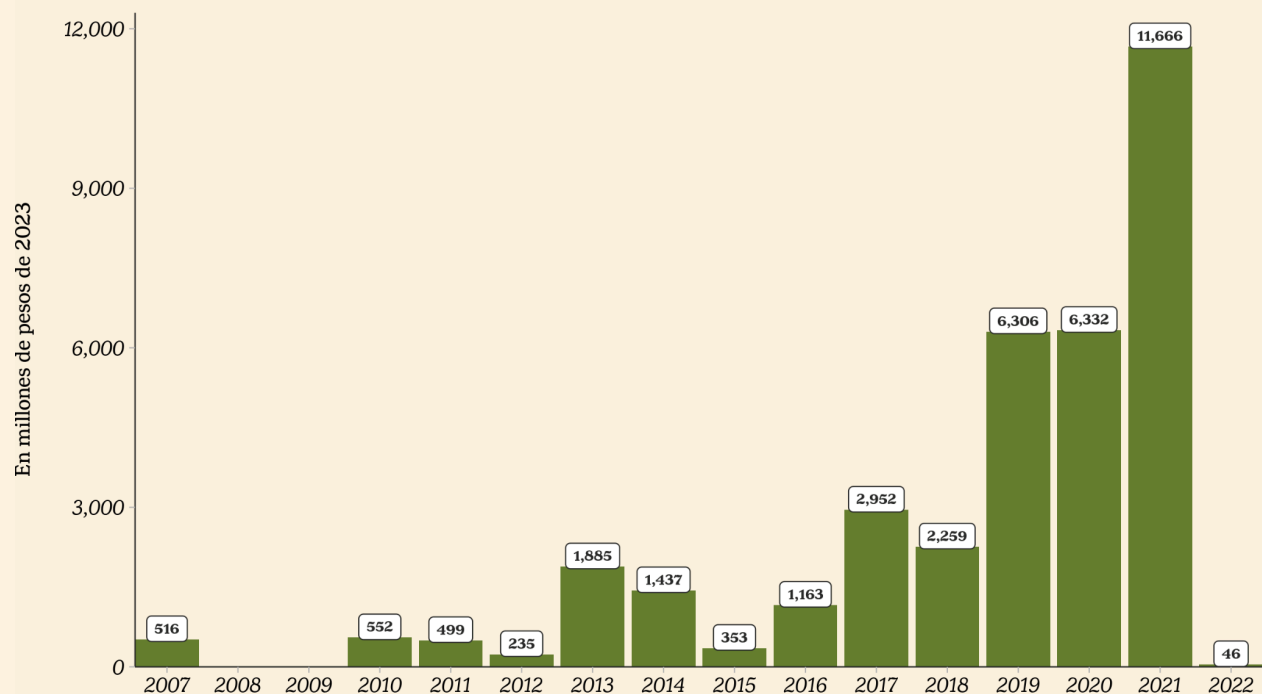
convino que Semar realizara tareas de inspección y vigilancia en áreas naturales protegidas. Podría parecer que este tipo de transferencias no son problemáticas, ya que no implican el incremento de recursos económicos de las instituciones militares. Sin embargo, funciones como resguardar áreas naturales protegidas o repartir libros de texto gratuitos, como sucedió en 2018, dotan de capital simbólico a las instituciones militares. Como propone el sociólogo Pierre Bourdieu,⁷⁰ lo simbólico estructura la manera en la que interpretamos. El que las instituciones armadas asuman este tipo de funciones influye en la percepción pública de su papel en la sociedad. Asimismo, da continuidad a discursos que legitiman el empoderamiento de las fuerzas armadas en detrimento del fortalecimiento de instituciones civiles.

Ahora, en lo que respecta a los 250 casos en los que a las fuerzas armadas se les transfirió presupuesto civil, que constituyen la mayoría, ¿cuál fue el monto que se les transfirió?

Solo fue posible determinar cuánto dinero civil se les transfirió a las fuerzas armadas en la mitad de los convenios y acuerdos. De aquellos convenios realizados entre 2007 y 2022 cuyo presupuesto civil transferido es conocido, el monto asciende a más de \$36 mil millones de pesos (en pesos de 2023).

Presupuesto civil transferido a instituciones militares a través de acuerdos y convenios con instituciones civiles

Por año



Fuente: base de "Convenios y acuerdos" del Inventario Nacional de lo Militarizado.

⁷⁰ Bourdieu, Pierre, *Language and Symbolic Power*, Harvard University Press, 1993.

De los convenios incluidos en el Inventario, el que estipula la mayor cifra de recursos civiles fue uno de 2021 entre la Sedena, la Semarnat y el gobierno de Nuevo León, por \$10,444 millones de pesos (esto es, 11,462 millones de pesos de 2023). De este monto, Semarnat puso \$4,743 millones de pesos (el 45%) y el gobierno de Nuevo León puso \$5,700 millones de pesos (el 55%). El objetivo de ese contrato era que la Sedena construyera un acueducto para el abastecimiento de agua potable en la entidad. En el segundo convenio más cuantioso, el Aeropuerto de la Ciudad de México se compromete a transferir recursos a la Sedena y la Semar para la reubicación de instalaciones militares dentro del aeropuerto de la Ciudad de México. Este convenio asciende a \$3,274 millones de pesos (en pesos de 2023, la cifra es de \$3,941 millones). El tercer convenio con más recursos es entre la Sedena y el Banco de Bienestar, que compromete transferir a la Sedena \$2,941 millones de pesos por la construcción de más sucursales (en pesos de 2023 son \$3,399 millones).

No fue posible conocer el monto de presupuesto civil transferido a las fuerzas armadas en la otra mitad de los acuerdos y convenios por dos circunstancias. La primera responde a un cálculo posterior: en 77 de los casos, el monto presupuestal no se puede determinar porque se calcularía posteriormente. Por ejemplo, cuando se acuerda que militares desempeñen labores de seguridad pública, los costos se calculan por día, grado jerárquico y cantidad de los militares desplegados. También es común que el Ejército acuerde con los estados una cuota en caso de fallecimiento o incapacidad de cada militar, por lo que el cálculo del presupuesto transferido está sujeto a conocer la cifra de integrantes de las fuerzas armadas muertos y heridos en el lapso que cubre el convenio.

La segunda razón es que no hay un presupuesto visible de la transferencia, lo cual puede ser debido a que se nos proporcionó un documento incompleto o el documento no estipulaba un presupuesto determinado. Esto ocurrió en 55 de los convenios y acuerdos registrados en el Inventario. Ejemplo de ello es cuando el 16 de abril de 2012, la Sedena celebró un convenio con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para remodelar, instalar y construir instalaciones de esta última en puertos, aeropuertos y fronteras. El convenio especificaba que habría transferencias, pero que cada una de ellas implicaría un monto específico, mismos que no son detallados, lo que imposibilita conocerlos.

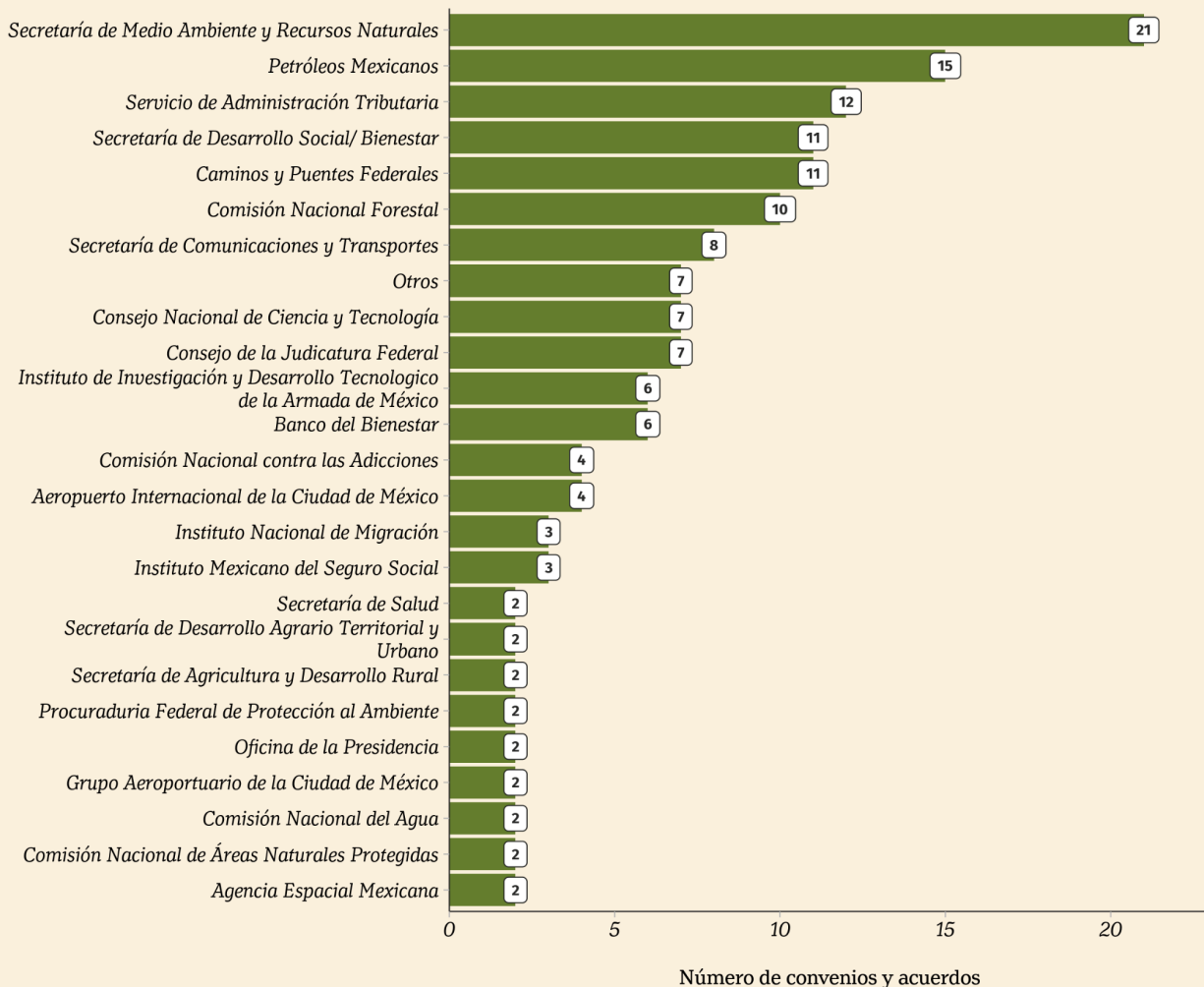
iii. ¿Quiénes transfieren?

Las transferencias por convenios suceden tanto a nivel federal como a nivel local. De los registros contenidos en el Inventario, hay una relación uno a uno en cuanto a militarización de la administración pública estatal y federal. El 50% de los instrumentos registrados se realizó desde el gobierno federal, mientras que el 50.7% se hizo por gobiernos estatales y en el 2% se tuvo participación de los municipios. Esto es relevante porque al hablar de militarización, la discusión suele centrarse en la federación, dejando fuera a las entidades federativas y municipios.

A nivel federal, como muestra la siguiente gráfica, la dependencia federal que más transferencias realizó con instituciones militares fue Semarnat -21 convenios-, seguida de Pemex -15 convenios- y del SAT -12 convenios-.

Convenios y acuerdos federales para transferir presupuesto o funciones civiles a instituciones militares (2007-2022)

Según la institución federal que firmó el convenio con las fuerzas armadas



Fuente: base de "Convenios y acuerdos" del Inventario Nacional de lo Militarizado.

Llama la atención que la institución federal que más transferencias ha realizado a las fuerzas armadas sea una cuyo objetivo es garantizar un medio ambiente sano.⁷¹ Como señala Mac Manus, el empleo de instituciones militares en actividades medioambientales les da "un capital simbólico que las legitima en tanto aparentes defensoras de los derechos ambientales de la población de un país. Esto es, el empleo de las instituciones militares para estas tareas pretende también humanizarlas y hacerlas aparecer como (...) instituciones que se rigen por normas éticas vinculadas al bien común."⁷² Sin embargo, como ha documentado Fundación Ideas para la Paz, la militarización de las políticas

⁷¹ Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

⁷² Guerrero Mc Manus, Siobhan, "Necropolíticas de la conservación", Nexos, 9 de enero de 2023.

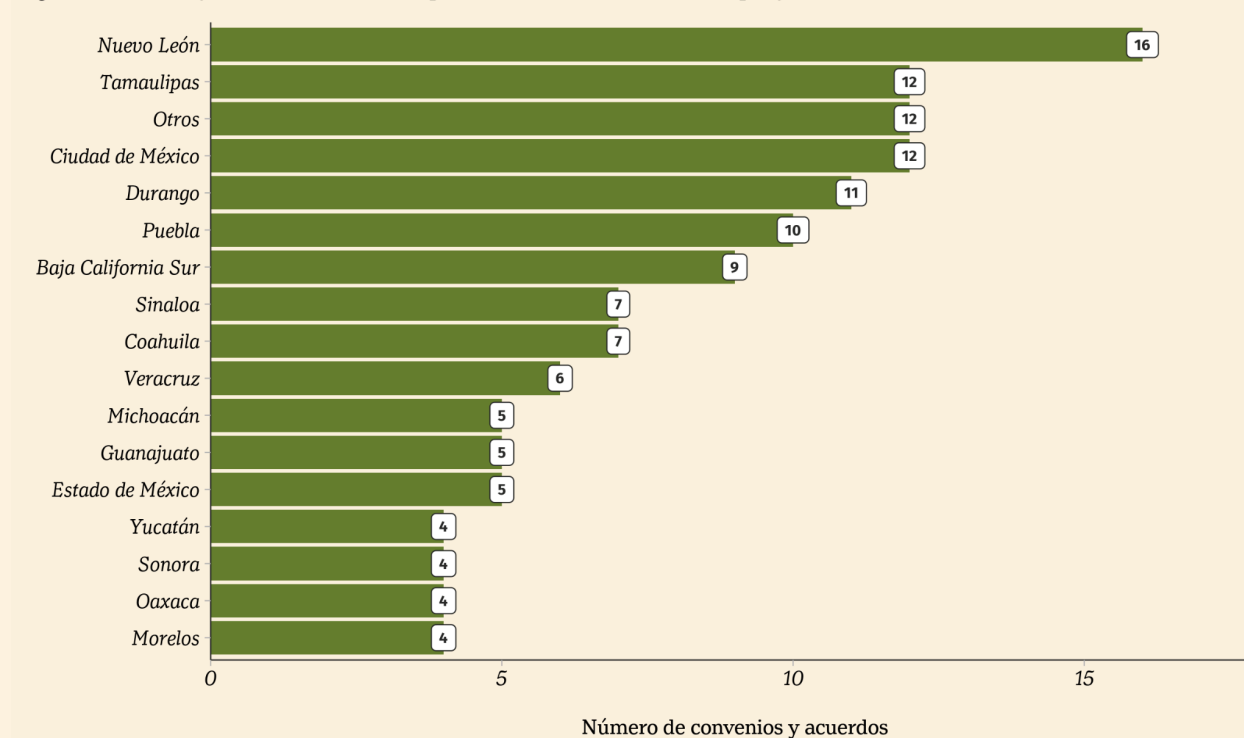
medioambientales tiene como consecuencia la securitización de problemas socioambientales y la represión a habitantes de comunidades vulnerabilizadas.⁷³

A nivel estatal, encontramos convenios entre las fuerzas armadas e instituciones de 24 entidades federativas. Es decir, el 75% de los estados ha participado en algún tipo de convenio o acuerdo para transferir funciones o recursos a las fuerzas armadas.

A nivel estatal, la entidad federativa que más transferencias realizó fue Nuevo León –16 convenios–, seguida por Tamaulipas y Ciudad de México –que firmaron doce convenios cada una–. En el caso de los primeros dos estados, la mayoría de las transferencias se relacionan con el desempeño de tareas de seguridad pública.

Convenios y acuerdos estatales para transferir presupuesto o funciones civiles a instituciones militares (2007-2022)

Según la entidad federativa de la cual proviene la institución civil que firmó el convenio



Fuente: base de “Convenios y acuerdos” del Inventario Nacional de lo Militarizado.

Destaca que la tercera entidad federativa con mayor número de convenios y acuerdos firmados con las fuerzas armadas es la Ciudad de México. De acuerdo con la información del Inventario, los doce convenios que firmó la Ciudad de México fueron para transferir a la Sedena presupuesto y funciones civiles. En nueve de estos, Sedena se compromete a elaborar chalecos antibalas para la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, mientras que los tres restantes acuerdan proyectos hospitalarios en los que Sedena construirá y equipará los centros. Estos son ejemplos de cómo las fuerzas armadas cada vez están más presentes en la ejecución de proyectos de la administración

⁷³ Fundación Ideas para la Paz, *Fuerzas Militares y la protección del ambiente Roles, riesgos y oportunidades*, 2020, p. 25.

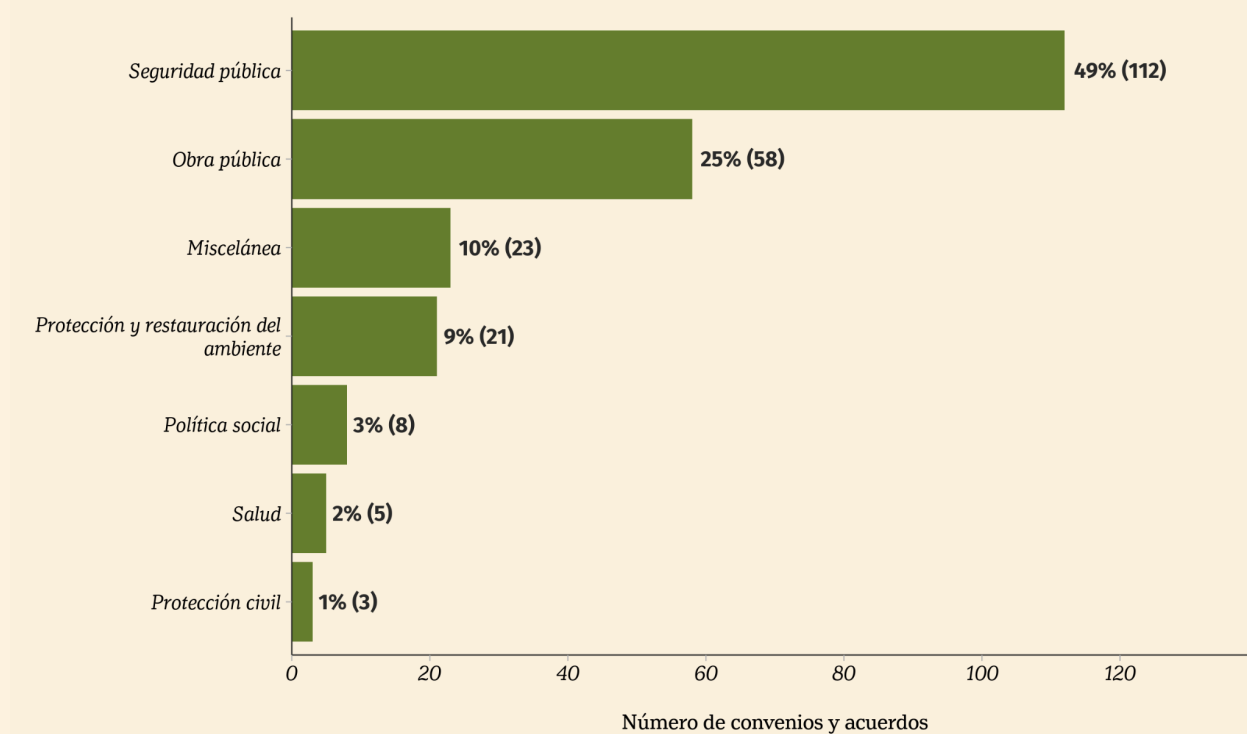
pública que tienen poca relación con la seguridad pública. En el siguiente apartado detallaremos cuáles son estas funciones civiles que se han transferido a Sedena, Semar y la Guardia Nacional a través de estos instrumentos.

iii. ¿Qué se transfiere a las fuerzas armadas?

El Inventario de convenios y acuerdos evidencia que, independientemente del nivel de gobierno, la militarización no solo –ni principalmente– está ocurriendo en el ámbito de la seguridad pública, sino que también abarca otras funciones de la administración pública. El 49% de los convenios y acuerdos contiene transferencias en materia de seguridad pública, pero 51% incluye funciones relacionadas con obra pública, protección civil, protección del ambiente, política social y salud.

Acuerdos y convenios que les transfieren funciones civiles a las instituciones militares (2007-2022)

Según el rubro o materia de la función civil



Fuente: base de “Convenios y acuerdos” del Inventario Nacional de lo Militarizado.

La transferencia de funciones distintas a la seguridad pública incluye tareas tan amplias como la colaboración para construir infraestructura hospitalaria, la realización de obras hidráulicas que requiera la Conagua, el cultivo de árboles para el programa Sembrando Vida, la participación en programas de reforestación y la colaboración en programas de concientización sobre adicciones. Por otro lado, en la categoría “Miscelánea” hay transferencias que van desde el transporte de personal de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas hasta distintas labores sociales e

incluso el traslado de los restos del cantante José José en una aeronave militar desde Miami hasta Ciudad de México.⁷⁴

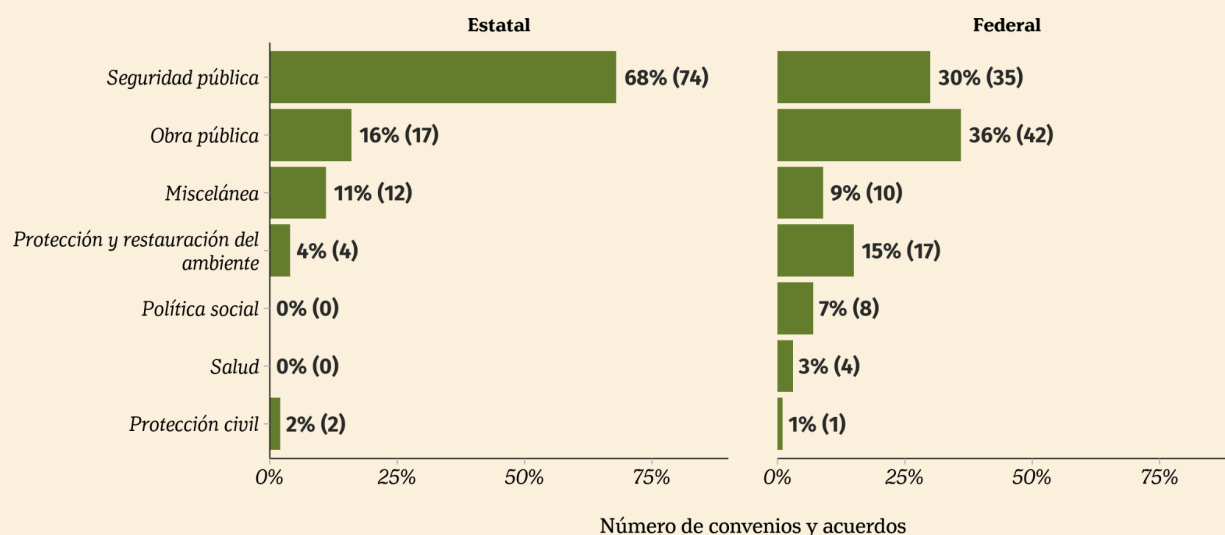
Existen diferencias importantes en las funciones civiles que son transferidas a las fuerzas armadas cuando se comparan los convenios y acuerdos entre estas y la federación, de cuando se hacen con los estados y municipios. Los datos muestran que el número de transferencias en materia de seguridad pública a nivel estatal es más del doble de la correspondiente para los convenios y acuerdos a nivel federal: mientras que en la federación estos convenios representan el 30%, a nivel local representan el 68%.

Un ejemplo de estos convenios es el firmado el 1 de enero de 2013 entre el Gobierno de Nuevo León y la Sedena para que apoyara en el fortalecimiento de la estructura de la policía estatal y designara personal militar en apoyo al C5 estatal, el cual implicó además una transferencia de \$24 millones de pesos –esto es \$39 millones de pesos de 2023–.

En cuanto a las dependencias federales, los datos muestran que casi ocho de cada diez convenios federales no se relacionan con seguridad pública. A nivel federal, el tipo de transferencia más frecuente es la de obra pública (36% de los convenios transfiere funciones en esta materia). Un ejemplo de ello es el convenio firmado el 16 de julio de 2019 entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Sedena para que esta última construyera carreteras federales, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, infraestructura de telecomunicaciones y sistemas satelitales. Este convenio dejó la puerta abierta para futuras colaboraciones en la materia.

Acuerdos y convenios que les transfieren funciones civiles a las instituciones militares (2007-2022)

Según el nivel de gobierno y el rubro o materia de la función civil



Fuente: base de “Convenios y acuerdos” del Inventario Nacional de lo Militarizado.

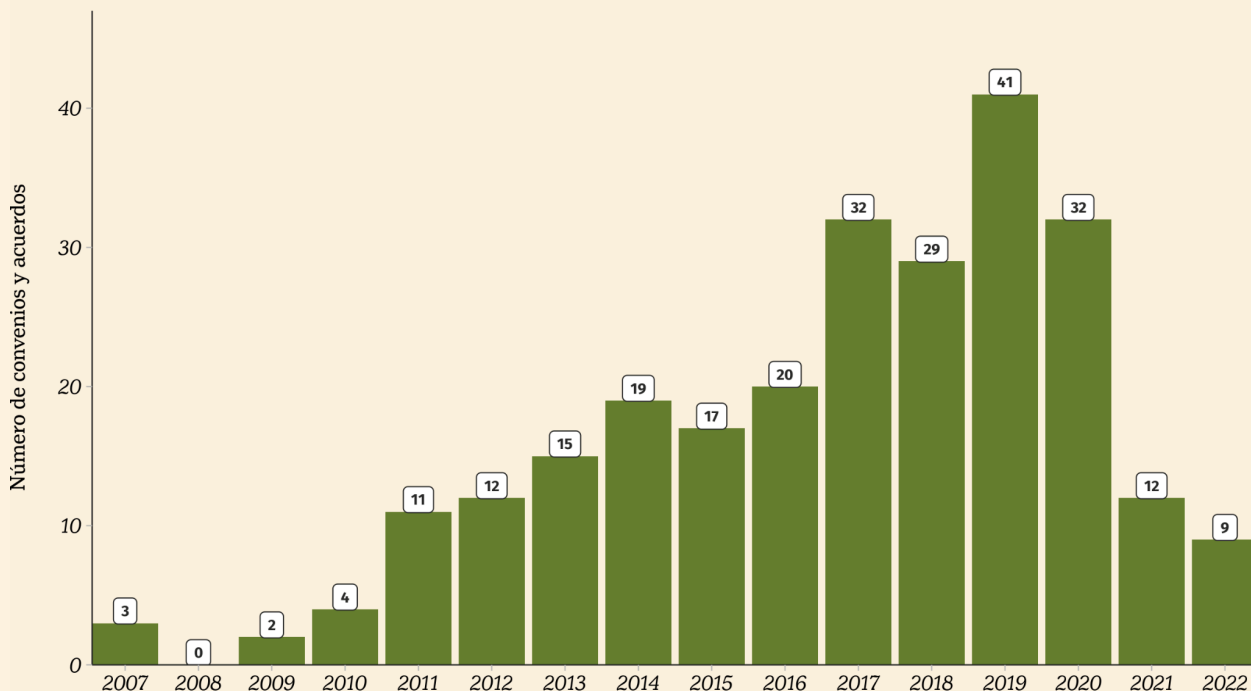
⁷⁴ Secretaría de la Defensa Nacional, “Aeronave militar traslada los restos de José Rómulo Sosa Ortiz “José José” de Miami Florida, E.U.A. a la Ciudad de México”, 9 de octubre de 2019.

A nivel federal, las transferencias relacionadas con la protección del medio ambiente representan el 15%. En este punto, nos interesa señalar que, desde hace décadas, las fuerzas armadas participan en operativos para la erradicación de cultivos ilícitos, entre los que están el opio y la cannabis. Estos operativos se realizan de dos formas: por destrucción manual –militares eliminando personalmente y de raíz estos cultivos– o por aspersión aérea.⁷⁵ El segundo método, la aspersión, se realiza con agroquímicos cuyo uso, se ha demostrado, impacta de manera negativa la salud y el medioambiente,⁷⁶ por ejemplo, contaminando el agua,⁷⁷ la flora y la fauna.⁷⁸ Esto implica que mientras las fuerzas armadas reciben facultades y presupuesto para la protección del ambiente, de manera simultánea, realizan acciones que directamente dañan el ambiente.

iv. Las tendencias a través del tiempo

Convenios y acuerdos que transfieren presupuesto y funciones civiles a instituciones militares

Por año



Fuente: base de “Convenios y acuerdos” del Inventario Nacional de lo Militarizado.

⁷⁵ Pérez Correa, Catalina & Andrés Ruíz, *Marihuana en México: el peso de la prohibición*, Cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, p. 33-36.

⁷⁶ Huang, Yaohua, Hui Zhan, Pankaj Bhatt & Shaohua Chen, “Paraquat Degradation From Contaminated Environments: Current Achievements and Perspectives”, *Front Microbiol.*, vol. 10, 2019. También recomendamos consultar el comunicado de Conahcyt, “[Paraquat y sus efectos a la salud humana, comunicado 02/2021](#)”, 20 de mayo de 2021.

⁷⁷ Badroo, Irfan Ashraf, Hemlata Pradeep Nandurkar & Ashiq Hussain Khanday. “[Toxicological impacts of herbicide paraquat dichloride on histological profile \(gills, liver, and kidney\) of freshwater fish Channa punctatus /Bloch](#)”, *Environmental Science and Pollution Research*, 2020.

⁷⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Argentina, *Paraquat: Efectos sobre la biota e impactos en la salud humana*, 2023.

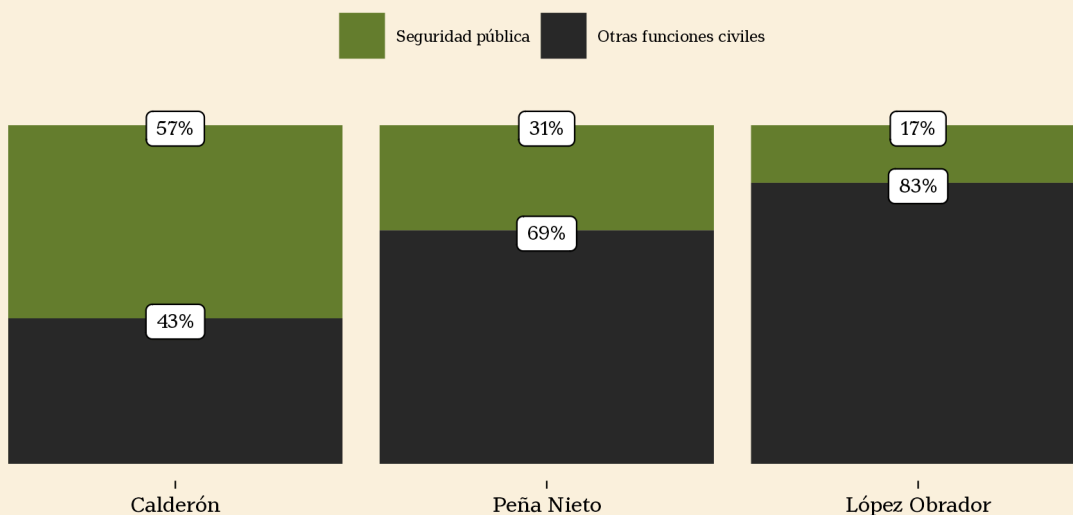
Este Inventario comienza su registro en 2007. En ese año registramos tres convenios celebrados entre autoridades civiles e instituciones militares. Sin embargo, a partir de 2010, registramos un incremento constante en el número de convenios celebrados. Este aumento continuó hasta llegar a su punto máximo en 2019, año en que registramos 41 convenios de este tipo.

A nivel estatal, los años con el mayor número de convenios y acuerdos pactados entre las instituciones militares y las instituciones civiles fueron 2017 y después 2018. A nivel federal, los años con mayores transferencias fueron 2019 y 2020. Si se analizan sólo los convenios y acuerdos firmados entre instituciones federales con las fuerzas armadas, en el sexenio de Calderón se firmaron 21 y en el de Peña Nieto 54, mientras que en los cuatro años estudiados del sexenio de López Obrador se firmaron 51. Al igual que las iniciativas legislativas y reformas aprobadas, los convenios y acuerdos aumentaron durante el sexenio de López Obrador.

El segundo cambio importante tiene que ver con las funciones civiles que no son de seguridad pública: estas han aumentado de manera importante, particularmente a nivel federal, y han llegando a su punto máximo en el sexenio de López Obrador.

Acuerdos y convenios del gobierno federal que le transfirieron funciones civiles a las fuerzas armadas

Por sexenio, según si la función civil es de seguridad pública o no



Fuente: Base de Acuerdos y Convenios del Inventario Nacional de lo Militarizado.

Nota: los acuerdos y convenios para el sexenio de López Obrador abarcan hasta 2022.

En la administración de Felipe Calderón (2006-2012), casi seis de cada diez (57%) de los convenios federales que transfirieron una función civil a las instituciones militares versaban sobre seguridad pública. Este porcentaje bajó a 31% con Enrique Peña Nieto (2012-2018) y a 17% durante los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2022). A pesar de que para el actual sexenio el Inventario incluye información hasta 2022, si lo comparamos con otras administraciones,

este es el periodo en el que se han registrado un mayor número de convenios y acuerdos sobre asuntos que no son seguridad pública comparado con otros sexenios –40 convenios en la presente administración 33 en el sexenio de Peña Nieto y nueve en el sexenio de Calderón–.

B. Los problemas de los convenios

Hasta ahora hemos realizado un ejercicio descriptivo sobre cómo los convenios y acuerdos son mecanismos mediante los cuales se han hecho numerosas transferencias de funciones a instituciones militares. Estas implican la asignación tanto de funciones como de presupuesto civiles a las fuerzas armadas. En esta sección abordamos las deficiencias de forma y de fondo del vehículo específico de los convenios y acuerdos que encontramos.

i. Las deficiencias de forma

Como explicamos previamente, los convenios y acuerdos son contratos que se firman entre partes. La estructura básica de un contrato incluye contemplar aquello sobre lo cual se pacta, el *qué van a hacer las partes*. Si una se compromete a hacer una acción y la otra se compromete a remunerar esa acción, el convenio tendría que reflejar las acciones concretas y los pagos. También tendrían que incluir, idealmente, la duración del acuerdo.

El Inventario revela, sin embargo, que los convenios y acuerdos no siempre contienen el monto concreto de las transferencias a instituciones militares. Como mencionamos previamente, en la mitad de estos no es posible saber el monto de la transferencia. En ese sentido, no sabemos con exactitud a cuánto ascienden las transferencias presupuestarias a instituciones militares realizadas mediante estos mecanismos.

El Inventario también revela que estos convenios y acuerdos también tienen deficiencias en cuanto a su vigencia. Encontramos que existen 71 convenios y acuerdos (el 28%) para los cuales no podemos identificar el periodo de vigencia. Esto por dos razones. Primero, porque en 44 convenios no se establece de manera clara un periodo de conclusión –esto es el 17%–. Un ejemplo es el convenio firmado el 13 de enero de 2021 entre Jalisco y la Semar, donde esta última se comprometía a apoyar en tareas de seguridad pública en el municipio de Puerto Vallarta. Este convenio se firmó reconociendo alteraciones al orden público en el municipio y le dio a la Semar amplias facultades para operar en estas tareas y tomar control operacional de la seguridad. Asimismo, no estableció un presupuesto, sino solo los “recursos necesarios para ejercer funciones de seguridad pública” y una indemnización en caso de fallecimiento o incapacidad del personal. Tampoco estableció una fecha límite más allá de que el convenio terminaría cuando se cumpliera “el fin por el que fue creado”. La falta de una fecha concreta dificulta la evaluación y, por lo tanto, la rendición de cuentas. Establecer como fecha de vencimiento criterios tan amplios como “el restablecimiento de la paz” o “la satisfacción de las partes” complejiza el poder evaluar el desempeño de las autoridades militares en la ejecución de la tarea civil que les fue asignada.

La segunda razón es que el convenio no incluye información sobre la vigencia de la transferencia, situación que se presentó en 27 de los convenios y acuerdos del Inventario –estos representan el 10% del total de los convenios–. Esto puede deberse a que el convenio o acuerdo está incompleto o que la vigencia se establece en otro documento. Un ejemplo de ello es el convenio entre la Sedena y

el estado de Zacatecas para la construcción de la obra “Agencia Espacial Mexicana”, el cual establece que el plazo de ejecución se establece en el programa de ejecución de obra, al cual no tenemos acceso.

ii. La falta de fundamentación y motivación

Como argumentamos con más detalle en la siguiente sección, consideramos que la militarización documentada por el Inventario va en contra del orden constitucional. Sin embargo, no queremos dejar de señalar algo que también sobresale de los convenios y acuerdos: su pobre argumentación jurídica.

De acuerdo con la Constitución, todos los actos de las autoridades tienen que tener un fundamento y una motivación. El fundamento se refiere al piso normativo: todo acto debe sustentarse en alguna norma específica. La motivación se refiere a la explicación de por qué esa norma es aplicable al caso concreto. Cada autoridad tiene que demostrar por qué es válido lo que hace. Esto importa para los convenios y acuerdos porque una regla básica de los contratos es que su objeto debe ser lícito: solo se puede pactar sobre lo que es lícito.

A nuestro parecer, el problema de la militarización es que no tiene ese piso normativo, porque la Constitución explícitamente circunscribe las funciones de las fuerzas armadas a aquellas relacionadas con la disciplina militar y la seguridad nacional.⁷⁹ La Constitución también limita de manera explícita la seguridad pública a las instituciones civiles. Por esta razón, quienes buscan justificar los acuerdos y convenios enfrentan un alto nivel de dificultad: tendrían que mostrar que lo que hacen *no viola* esas disposiciones. Por lo general, eso *no* es lo que encontramos en los acuerdos y convenios.

Lo que encontramos es que los acuerdos y convenios tienden a ser referencias genéricas a distintos artículos normativos, sin mayor explicación de por qué son aplicables al caso concreto. En su mayoría, refieren a artículos genéricos a los que se les da una interpretación amplia. Un ejemplo es el convenio entre la Sedena y el Gobierno de Guanajuato, firmado el 15 de junio de 2018, para construir el eje carretero de León a Purísima del Rincón. El convenio justificó que la Dirección General de Ingenieros de la Sedena participara en esta obra pública por ser la Dirección facultada para “materializar trabajos de ingeniería necesarios para el uso de instituciones armadas”. Esto a pesar de que la obra pública no tendría una conexión directa con el uso de instituciones armadas.

De manera más concreta: de los 230 convenios y acuerdos en los que se transfieren *funciones civiles*, el 79% sí menciona a la Constitución federal como parte del fundamento. Lo que resulta interesante son los artículos concretos que se mencionan y cómo varían según la función.

En los casos en los que se transfieren funciones civiles que *no* tienen que ver con la seguridad pública, el artículo más citado —aparece en el 75% de estos convenios— es el 90 de la Constitución. Este hace referencia a la administración pública federal, sobre la que establece que será “centralizada y paraestatal” y que servirá para distribuir “los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado”. Es un artículo genérico.

⁷⁹ Valga recordar que en la primera sección (“La militarización vulnera el orden constitucional”) de la cuarta parte de este informe (“¿Por qué es problemática la militarización?”) ahondamos en nuestro entendimiento de la regulación constitucional de las fuerzas armadas y en por qué consideramos que la militarización registrada en el Inventario Nacional de lo Militarizado vulnera el orden constitucional con mayor detalle.

En los casos en los que se transfieren funciones civiles que sí tienen que ver con la seguridad pública, el artículo más citado —aparece en el 64% de los casos— es el 21. Este establece, desde 2008 —lo que incluye casi todos los años registrados en el Inventario—, que la seguridad pública estará a cargo de instituciones *civiles* de la Federación, las entidades federativas y los municipios. El artículo 90 es el segundo más citado, pues aparece en el 52% de los casos. Finalmente, el tercer artículo más citado —que aparece en el 36% de los casos— es el 89, particularmente la fracción VI, que establece que el presidente podrá disponer del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada para la “seguridad interior y defensa exterior”. Esto es increíble porque ninguno de esos artículos podría usarse, a nuestro parecer, como fundamento para las transferencias, pero de todos modos aparecen en los convenios. Ello ya que el 21, desde 2008, limita la seguridad pública a las instituciones civiles. El 89 acota la participación de las fuerzas armadas a defensa exterior y seguridad interior. El 129, por su parte, establece que las fuerzas armadas, en tiempos de paz, solo pueden hacer funciones relacionadas con la disciplina militar. Y el 90, que nada dice sobre las fuerzas armadas, sino que refiere a la existencia de la administración pública federal, tendría que leerse necesariamente con el 21, el 89 y el 129.

Justo considerando las restricciones constitucionales, quizá no sorprenda que en los acuerdos y convenios hay leyes que son más citadas que la Constitución.⁸⁰ En el 90% de los casos, se cita a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFA) o la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM).⁸¹ En el 78% de los casos, se cita a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).⁸² En ambos casos, sin embargo, los artículos tienden a ser los mismos y a ser genéricos.

En el caso de la LOAPF, por ejemplo, se suelen citar siempre los mismos artículos: el 26, que establece cuáles son las Secretarías de Estado, el 29, que establece las facultades de la Sedena, o el 30 que establece las de la Semar. Rara vez se especifican las fracciones de esos artículos y cuando sí lo hacen, tienden a ser aquellas que permiten que las Secretarías firmen convenios. Lo mismo pasa con la referencia a los reglamentos interiores de la Sedena y Semar: estos se mencionan en el 80% de los casos, pero casi siempre con los artículos que hablan de las facultades generales de quienes firman. Y sí, tienen la facultad de firmar convenios, pero: ¿sobre qué objeto?

Lo más interesante es el caso de las leyes orgánicas del Ejército, Fuerza Aérea y Armada: los artículos más citados tienden a ser el 1 de la LOEFA y el 2 de la LOAM. El artículo 1 de la LOEFA, que permanece intacto desde 1986, establece que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tienen las siguientes misiones generales:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

⁸⁰ Ameritan una mención los Planes Nacionales de Desarrollo: durante el sexenio de Calderón, estos aparecen mencionados en el 30% de los casos y con Peña Nieto, en el 31%. Con López Obrador, sin embargo, estos se reducen al 11%.

⁸¹ En relación con la LOEFA y la LOAM, en los casos en los que se transfieren funciones de seguridad pública, se mencionan en el 96% de los casos; en los casos en los que se transfieren funciones civiles que no son de seguridad pública, se citan el 83% de las veces.

⁸² De hecho, si se cita el artículo 90 constitucional, en el 98% de los casos también se cita la LOAPF. En los casos en los que se transfieren funciones de seguridad pública, la LOAPF se menciona 71% de las veces; en los casos en los que se transfieren funciones civiles que no son de seguridad pública, se cita en el 87% de los casos.

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas”.

Que el artículo 1 de la LOEFA sea más citado que la Constitución no sorprende: si se interpreta de manera amplia —como parecen hacerlo quienes firman los convenios con las instituciones militares— ofrece un piso *legal* para muchas de las acciones que se realizan. Pero tener un piso *legal* no es lo mismo que tener un piso *constitucional*.

iii. Fuera del radar

Como mencionamos anteriormente, los convenios son mecanismos en los que las partes actúan como entes individuales para pactar transferencias o presupuestos. Resulta curioso que sean un mecanismo para asignar funciones y presupuesto civil a las fuerzas armadas, pues ello implica que cambios importantes a la participación de las fuerzas armadas no están ocurriendo a través de una discusión legislativa, sino que están pactándose entre partes. Esto es problemático por dos razones principales.

Primero, el que transferencias importantes a las instituciones militares sucedan mediante convenios y acuerdos tiene consecuencias relevantes en relación con la participación de la sociedad civil en materia de incidencia sobre la toma de decisiones y rendición de cuentas. Estas transferencias ocurren fuera del radar de la discusión pública, con las autoridades involucradas asumiendo un papel de actores particulares para determinar las funciones, montos y condiciones de las transferencias. Es decir: se establecen acuerdos que trascienden el arreglo constitucional, pero ello ocurre fuera de las discusiones legislativas.

Aunado a esto, los convenios y acuerdos son poco publicitados y, como se describió en la sección anterior, presentan deficiencias en las especificaciones de lo pactado. Esto es relevante porque, de acuerdo con la investigación *El Negocio de la Militarización en México*, realizada por MUCD, las autoridades de gobierno están obligadas a reportar los presupuestos adicionales —obtenidos, por ejemplo, mediante convenios y acuerdos— únicamente cuando el sobreejercicio supere el 5% del presupuesto del ramo. Así, para conocer gran parte de las transferencias a instituciones militares que se llevan a cabo con estos mecanismos, es necesario realizar solicitudes de acceso a la información a las autoridades que fueron parte del acuerdo o convenio, como se realizó para esta investigación. Sin embargo, como mencionamos previamente en el apartado de metodología, la baja calidad de la información es una constante.

Estas características de los acuerdos y convenios obstaculizan la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas y en la supervisión de las actividades gubernamentales, específicamente aquellas que quedan en manos de los militares. Además, la falta de transparencia respecto a cómo y por qué se toman las decisiones, así como sobre el ejercicio de los recursos públicos, puede llevar a prácticas opacas y a la falta de responsabilidad de los actores involucrados.

En segundo lugar, como también señala MUCD en el informe mencionado, el uso de convenios y acuerdos ha implicado el debilitamiento del control de las instituciones civiles frente al poder militar. Las dependencias federales y los gobiernos locales han permitido que se establezcan condiciones desfavorables en los convenios con las fuerzas armadas. Esto a pesar de que se podría buscar establecer un equilibrio en las relaciones entre autoridades civiles y militares a través de las cláusulas. De este modo, al celebrarse los convenios entre dos partes que se asumen “iguales”, no son mecanismos que aseguren la subordinación de las instituciones militares a las autoridades civiles.

C. En conclusión

La segunda sección del Inventario muestra que los convenios o acuerdos entre instituciones militares y autoridades de los tres órdenes de gobierno han sido una constante durante más de quince años. Esto significa que es habitual que instituciones transfieran recursos y funciones civiles a las fuerzas armadas. Además, es común que a través de estos mecanismos las instituciones militares reciban más recursos económicos de los que se les asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Según el Inventario, la Sedena ha sido la institución más beneficiada. Por ejemplo, en el desempeño de labores de seguridad pública, no sólo recibe recursos para el despliegue de militares en patrullajes y vigilancia, sino también para gasolina e incluso para indemnizaciones por muerte o incapacidad de soldados. Esto implica que recibe fondos públicos de otras instancias para cumplir con sus propias obligaciones laborales. ¿Esta situación ocurre con alguna otra Secretaría? ¿Es posible imaginar a la Semarnat pagando por las incapacidades del personal que trabaja para Segob? A pesar del protagonismo de Sedena, la Semar y la Guardia Nacional también son beneficiarias de estas transferencias. La Marina, por ejemplo, ha recibido fondos públicos destinados a ciencia y tecnología. También fue facultada por la Conadic para la prevención de las “adiciones” y ha recibido presupuesto civil para la construcción y adecuamiento de sus propios cuarteles. ¿Es viable pensar en la Marina destinando parte de sus fondos a alguna institución pública para el desempeño de funciones que, por diseño, le son ajenas? O, por ejemplo, ¿sería factible imaginar que integrantes de la Conadic vigilaran instalaciones estratégicas marinas? ¿Por qué parece improbable que las instituciones civiles asuman roles militares, pero sí se considera viable lo contrario?

Como documenta esta sección del Inventario, las transferencias de funciones y presupuesto civiles a fuerzas armadas ocurren tanto a nivel federal como local, prácticamente en una proporción uno a uno. A nivel federal, la dependencia que más convenios realizó con instituciones militares fue Semarnat. En cuanto a entidades federativas, las que mayor número de acuerdos han realizado son Nuevo León y Tamaulipas. Esto habla de la diversificación de la presencia militar tanto en niveles de gobierno, como en el tipo de las funciones que desempeña. Para analizar la militarización del país no solo basta hablar de seguridad, sino que es necesario analizar temas que van desde medio ambiente hasta empresas de participación estatal; desde obra pública a confección de uniformes y banderas; desde federalismo a política social y protección civil. La presencia militar es un entramado muy intrincado que cada vez parece más complicado de comprender y, sobre todo, de resolver. Mientras que desde el Ejecutivo se defiende la presencia militar bajo el argumento de que las fuerzas armadas

son la única alternativa para lidiar con los problemas de seguridad “heredados”,⁸³ a nivel federal, y como documenta el Inventario, ocho de cada diez transferencias federales no se relacionan con seguridad.

No solo es problemático aquello que se militariza, sino la manera en que esto se está llevando a cabo. En medio de arquitecturas institucionales complejas, con instrumentos públicos diseñados para la transparencia y la rendición de cuentas, ¿qué indica el hecho de que muchas de estas transferencias se hagan por medio de convenios, como si fueran acuerdos entre particulares? ¿De qué nos hablan las deficiencias entre estos acuerdos, cuyos montos muchas veces son millonarios? ¿Qué nos dice su fundamentación y motivación deficiente? Si la forma es fondo, ¿qué revelan los instrumentos usados para afianzar los procesos de militarización?

⁸³ Reuters, [“Cambié de opinión”: AMLO justifica militarización de la seguridad pública en México](#), *El economista*, 6 de septiembre de 2022.

IV. ¿Por qué es problemática la militarización?

Hasta ahora, hemos expuesto las tendencias más importantes que revela el Inventario sobre cómo está ocurriendo la militarización en el país. Este apartado busca aportar argumentos sobre por qué esta militarización resulta problemática, tanto en el fondo como en la forma.

El **primer argumento** expone que la militarización es problemática porque **va en contra de la Constitución**. Las transferencias de funciones y de presupuesto civiles que están ocurriendo se salen de los parámetros actualmente establecidos en la Constitución. Como mostramos en páginas previas, en este sexenio sí se logró una reforma constitucional para facultar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Sin embargo, a nuestro parecer, esta reforma no sirve para darle sustento constitucional a la transferencia de funciones civiles que *no* tienen que ver con la seguridad pública —que, como hemos mostrado, es un tipo de transferencia cada vez más común—. Más aún: considerando no solo que esta reforma está acotada temporalmente, sino que establece condiciones y límites estrictos para la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, consideramos que estos límites y condiciones no se están cumpliendo. Por esta razón, a pesar de los cambios constitucionales logrados, la militarización tal cual está ocurriendo en el país sigue sin tener sustento constitucional.

El **segundo argumento** sobre por qué es problemática la militarización tiene que ver con el **diseño institucional de las fuerzas armadas**. Más allá de lo que *deben* ser las funciones de las fuerzas armadas, hoy por hoy no son como cualquier otra institución civil. Al ser fuerzas armadas y estar pensadas para la guerra, tienen un régimen diferenciado. A pesar de que las funciones que desempeñan las fuerzas armadas cada vez se alejan más de aquellas relacionadas con la guerra, este régimen no se ha modificado. En este sentido, darles más funciones implica que cada vez más y más cosas están sujetas a este régimen especial. De manera más concreta: entre más funciones les damos a las fuerzas armadas, más funciones están exceptuadas del régimen de derechos, justicia, transparencia y democracia.

El **tercer argumento** proviene de la **evidencia empírica mexicana**. Resulta problemático darles a las fuerzas armadas todas estas funciones porque la evidencia ha mostrado que su desempeño no es superior al de otras instituciones civiles y que incluso puede suponer mayores costos. Años de evidencia muestran que la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública no ha logrado contener la violencia, sino que ha contribuido a su exacerbación, tanto directa, como indirectamente. En relación con las funciones de administración pública que ahora están desempeñando, la evidencia que comienza a acumularse —dada la novedad de muchas de las funciones— muestra que usar a las fuerzas armadas en labores de administración pública conlleva riesgos importantes en términos de corrupción y abusos a los derechos humanos, particularmente los derechos laborales.

El **cuarto argumento** proviene de la **evidencia comparada**. En otros países han ocurrido procesos similares de militarización. La evidencia desde la experiencia comparada muestra que existe una relación negativa y significativa entre democracia y militarización. Con el tiempo, esta evidencia se ha ido acumulando y conduce, invariablemente, hacia la misma dirección: la militarización es un obstáculo para el desarrollo democrático y la protección de los derechos humanos y las libertades políticas y civiles.

1. La militarización vulnera el orden constitucional

El debate en torno a la militarización tiene que ver con lo que deben o no deben hacer las fuerzas armadas en México. Si creemos en el Estado de derecho, la resolución de ese debate debe venir, primero, de lo que mandata la Constitución. La pregunta es, entonces, ¿qué mandata al respecto?

A. El punto de partida: los militares son para la guerra

¿Qué dice la Constitución sobre las fuerzas armadas?

Si buscamos en la Constitución cuáles son las facultades de las fuerzas armadas, encontraremos dos artículos particularmente relevantes.⁸⁴ El primero es el artículo 89 fracción VI, que establece las facultades del presidente, entre las que se incluye la de preservar la seguridad nacional y “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Esto nos permite decir que las fuerzas armadas efectivamente tienen una función permanente, relacionada con la seguridad nacional, tanto en su vertiente exterior como interior. El segundo artículo relevante es el 129, que establece que “en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. Este artículo ha permanecido intacto desde 1857⁸⁵ y establece de manera textual que mientras no haya una guerra formal, las autoridades militares tienen que estar constreñidas a lo relacionado con la disciplina militar.

La seguridad nacional y la disciplina militar están conectadas. En palabras de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que la “misión constitucional de las Fuerzas Armadas es la seguridad nacional, ya sea en su vertiente interna o externa frente a amenazas provenientes más allá de nuestras fronteras”, estas requieren “una organización jerárquica y eficaz en la que el concepto de disciplina se configura como una exigencia estructural a la misma”.⁸⁶ La disciplina militar es el “principio organizativo esencial de los ejércitos[,] uno de los elementos que necesariamente separa al militar del resto de la sociedad”.⁸⁷ La Constitución parte de la premisa de que para garantizar la seguridad nacional, se tiene que garantizar la participación de ciertas instituciones —las fuerzas armadas— que, a su vez, deben tener cierta estructura, orden y lógica.

Esta idea se refuerza si además del 89 y el 129, en el análisis se incluyen al artículo 13⁸⁸ —en el que se prevé el fuero de guerra— y el 123⁸⁹ —en el que se prevé que las fuerzas armadas tengan un régimen laboral especial—. Además de reforzar la naturaleza especial de las fuerzas armadas, estos artículos consolidan la idea que, constitucionalmente, son instituciones para la guerra, por lo que requieren de un régimen especial.

⁸⁴ Para un análisis jurídico más detallado del régimen constitucional de las fuerzas armadas, recomendamos la lectura del capítulo “La ruta jurídica de la militarización y sus tensiones”, en Garza Onofre, Juan Jesús, Sergio López Ayllón, Javier Martín Reyes, María Marván Laborde, Pedro Salazar Ugarte y Guadalupe Salmorán Villar, *Érase un país verde olivo. Militarización y legalidad en México*, Grano de Sal, 2024.

⁸⁵ En la [Constitución de 1857](#), el artículo 122 era el ahora 129.

⁸⁶ DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS, Tesis 1a. CXCI/2011 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Octubre de 2011, Tomo 2, página 1085, registro número 160868.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ El artículo 13 de la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) establece el fuero de guerra o militar.

⁸⁹ El artículo 123 de la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) establece el régimen especial en materia laboral de las fuerzas armadas. Cabe recordar que los militares tienen una relación administrativa con el Estado, y no una laboral.

Ahora: el artículo 129 utiliza el concepto de “paz”. Las funciones extraordinarias de las fuerzas armadas dependen, en otras palabras, del contexto: si hay o no paz. Hay dos disposiciones constitucionales relevantes para determinar si hay o no paz: aquellas que se refieren a la declaración formal de guerra⁹⁰ y aquella que se refiere a “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” que permiten la suspensión o restricción de garantías, contempladas en el artículo 29. En ambos casos, se requiere que el presidente y el Congreso se pronuncien al respecto y activen estos mecanismos de excepción constitucional. En tanto ello no ocurra, se entiende que estamos en paz. La lógica detrás de exigir estos pronunciamientos, a nuestro parecer, es activar los regímenes de uno y otro estado —la guerra y la suspensión de garantías—. Los pronunciamientos son un control en sí mismo: si existe una condición de guerra o si hay una situación extraordinaria que requiere la suspensión de garantías, hay que nombrarlo, activar los mecanismos constitucionales correspondientes y usar el propio régimen constitucional para transitar las circunstancias. Los regímenes especiales permiten dar facultades extraordinarias, temporales, sin violentar la constitución y sin hacer de ello algo permanente.

A nuestro parecer, las implicaciones de los artículos constitucionales son bastante sencillas: las fuerzas armadas se deben constreñir a la seguridad nacional y a la disciplina militar en tiempos de paz. La única excepción a esto, que hemos mencionado, está en un artículo transitorio que acota temporal y sustantivamente la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública, sujetándola a una variedad de límites. De ser así, ¿por qué los poderes de las fuerzas armadas están en constante expansión desde hace años? ¿Será que estamos frente a una violación flagrante de la Constitución?

B. El desv(ar)ío: la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996

Desde nuestra perspectiva, mucha de la disputa constitucional actual en torno a las facultades de las fuerzas armadas se deriva de la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996⁹¹ de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN), resuelta en 1996. Este fallo abrió la puerta a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

¿De qué trataba la Acción? Una minoría de la Cámara de Diputados impugnó un artículo de la recién creada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De manera concreta, se impugnó el artículo que establecía que la Sedena y la Semar debían tener un asiento en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. La minoría parlamentaria argumentó que darles ese asiento era legitimar la participación de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública y que eso violaba el artículo 21 —que refería a la seguridad pública— y el 129 de la Constitución —que ya mencionamos arriba—.

⁹⁰ De acuerdo con el artículo 89, fracción VIII, es facultad del presidente “declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”; conforme al artículo 73, fracción XII de la Constitución, es una facultad del Congreso “declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”.

⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 1/1996, resuelta el 5 de marzo de 1996.

La Corte validó la reforma y lo hizo, a nuestro parecer, con distintos argumentos problemáticos,⁹² tres de los cuales nos gustaría abordar.

El primer argumento señalado por la SCJN es que el artículo 21 no acotaba la seguridad pública a ningún tipo de institución.⁹³ Y es cierto: en ese entonces, el artículo 21 establecía que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios”. Si se lee textualmente, el artículo 21 no incluía ninguna prohibición. Este razonamiento, sin embargo, invierte el principio de legalidad: en lugar de que las autoridades solo puedan hacer lo que les está permitido, resulta que pueden hacer todo lo que no les está prohibido.⁹⁴ Aunque esta lógica nos parece errónea, es importante reconocer que en 2008 se reformó el artículo 21 y desde entonces —y hasta el día de hoy— la Constitución señala *de manera explícita* que “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.⁹⁵ Cualquier duda sobre la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública debió haber quedado resuelta en 2008.

Pero eso no fue así y pensamos que, en parte, se debe al segundo gran argumento en el que se fundó el fallo de la Corte: la interpretación del artículo 129 constitucional. En la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, la Corte básicamente promovió una interpretación expansiva de este artículo, sustentada, de forma principal, en una interpretación de la historia de este artículo en el proceso constitucional de 1857.

En relación con la historia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo referencia a los debates constitucionales de 1856 que culminaron con la aprobación de la Constitución de 1857. Se enfocó en la discusión en torno al entonces artículo 122 —ahora 129—. La propuesta que discutieron los diputados de aquél entonces era la siguiente: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con disciplina militar. La ley arreglará el orden económico del ejército, teniendo por base la supresión de las comandancias generales”.⁹⁶ El diputado Ponciano Arriaga emitió un voto particular en relación con el segundo enunciado de la propuesta.⁹⁷ Estaba preocupado por las comandancias generales, que pueden entenderse como “el recinto en que se encuentra el responsable del mando y administración de un contingente castrense, responsable que recibe el nombre de comandante”.⁹⁸ Para Arriaga, el problema principal con el segundo enunciado era que la Constitución postergaba a una discusión legislativa la supresión efectiva de las comandancias generales, cuando estas debían limitarse desde la propia Constitución.

⁹² Son muchos los argumentos problemáticos de la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996. En el libro *Érase un país verde olivo*, citado más arriba, se puede encontrar un análisis más profundo de los mismos.

⁹³ El artículo 21 “no excluye a ninguna autoridad que dentro de sus atribuciones tengan las que directa o indirectamente se relacionen” con la seguridad pública. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 1/1996*, resuelta el 5 de marzo de 1996, p. 171.

⁹⁴ COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9o.-A, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE PREVÉ SUS FACULTADES DISCRECIONALES PARA ESTABLECER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON TARIFAS, CALIDAD DE SERVICIO E INFORMACIÓN A CIERTOS CONCESIONARIOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD., Tesis P./J. 50/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 960, registro número 170843.

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF), *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 18 de junio de 2008.

⁹⁶ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, México, 1856, pp. 809-813.

⁹⁷ “El que suscribe se ha visto en la necesidad de formular el presente voto particular en cuanto a la segunda parte del artículo”. *Ibid.*, p. 810.

⁹⁸ Schoeder Cordero, Francisco & Miguel Carbonell, “Artículo 129”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo V, 18a. ed., México, UNAM/Porrúa, p. 91.

En su crítica a las comandancias —que la Corte reproduce por completo—, Arriaga aborda los peligros de “abusar del poder militar”,⁹⁹ señalando que este poder es “casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad”.¹⁰⁰ Para él, “el gobierno pacífico y legal es uno; el gobierno guerrero y el mando económico de la fuerza, es otro. El primero obra invocando la ley, el segundo debe obrar sugerido por la autoridad”.¹⁰¹ ¿Cómo es que la Corte encuentra en Arriaga una base para expandir el significado del 129 constitucional?

Porque en su discurso —enfocado, en la supresión de las comandancias fijas—¹⁰² menciona, por ejemplo, que los “funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no es requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley”.¹⁰³ La Corte se vale de ese “si no es requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles” para concluir que estaba abierta “la posibilidad del ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles”.¹⁰⁴ Lo importante, según la Corte, era que el Ejército “quedara sujeto siempre a las autoridades civiles”.¹⁰⁵

Con base en la que pareciera ser una lectura descontextualizada de Arriaga, la Corte pudo sostener que “la interpretación histórica y teleológica del numeral 129 del Código Supremo, no lleva a la conclusión, como lo pretenden los actores, de que el ejército no puede actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles”.¹⁰⁶ Aunque nadie —ni Arriaga— disputó el primer enunciado del entonces 122 constitucional —ahora 129—, la Corte expandió su significado histórico.

El tercer argumento problemático que nos gustaría abordar tiene que ver con cómo la Corte interpreta las que sí son funciones de las fuerzas armadas. Como mencionamos previamente, en el artículo 89 fracción VI, la Constitución señala que el presidente podrá disponer de ellas para la defensa exterior y la seguridad interior. Pero, ¿qué implican una y la otra? Y, más aún, ¿en qué se distinguen de la seguridad pública? La Corte no da muchas pistas al respecto. Sin embargo, señala que “el problema de la producción y comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado, que conlleva la participación de las fuerzas armadas”.¹⁰⁷ Ello ya que las “complejas organizaciones delictivas [...] constituyen verdaderas mafias internacionales [que] no podrán ser reprimidas sino con el apoyo de las fuerzas armadas[.]”¹⁰⁸ Aquí, la Corte reconceptualiza el problema de la violencia relacionada con el narcotráfico para volverla un asunto que amenaza al Estado mismo. Con ello, se vuelve un asunto de seguridad interior y, así, un asunto militar.

⁹⁹ Zarco, *supra*, p. 811.

¹⁰⁰ “Y cuán fácil, y cuán peligrosa sea la tentación de abusar del poder militar, aun cuando esté moralizado, aun cuando esté movido por su verdadero espíritu de honor, de subordinación y de obediencia, no hay necesidad de comprobarlo con todas las desdichas de nuestro país, cuando las naciones más adelantadas en la civilización lo han juzgado casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad”. *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 812.

¹⁰² Al final de su discurso lo reitera: “De acuerdo, pues, con la mayoría de la comisión en la primera parte del artículo que establece que las autoridades militares no pueden ejercer otras atribuciones que las estrictamente relativas a la disciplina”. *Ibid.*, p. 813.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 812. En otra parte de su voto, dice Arriaga que el poder militar “no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza”. *Ibid.*, p. 811.

¹⁰⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 1/1996, resuelta el 5 de marzo de 1996, p. 186.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 1/1996, resuelta el 5 de marzo de 1996, p. 187.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 200.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 201.

Pero, ¿cuándo sabemos que hay una amenaza interior tan grave que amerita la intervención militar? ¿A quién le corresponde señalarlo? En este punto, la Corte es clara en señalar que no tenemos que esperar a que el presidente y el Congreso declaren la guerra ni que activen el mecanismo de la restricción o suspensión de garantías, contemplado en el artículo 29. Ello ya que no es necesario llegar “a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.¹⁰⁹ Basta, señaló la Corte, que se “produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.”¹¹⁰ Si no es el presidente alertando al Congreso, ¿entonces qué procede? La conclusión que se deriva del fallo es que, siempre que exista una petición por parte de las autoridades civiles para la intervención de las fuerzas armadas, se vale que intervengan. Ahora, ¿con base en qué criterios se puede determinar que existe esa circunstancia que es lo suficientemente grave que se necesita a las fuerzas armadas, pero que tampoco requiere activar la salvaguarda del artículo 29 constitucional ni declarar la guerra? ¿Qué clase de controles deben existir frente a esta situación? No queda tan claro del fallo. Solo queda claro que las fuerzas armadas deben acatar “órdenes del Presidente de la República” y que se deben “cuidar escrupulosamente” los derechos humanos “estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia”.¹¹¹

¿Qué tenemos, entonces? A una Corte que expandió lo que las fuerzas armadas pueden hacer. Primero: atribuyéndoles funciones que no les están explícitamente asignadas, sino que, por el contrario, les están explícitamente vedadas, como es el caso de la seguridad pública. Segundo: reconceptualizando, en apenas unos párrafos, los problemas nacionales para que entren en las funciones que sí tienen las fuerzas armadas, como es el caso del narcotráfico y la seguridad interior. Tercero: permitiendo la intervención de las fuerzas armadas sin que se tengan que activar los dos mecanismos contemplados en la Constitución para distinguir entre guerra y paz, que son la declaración formal de guerra y la suspensión de garantías. ¿En qué artículo de la Constitución se establece esta tercera ruta que no es ni la guerra ni la suspensión de garantías, pero es lo suficientemente grave que amerita la intervención militar? En ningún lado. Lo que tenemos es a una Corte inventando un estado de cosas que constitucionalmente no existe. Un tremendo y fatídico error.

¿Por qué hablar de una resolución de casi hace 30 años? De la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996 se derivaron tres tesis jurisprudenciales.¹¹² En resumen, reiteran la idea de que “las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles”, siempre que sea “a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas”. La importancia de la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996 está presente en el Inventario: de los acuerdos y convenios a través de los cuales se les transfirió una función de seguridad pública a las fuerzas armadas, en el 27% se usó explícitamente a las jurisprudencias que se derivaron de este fallo como parte del fundamento jurídico para justificar la transferencia. Se siguieron usando incluso después de que la Constitución se reformó en 2008 para explícitamente aclarar que la seguridad

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 198.

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² Son las tesis jurisprudenciales P./J. [36/2000](#), P./J. [37/2000](#) y P./J. [38/2000](#).

pública debía estar en manos de autoridades civiles, reforma que, a nuestro parecer, debió de haber vuelto a la Acción jurídicamente irrelevante. Ello no ocurrió. De hecho, sigue sin ocurrir.

C. La puerta que no se cierra

A finales de 2017, como consta en el Inventario, el Congreso Federal aprobó la Ley de Seguridad Interior. Como mencionamos previamente, el artículo 89, fracción VI de la Constitución autoriza al presidente a utilizar a las fuerzas armadas para la seguridad interior. Con este fundamento constitucional —que ya la Corte, en la Acción 1/96, había mostrado cómo podía expandirse—, la Ley estableció una definición de seguridad interior amplia que, para efectos prácticos, la hacía indistinguible de la seguridad pública. Diversos actores políticos interpusieron acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley, dándole la oportunidad a la Suprema Corte de pronunciarse una vez más respecto a la participación de las fuerzas armadas en estas funciones.

Si atendemos al resultado de la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas —la Corte declaró a la totalidad de la Ley inconstitucional—, parecería que la Corte dio un giro de 180 grados. Hay un párrafo en el que incluso califica a la Ley como un “fraude a la Constitución ya que permite la participación regular de las fuerzas armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles”.¹¹³ Párrafos después, sin embargo, la Corte reitera, replicando la lógica de la 1/96, que “hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero ésto es de manera excepcional; es en auxilio de las autoridades civiles, y es de manera temporal”.¹¹⁴

El problema con la Ley de Seguridad Interior es que lo temporal se volvió permanente; la excepción se volvió la regla.

Desde la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, ocurrieron dos cuestiones importantes que ayudan entender el debate constitucional actual en torno a las fuerzas armadas. La primera es el fallo de Alvarado Espinoza y otros vs. México,¹¹⁵ emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dos semanas después de la discusión de la Suprema Corte sobre la Ley de Seguridad Interior. La segunda es la reforma constitucional de marzo de 2019 de la Guardia Nacional. Ambas, como hemos dicho, abren la puerta a la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública, desplazando la discusión a las condiciones con las que deben cumplirse para que ello sea válido.

El 28 de noviembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Co-IDH) publicó su resolución para el caso Alvarado, sobre la desaparición de tres personas —todas de la familia Alvarado— por parte del Ejército, en Chihuahua en 2009. La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano por la desaparición, ordenando una serie de medidas de reparación. En la sentencia, la Co-IDH también se pronuncia por la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Señala que, “como regla general [...], el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos

¹¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 6/2018, el 15 de noviembre de 2018, párr. 138.

¹¹⁴ *Ibid.*, párr. 151.

¹¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Alvarado Espinoza y otros vs. México” (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370.

policiales civiles”.¹¹⁶ Sin embargo, existen excepciones para esto. Las fuerzas armadas sí pueden participar en estas labores. La cuestión está en cómo lo hacen.

En apenas un párrafo, la Corte Interamericana fijó las condiciones para la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública: esta participación debe ser “extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso”; debe ser “subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles”; debe ser “regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza” y, finalmente, debe ser “fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”.¹¹⁷

Este estándar convencional quedó plasmado directamente en la Constitución a través de la reforma constitucional aprobada en marzo de 2019.¹¹⁸ Se introdujo, sin embargo, en un artículo transitorio —el famoso quinto transitorio— y se le puso un plazo temporal de cinco años que, en 2022,¹¹⁹ se expandió a nueve. En otras palabras, no es parte del cuerpo constitucional ni tiene pretensión de permanencia.

Es así como ha permanecido abierta la puerta que se abrió en 1996. ¿Cómo entenderla? ¿Valida todo lo que está sucediendo en torno a la militarización? Las transferencias que registra el Inventario, ¿son constitucionales?

D. La excepción que se come a la regla

Lo primero que queremos señalar es que las excepciones constitucionales que se han introducido son para labores de seguridad pública. La Acción de Inconstitucionalidad 1/96, el quinto transitorio y *Alvarado* están acotadas a estas funciones. A nuestro parecer, esto significa que no existe una habilitación constitucional ni convencional para todas las funciones que van más allá de la seguridad pública.

Como mencionamos en páginas previas, durante el sexenio de López Obrador han aumentado los acuerdos y convenios en los que se les transfieren a las fuerzas armadas funciones que no tienen que ver con la seguridad pública. Recordemos que, del total de acuerdos y convenios del gobierno federal que se han firmado desde el 2019, 84% versa sobre estas otras funciones para las que no existe una habilitación constitucional ni convencional. Entre las iniciativas legislativas aprobadas, identificamos una que le da a la Semar funciones que le correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta iniciativa se impugnó y le corresponde a la Corte pronunciarse sobre su validez. Desde nuestra perspectiva, tendría que declararla inconstitucional.

Pero, ¿qué hacer con las funciones de seguridad pública? ¿Cómo entenderlas?

¹¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Alvarado Espinoza y otros vs. México” (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr. 182.

¹¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Alvarado Espinoza y otros vs. México” (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr. 182.

¹¹⁸ Diario Oficial de la Federación (DOF), Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 26 de marzo de 2019.

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF), Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

Desde 2019 la Suprema Corte ha resuelto distintos asuntos que tienen que ver con la interpretación de la excepción contenida en el artículo quinto transitorio y el fallo *Alvarado*. Entre ellos se encuentran las controversias constitucionales relacionadas con el Acuerdo emitido en mayo de 2020 por el presidente “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”¹²⁰ y la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022 relacionada, entre otras cuestiones, con el artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos reformado en 2022.¹²¹ Ambos asuntos tenían que ver con cómo operacionalizar la habilitación constitucional y convencional.

En el caso del Acuerdo, en la Controversia Constitucional 90/2020 se le plantearon dos preguntas torales a la Corte. La primera era sobre quién debía “regular” la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública: ¿solo era facultad del Congreso o podía hacerlo de manera directa el presidente? La segunda tenía que ver con la manera en la que debía ser esta regulación. ¿Cómo se traducían, a una norma general, los criterios de “extraordinario”, “fiscalizado”, “subordinado” y “complementario”? Quienes impugnaron el Acuerdo señalaron que se trataba de un instrumento increíblemente pobre, que se limitaba a replicar el contenido del artículo quinto transitorio. ¿Eso era suficiente? En relación con el artículo 2 Bis de la LOEFAM, se le planteó a la Corte una cuestión similar, considerando que el artículo 2 Bis se limitaba a señalar que las fuerzas armadas podían participar en labores de seguridad pública, sin siquiera referir al quinto transitorio. ¿Era válido regular la participación de esa manera?

A nuestro parecer, la Corte respondió de manera muy laxa. Básicamente determinó que el Acuerdo y la Ley, interpretados en conjunto con las disposiciones constitucionales y convencionales, fijaban las condiciones básicas para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.¹²² Que cumplieran con lo que se esperaba de un Acuerdo y una Ley, particularmente cuando se leían como parte de un sistema jurídico.

Consideramos que la Corte no debió ser tan laxa con estas condiciones. En este punto, nos parece importante mencionar un principio de interpretación fundamental: el pro persona. La Suprema Corte ha dicho que si estamos ante “dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma”, se debe acoger “aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho”.¹²³ Aplicado al caso de las fuerzas armadas, ante la existencia de distintas posibilidades interpretativas de las normas constitucionales, tendríamos que optar por la interpretación que restrinja lo más posible las facultades de las fuerzas armadas. Esto considerando la evidencia que existe —y que se expondrá en los últimos dos apartados— sobre los riesgos a los derechos humanos que implica su actuar. La Corte debió de haber considerado toda la evidencia que se ha acumulado

¹²⁰ Se impugnó en distintas Controversias Constitucionales: [85/2020](#), [87/2020](#), [90/2020](#) y [91/2020](#).

¹²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Acción de Inconstitucionalidad 137/2022](#), resuelta el 20 de marzo de 2023.

¹²² “El artículo 2 Bis de la LOEFAM resulta válido porque, de un análisis sistemático se desprende que el marco jurídico aplicable es aquel comprendido por los criterios interamericanos y de este Tribunal Pleno, antes referidos, y, en específico, por la habilitación constitucional excepcional introducida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Acción de Inconstitucionalidad 137/2022](#), resuelta el 20 de abril de 2023, párrafo 361.

¹²³ PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES, Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, p. 378, registro número 2018781.

para optar por una interpretación mucho más exigente con las condiciones y límites válidos para habilitar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

Ahora: los fallos de la Corte trasladan el análisis del campo de las normas generales al de los casos concretos. Las normas fijan los parámetros para la intervención, pero no son la intervención en sí: esta como quiera tendría que habilitarse a través de actos concretos, a partir de necesidades específicas, en ciertos lugares y momentos. Tendríamos que ver a autoridades civiles con nombre y apellido pedir la participación de las fuerzas armadas para resolver problemas de seguridad que se han salido de su control. Tendríamos que ver actos emitidos directamente por el presidente —dado que es el autorizado para disponer de las fuerzas armadas— que especifiquen los límites de esa participación: en municipios concretos, por un tiempo determinado, con indicadores de proceso y resultado que permitan evaluar la acción.

Sin embargo, eso no es lo que hemos visto. En el mejor escenario, parece que la militarización de la seguridad pública está ocurriendo a través de acuerdos y convenios particulares firmados por la Sedena y la Semar —no por el presidente. Estos convenios y acuerdos, a su vez, son increíblemente deficientes. Como veíamos, rara vez aclaran en qué consiste, exactamente, el objeto del convenio, así como el tiempo que deberá durar el convenio; tienen una fundamentación pobre. Por esta razón nos atrevemos a decir que la militarización de la seguridad pública, tal y como la documenta el Inventario Nacional de lo Militarizado, sigue contraviniendo la norma constitucional, pues no se sujeta a las condiciones y límites establecidos por la Constitución, incluso si se interpretan de la manera laxa en la que la Suprema Corte lo ha hecho. La excepción se comió a la regla.

E. ¿Y la consolidación de la Guardia Nacional?

No queremos dejar de hacer mención de una condición adicional que estableció el quinto transitorio constitucional y que tiende a obviarse. El artículo establece un régimen de transición que permite usar a las fuerzas armadas en lo que se consolida la Guardia Nacional. El análisis sobre la legitimidad de la participación de las fuerzas armadas está incompleto si no se consideran los esfuerzos para fortalecer a la Guardia Nacional. Sin embargo ¿qué es lo que ha ocurrido?

¿Cómo se ha fortalecido a la Guardia Nacional?¹²⁴

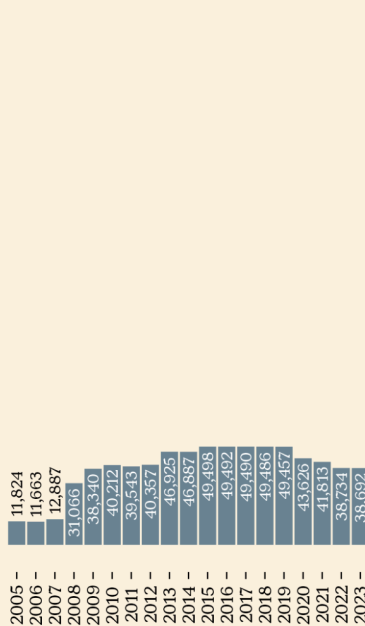
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene una base de datos —los Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal— que permite conocer las plazas presupuestarias autorizadas cada año para las instituciones de la administración pública federal. Esta base muestra cómo, desde 2019, la Guardia Nacional ha ido perdiendo plazas cada año, sin excepción: pasó de tener 49,457 en 2019 a 38,692 en 2023. Si el gobierno federal realmente estuviera cumpliendo con la Constitución, las plazas de la Guardia Nacional irían en aumento. Sin embargo, lo que está sucediendo es lo opuesto.

¹²⁴ Es importante reconocer que muchos de los elementos de la Guardia Nacional siguen siendo soldados y marinos. De acuerdo con las últimas estimaciones del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2023, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de las 104,207 personas que conformaban la Guardia Nacional al término de 2022, 71,228 (el 68%) provenían de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y 14,510 (el 14%) de la Secretaría de Marina (Semar). Si bien el régimen transitorio de la Constitución permitía que en un primer momento la Guardia Nacional utilizara policías militares y navales, creemos que la manera en la que está ocurriendo este “apoyo” contraviene lo establecido por la Constitución. ¿Por qué? Porque estos soldados y marinos en realidad siguen adscritos a la Sedena y la Semar, siguen sujetos al fuero militar y sus salarios salen aún de sus secretarías de origen. Solo están “comisionados” a la Guardia Nacional. Vela Barba, Estefanía, “[Los \(malditos\) artículos transitorios de la reforma constitucional de la Guardia Nacional](#)”, Nexos: *El Juego de la Corte*, 13 de abril de 2023; Ortega, Adriana E. & Fernanda Torres, “[El fraude del carácter civil de la Guardia Nacional](#)”, Nexos: *El Juego de la Corte*, 14 de abril de 2023.

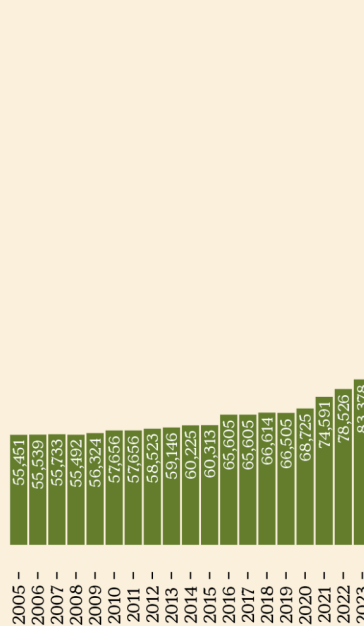
Las plazas autorizadas para las instituciones federales de seguridad

Por año

Policía Federal / Guardia Nacional



Semar



Sedena



Fuente: Análisis de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal.

Contrario a lo que ocurre con la Guardia Nacional, las plazas para la Sedena y la Semar han aumentado en este periodo. De 2019 a 2023, la Semar adquirió 16,873 plazas: pasó de 66,505 a 83,378 plazas. Por su parte, la Sedena adquirió 58,780 plazas: pasó de tener 215,243 plazas en 2019, a 274,023 en 2023. La Sedena ha sido la institución de la administración pública federal que más plazas ha adquirido en el sexenio de López Obrador, más incluso, que el Instituto Mexicano del Seguro Social,¹²⁵ con todo y que pasó una pandemia.

Esta misma tendencia puede verse en el presupuesto efectivamente ejercido.¹²⁶ Desde 2019, el presupuesto ejercido por la Guardia Nacional ha disminuido cada año. Pasó de casi \$35 mil millones de pesos en 2019, a casi \$26 mil millones de pesos en 2022, que es el último año para el cual hay datos. Esto es una pérdida de \$9 mil millones de pesos. En cambio, si se compara 2018 con 2022, el presupuesto ejercido por la Sedena ha aumentado en un 42%. En el sexenio de López Obrador, la Sedena ha tenido el aumento más significativo en su presupuesto ejercido desde 1994.¹²⁷

Si realmente se estuviera invirtiendo en la Guardia Nacional, su presupuesto iría en aumento. Eso no es lo que está pasando.

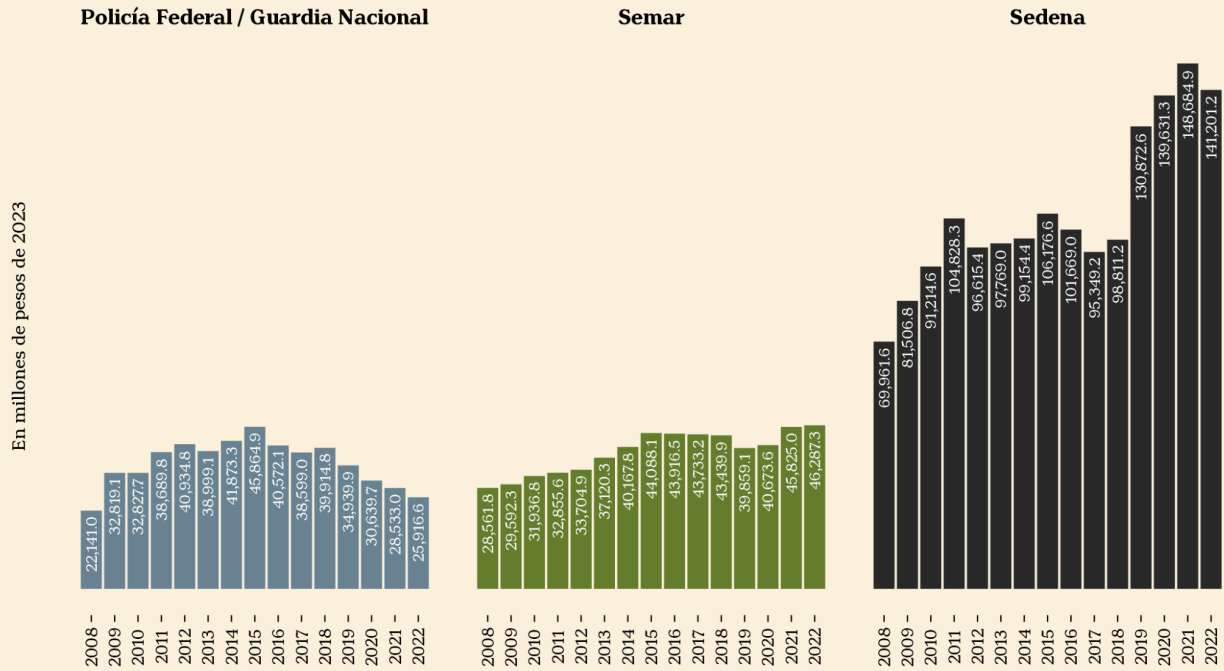
¹²⁵ Intersecta, *Dinero para la violencia hay, pero ¿en qué lo invierte el Estado?*, 2023, segunda edición.

¹²⁶ Existen dos categorías en la base de datos del presupuesto: el monto aprobado o asignado al inicio del año y luego el monto ejercido al término del año. Las instituciones pueden ejercer más o menos de lo que originalmente se les aprobó. Lo que mostramos en la gráfica es el monto efectivamente ejercido. *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

El presupuesto ejercido por las instituciones federales de seguridad

Por año



Fuente: Transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¿Por qué importa señalar esto?¹²⁸ No solo porque contraviene de manera directa a la Constitución, sino porque facilita que, cumplido el plazo de los nueve años, se vuelva a argumentar que simplemente no hay institución civil capaz de contener la violencia. No la hay porque no se ha construido. Y esto es algo que lleva pasando desde hace casi 30 años. Es el cuento de nunca acabar.

F. En conclusión

El argumento constitucional no es el más convincente para muchas personas. Dada la realidad de la inseguridad, ¿por qué nos vamos a atar a lo que dice la Constitución? ¿Por qué importa la Constitución?

Si consideramos que la Constitución es inadecuada —y sí: la Constitución puede contener aberraciones, como es el caso de la prisión preventiva oficiosa—, es válido querer cambiarla. La Constitución no está escrita en piedra y prevé un mecanismo para reformarla en caso necesario. Sin embargo, este proceso obliga a realizar un debate de manera directa, conforme a foros y procesos establecidos. El presidente introdujo una iniciativa para reformar la Constitución el 5 de febrero de 2024, con la que busca conceder a las fuerzas armadas la participación en labores de seguridad pública de manera permanente. Eso es lo que, conforme al orden constitucional, tocaría hacer en

¹²⁸ Valga señalar que, a nivel local, el fortalecimiento de las policías tampoco está ocurriendo. Véase Storr, Samuel, “[El \(des\)equilibrio civil-militar en la seguridad](#)”, Programa de Seguridad Ciudadana de la Ibero, 13 de septiembre de 2023.

términos normativos, aun si se trata de una decisión de política pública sin sustento y que conlleva serios peligros. En este caso, lo que toca es defender el modelo constitucional actual.

En este sentido, no queremos dejar de señalar que quizá nuestra regulación constitucional no esté errada. Como veremos en las siguientes secciones, las fuerzas armadas llevan años realizando labores de seguridad pública sin que nos hayan dado los resultados tan esperados. Por el contrario: han implicado riesgos a los derechos humanos e incluso para la democracia. Quizá aquí sí haya que retomar los miedos de Arriaga y reconocer que existen razones de fondo que obligan a la defensa del gobierno civil por encima del militar. En 1856 Arriaga ya tenía claro que el poder militar es “casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad”.¹²⁹ Casi dos siglos después, la evidencia parece darle la razón.

¹²⁹ "Y cuán fácil, y cuán peligrosa sea la tentación de abusar del poder militar, aun cuando esté moralizado, aun cuando esté movido por su verdadero espíritu de honor, de subordinación y de obediencia, no hay necesidad de comprobarlo con todas las desdichas de nuestro país, cuando las naciones más adelantadas en la civilización lo han juzgado casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad". *Ibidem*.

2. Las fuerzas armadas no son como las otras instituciones

Además de que las transferencias de funciones y presupuesto civiles a las fuerzas armadas vulnera el orden constitucional, identificamos otro problema con estas transferencias: por ser instituciones para la guerra, las fuerzas armadas tienen un régimen diferente al de la mayoría de las instituciones civiles. Este régimen especial y diferente al de otras instituciones de la administración pública, no se ha adaptado para contemplar todas las nuevas funciones que llevan a cabo. A pesar del enorme número de funciones que desempeñan actualmente las fuerzas armadas —que poco tienen que ver con nociones tradicionales de guerra—, muchos elementos centrales de quiénes son, cómo se organizan y cómo operan no se están modificando. En otras palabras, no estamos acotando su régimen diferenciado. Lo que resulta es que tenemos un régimen en el que las instituciones militares están destinadas a operar en situaciones de guerra, pero en la práctica desempeñan funciones propias de autoridades civiles. En ese sentido, lo que está sucediendo es que, al darles más y más labores a las fuerzas armadas es como si estuviéramos ampliando este manto diferenciado a más cuestiones.

¿En qué consiste el régimen de diferencia al que nos referimos? Hemos encontrado varios los ejemplos en nuestra investigación para entender a las fuerzas armadas. Nuestro objetivo es mostrar que la manera en que estas instituciones están diseñadas es distinta a otras instituciones o secretarías civiles. En este sentido, darles ciertas facultades a las fuerzas armadas puede tener implicaciones muy distintas a dárselas a cualquier autoridad civil.

A. Su integración

Uno de los argumentos que más hemos escuchado en tiempos recientes es que muchas de las funciones que se les han transfiriendo a las fuerzas armadas, en realidad se les están transfiriendo a la Sedena y la Semar como secretarías de Estado, no directamente al Ejército, a la Fuerza Aérea o a la Armada de México. Como vimos en el apartado de hallazgos del Inventario, una de las referencias normativas que más utilizan Sedena y Semar en los convenios y acuerdos que pactan con otras instituciones son los artículos 26, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecen las facultades generales que como Secretarías de Estado tienen, incluyendo firmar convenios. Entonces, se argumenta que no podemos hablar de militarización cuando todas estas funciones se le están atribuyendo a una secretaría de Estado que, se asume, es civil. Si bien es cierto que si solo leemos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Sedena y la Semar son como cualquier otra secretaría de Estado, estas tienen particularidades que deben tomarse en cuenta.

De acuerdo con Anit Mukherjeea y David Pion-Berlin, los departamentos o secretarías de defensa existen precisamente para cumplir una función de control civil sobre las fuerzas armadas.¹³⁰ De acuerdo con estos autores, no deben ser el mero ropaje civil que las instituciones castrenses usen para interactuar con otras secretarías de Estado. Esos departamentos o secretarías deberían tener personal civil —incluso deberían tener titulares civiles—, para poder fungir también como

¹³⁰ Mukherjeea, Anit & David Pion-Berlin, “[The fulcrum of democratic civilian control: Re-imagining the role of defence ministries](#)”, *Journal of Strategic Studies*, núms. 6-7, vol.45, 2022.

intermediarios entre las demandas políticas de seguridad y las necesidades técnicas de defensa. Esto, sin embargo, no se cumple en el caso de la Sedena y de la Semar.

En México, por ley, la persona que sea designada por el presidente para encabezar a la Sedena necesariamente debe ser un militar que ya haya cumplido con todos los escalones de la carrera militar.¹³¹ No puede haber un civil a cargo de la Sedena. En el caso de la Semar, si bien no existe una disposición equivalente en la ley que obligue al presidente a nombrar a un militar para encabezarla, en toda la historia de esta institución solo hemos podido encontrar a un civil que la dirigió, hace más de 70 años.¹³²

Un segundo punto es que, además de los titulares, las personas con los puestos de mayor jerarquía al interior de la Sedena y la Semar son militares. Esto viene determinado en su propia normatividad. Por ejemplo: de acuerdo con el Reglamento Interior de la Sedena, las personas titulares de la Subsecretaría de la Defensa Nacional, la Inspección y Contraloría General, la Oficialía Mayor, el Estado Mayor, la Comandancia de la Fuerza Aérea y todas las Direcciones Generales tienen que ser militares.¹³³ Para el caso de Semar, esto es similar, salvo por las Direcciones Generales: las personas titulares de la Subsecretaría de Marina, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y el Estado Mayor General deben ser almirantes.¹³⁴ Valga explicitar que estas son las áreas o departamentos de la Sedena y la Semar, no del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. La Sedena y la Semar deben tener militares al frente de casi todos (Semar) o todos (Sedena) sus departamentos.

Más allá de su estructura normativa, es preciso revisar cuál es su composición en la práctica: tanto la Sedena como la Semar están mayoritariamente integradas por personal militar. Al solicitar, mediante solicitudes de acceso, información sobre la presencia de civiles en sus filas, la Sedena respondió que no contaba con personal civil en su plantilla.¹³⁵ De acuerdo con esta respuesta, ni una sola de las 214 mil personas que trabajan en su interior son civiles. En el caso de la Semar, esta contestó que sí tiene presencia de civiles, sin embargo, estos representan apenas 2% de la institución y se encuentran por entero dentro de la dirección de personal civil.¹³⁶ Es decir, nos encontramos con secretarías de Estado, conformadas casi en su totalidad (Semar) o enteramente (Sedena) por militares. Aunado a ello, están encabezadas por militares. En este sentido, no son como otras secretarías de Estado. Darle funciones a la Sedena y la Semar es darle funciones a los militares.

No queremos dejar de mencionar un último punto señalado por Víctor Hernández: desde 1946, el presidente en turno no ha removido de su cargo a un solo Secretario de la Defensa. Todas las cabezas de la Sedena han durado en el cargo el mismo tiempo que el presidente. Eso no sucede en otras Secretarías. Como menciona Hernández, “entre 1946 y 2022, México ha tenido 30 diferentes titulares de la Secretaría de Gobernación, 22 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero solo 13 secretarios de defensa”.¹³⁷

¹³¹ Artículos 14, fracción I y 16 de la [Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos](#).

¹³² Fue el Licenciado Raúl López Sánchez, durante el sexenio del presidente Miguel Alemán. Unidad de Historia y Cultura Naval de la Armada de México, [Secretarios de Marina de 1941 a la fecha](#), 2012, p. 16.

¹³³ Respectivamente: Artículos 11, 15, 13, 17, 20 y 27 del [Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional](#).

¹³⁴ Respectivamente: Artículos 7, 8, 11, 12 y 13 del [Reglamento Interior de la Secretaría de Marina](#).

¹³⁵ Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026423001846.

¹³⁶ Respuesta de la Semar a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026623001114.

¹³⁷ Hernández Ojeda, Víctor Antonio, [The Self-Government of the Mexican Armed Forces: The Political Rise of the Mexican Army During the War on Drugs \(2006-2023\)](#), Tesis para obtener la Maestría en Inteligencia y Seguridad Internacional del King's College London, 2023.

B. Sus valores

Si darle funciones a la Sedena y a la Semar es darle funciones a los militares, ¿qué tiene eso de problemático? Para responder esta pregunta, es fundamental analizar, de nuevo, las diferencias que existen entre estas instituciones y las autoridades civiles. Ejemplo de ello son sus valores y la manera en la que estos se reflejan en el trato que le dan a su personal.

De acuerdo con la Ley de Disciplina del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, el servicio de las armas exige que el militar lleve “el cumplimiento del deber hasta el sacrificio”.¹³⁸ El valor del sacrificio no es común en el resto de las instituciones, en las que aunque se asume que hay un deber de servicio, este no se entiende como algo que involucra la ofrenda de la propia vida.¹³⁹ En el caso de las instituciones castrenses, el dar la vida ocupa un papel central: es el deber ser de un soldado. No solo se trata de matar en nombre de la nación, sino de estar dispuesto a morir por ella.

Al mismo tiempo, para garantizar ese sacrificio propio hay toda una serie de reglas que conforman la doctrina de la disciplina militar. De acuerdo con la misma Ley de Disciplina, en el Ejército y la Fuerza Aérea la disciplina es la norma a la que los militares deben ajustar su conducta y esta tiene como base a la obediencia.¹⁴⁰ De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Disciplina, “en caso de extrema necesidad en actos del servicio, el superior podrá servirse de sus armas o de la fuerza a su mando para obtener obediencia a sus órdenes o mantener la disciplina”.¹⁴¹ Es decir, los jefes pueden someter a los soldados por la fuerza, por las armas o a través de la violencia para lograr la obediencia.

¿Qué clase de trabajo permite que se violente a las personas trabajadoras? Por lo general, ninguno. Lo que sucede aquí es que “los militares y marinos” tienen un régimen especial que no está presente en otras instituciones de la administración pública, con excepción del “personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales”. Este régimen se deriva del artículo 123 de la Constitución.¹⁴² La manera en que la Suprema Corte ha interpretado esta disposición es en el sentido de que lo que existe entre los soldados y las instituciones castrenses no es una relación laboral, sino una relación administrativa.¹⁴³ En otras palabras: los militares y marinos no son, en sentido formal, personas trabajadoras.

Este régimen se justifica en que son fuerzas armadas y requieren personas obedientes. Pero, ¿qué diríamos de un trabajo en el que por faltar injustificadamente un día se nos privara de la libertad por una semana? ¿Qué diríamos de un trabajo en el que, por tener una llamada personal en el estacionamiento, se nos privara de la libertad por dos semanas? ¿Qué diríamos de un trabajo en el que se nos pueda golpear por no cumplir con lo que nos corresponde?¹⁴⁴ Diríamos que son lugares

¹³⁸ Artículo 1 Bis de la [Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos](#).

¹³⁹ En la [Ley General de Responsabilidades Administrativas](#) que regula los principios a los que debe sujetarse el servicio público, por ejemplo, no hay mención de la palabra “sacrificio”. Sí habla de que las personas servidoras públicas deben “satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses [...] personales” y que “tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad” (artículo 7), pero en ningún momento se entiende que este servicio conlleva el riesgo constante de perder la vida.

¹⁴⁰ Artículo 3 y 3 Bis de la [Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos](#).

¹⁴¹ Artículo 6 de la [Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos](#).

¹⁴² Artículo 123, apartado B), fracción XIII de la Constitución. Nos parece importante reconocer que, tanto la Constitución, como la Suprema Corte, reconocen a otros grupos como parte de este régimen especial: además de los soldados y marinos, están las policías y las personas del servicio exterior.

¹⁴³ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Amparo en Revisión 375/2021](#), 16 de febrero de 2022, p. 15.

¹⁴⁴ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Contradicción de Tesis 150/2018](#), resuelta el 16 de octubre de 2019.

de trabajo abusivos. Argumentaríamos que son lugares que incumplen con, por ejemplo, el Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo, que prohíbe la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Pero, la manera en que están reguladas las fuerzas armadas permite y legitima este tipo de prácticas desde la misma Constitución y, hay que decirlo, en los tratados internacionales.¹⁴⁵ Y, como veremos en el siguiente apartado, esta lógica institucional no se queda solo en el papel, sino que permea las distintas interacciones que las fuerzas armadas tienen al interior y al exterior, lo que incluye su contacto con civiles.

Además de la manera en la que los valores del sacrificio y la fuerza permean las interacciones de las fuerzas armadas, no deja de ser preocupante lo que el uso de estas instituciones para cada vez más funciones dice sobre los valores que tenemos como país. Una y otra vez el presidente López Obrador las alaba por su disciplina:¹⁴⁶ esa es su ventaja —sugiere— por encima de otras instituciones civiles. Pero esa disciplina —que falta ver si redundante en algún tipo de beneficio— viene con un costo enorme en términos de *derechos laborales*. Es más: para que exista esa disciplina *no puede haber derechos laborales*. ¿El modelo de trabajo que estamos alabando es uno en el que las personas no tienen derechos laborales? ¿En el que el mejor trabajador es un soldado? ¿Obediente? ¿Sin voz? ¿Objeto de explotación y dispuesto al sacrificio? Ese es el modelo que estamos promoviendo al ampliar las funciones de las fuerzas armadas.

C. El fuero militar

Como hemos visto hasta ahora, las fuerzas armadas tienen su propia lógica institucional y valores. También tienen su propia justicia. Una de las particularidades que tienen el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y que ahora se propone que tenga también la Guardia Nacional,¹⁴⁷ es su propio fuero.¹⁴⁸

Tener su fuero particular quiere decir que cuentan con sus propias defensorías, fiscalías, tribunales, cárceles y normas a partir de las cuales se juzgan y procesan. Esto no lo tiene ninguna otra institución de la administración pública federal. Este aparato de justicia, nos parece importante decir, no ha pasado necesariamente por todas las transformaciones que han atravesado los poderes judiciales. Por poner un ejemplo: de acuerdo con el artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es obligación de los “Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas” poner a disposición del público “versiones públicas de todas las sentencias emitidas”. No existe una obligación equivalente para los tribunales militares, considerando que no son parte del Poder Judicial Federal.

Sin duda, en las últimas décadas muchas organizaciones de la sociedad civil se han dedicado a problematizar la persistencia del fuero militar. El problema es que muchos casos a partir de los

¹⁴⁵ Por ejemplo: el artículo 8, punto 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los derechos laborales reconocidos en el mismo Pacto “no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.”

¹⁴⁶ Por ejemplo, en su [conferencia](#) mañanera del 14 de septiembre de 2022, mencionó que el Ejército y la Marina deben permanecer en labores de seguridad pública. Esto porque la Sedena y la Marina tienen “disciplina, preparación y, sobre todo, no está vinculada a grupos de intereses creados ni a la oligarquía”. También, propuso una iniciativa de reforma constitucional el pasado febrero para que la Guardia Nacional esté adscrita a la Sedena de manera permanente, con el objetivo de “asegurar la permanencia, disciplina y capacidad operativa de la Guardia Nacional, además de evitar que se corrompa en el futuro”.

¹⁴⁷ MUCD, [Reforma de AMLO sobre Guardia Nacional: militarización permanente de la seguridad y más poder para el Presidente](#), México Unido Contra la Delincuencia, 2024.

¹⁴⁸ Artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cuales este se ha cuestionado, son casos en los que los soldados o los marinos vulneraron los derechos de personas civiles. Estos casos incluso llegaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (por ejemplo, el caso de Rosendo Radilla,¹⁴⁹ de Inés Fernández Ortega,¹⁵⁰ de Valentina Rosendo Cantú¹⁵¹ y de la familia Alvarado¹⁵²). En estos asuntos, en efecto, se ha señalado que el fuero militar no se puede extender a casos en los que estén involucrados civiles, pero esa acotación del fuero no necesariamente sirve para todo lo que podría suceder con las nuevas funciones que están desempeñando las fuerzas armadas.

Por ejemplo, si hay corrupción en el Tren Maya y esa corrupción consiste en que un general actúe en favor de un contratista,¹⁵³ no existe una vulneración de derechos humanos hacia una persona concreta en términos tradicionales. Eso no quiere decir que la corrupción no afecte a las personas, sino que no hay una persona de carne y hueso a la que se le está afectando de manera directa con esa corrupción y que pueda llevar una reclamación en los tribunales civiles. Considerando los criterios que hemos esbozado para el fuero militar, eso significa que, en todos los casos de corrupción que puedan surgir, se puede aplicar el fuero militar.

Más allá de nuestra interpretación sobre los límites del fuero militar, está la regulación del Código de Justicia Militar. En el artículo 239, fracción II, por ejemplo, se señala que se castigará con tres años de prisión al militar que, “en ejercicio de sus funciones o con miras interesadas, favorezca a un contratista o proveedor en la contrata respectiva, presente cuentas o relaciones inexactas sobre gastos del servicio, naturaleza, cantidad o calidad de los trabajos, mano de obra o provisiones destinadas al uso militar.” La corrupción de los militares es un asunto para el fuero militar.

Atribuir nuevas funciones a las fuerzas armadas es abrir el fuero militar a más asuntos. Ello puede dificultar el procesamiento de los casos y tener un impacto en la transparencia y rendición de cuentas.

D. Su régimen de transparencia

Al hablar de fiscalización, es importante considerar también el régimen de transparencia que rige a las fuerzas armadas para la seguridad nacional.

Conforme al artículo 6° constitucional, todas las personas en México tenemos derecho a acceder a información pública. El principio que rige para el acceso a la información es el de máxima publicidad, es decir, nada se nos puede negar si lo preguntamos. Existen, sin embargo, dos excepciones a este principio: se puede negar información por razones de interés público y por razones de seguridad nacional.¹⁵⁴ Esto no quiere decir que las autoridades tengan carta en blanco para negar información

¹⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos” (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209.

¹⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Fernández Ortega y otros vs. México” (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215.

¹⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Rosendo Cantú y otra vs. México” (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216.

¹⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Alvarado Espinoza y otros vs. México” (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370.

¹⁵³ Por ejemplo, en el artículo “Las auditorías al Ejército mexicano revelan negligencias para contratar servicios”, publicado en *El País* el 16 de agosto de 2021, Zorayda Gallegos habla de cómo la opacidad del Ejército y la Fuerza Aérea ha permitido que algunos de sus miembros cometan actos de corrupción al contratar servicios.

¹⁵⁴ Artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

por seguridad nacional. De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para negar información se tiene que demostrar que su reserva es necesaria para evitar un daño, y ese riesgo o daño se tiene que mostrar.¹⁵⁵ Sin embargo, el mecanismo actualmente pone la carga del proceso del lado de la ciudadanía. Es decir: si la persona interesada solicita la información y esta se le niega por razones de seguridad nacional, la persona debe impugnar argumentando que las razones no satisfacen el estándar de prueba.¹⁵⁶ Considerando la carga que representa impugnar, este mecanismo facilita la negación de información por razones de seguridad nacional.

Constitucionalmente, las fuerzas armadas están a cargo de la seguridad nacional.¹⁵⁷ Ello significa un régimen especial que facilita la opacidad.

Como consta en el Inventario, no hay que olvidar que el Ejecutivo Federal emitió un Acuerdo en 2021¹⁵⁸ para reclasificar como de seguridad nacional todas sus obras prioritarias. Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo declaró inconstitucional,¹⁵⁹ el Ejecutivo Federal emitió un segundo acuerdo en el que volvió a clasificar muchas de las obras prioritarias como de seguridad nacional.¹⁶⁰ El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) volvió a impugnar este segundo acuerdo ante la Suprema Corte, por lo que habría que esperar que esta resuelva en el mismo sentido.¹⁶¹ Sin embargo, la insistencia del Ejecutivo revela la seducción del régimen de la seguridad nacional en términos de transparencia.

E. Sus compras y contrataciones

Existe otra cuestión a considerar en el tema de seguridad nacional. En las últimas décadas ha habido un esfuerzo por prevenir la corrupción en la adquisición de servicios y compras públicas. Se han establecido distintos principios sobre cómo deben ser los procesos para regir las contrataciones cada vez que los gobiernos tienen que contratar un servicio, en aras de garantizar los mejores precios, impedir los favoritismos y amiguismos y para garantizar los mejores servicios. Uno de esos principios es que todo, salvo casos excepcionales, deber quedar sujeto a un procedimiento de licitación pública mediante el cual todas las personas puedan saber de la oportunidad que existe para participar, donde cualquiera pueda someter una propuesta —siempre que cumpla con criterios claros— y donde cada una de las etapas esté prediseñada, de forma que todas las personas sepan a qué se están sujetando.¹⁶²

¹⁵⁵ Artículo 104 de la [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#).

¹⁵⁶ El Título Octavo trata de los procesos de impugnación en materia de acceso a la información pública de la [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#).

¹⁵⁷ Como ejemplo, la organización R3d en su informe [Ejército Espía](#) evidenció la falta de transparencia en cuanto a la compra del programa de espionaje Pegasus por parte de las fuerzas armadas. Se sabe que existen esos contratos gracias a las filtraciones del grupo Guacamaya. Mediante Pegasus, las fuerzas armadas espionaron a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

¹⁵⁸ Diario Oficial de la Federación (DOF), [Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional](#), 22 de noviembre de 2021.

¹⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Controversia Constitucional 217/2021](#), resuelta el 22 de mayo de 2023.

¹⁶⁰ Diario Oficial de la Federación (DOF), [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](#), 18 de mayo de 2021.

¹⁶¹ Dirección General de Comunicación Social del Inai, ["Comunicado Inai/133/2023"](#), 19 de mayo de 2023.

¹⁶² Artículo 27 de la [Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas](#).

Sin embargo, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas establece como una causal de excepción a este principio las obras que se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o que su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional.¹⁶³ La diferencia sobre qué representa una obra militar y una obra pública no es clara, algo notable en la frecuencia con que las justificaciones de los convenios afirmaban que la Dirección General de Ingenieros podía realizar alguna obra pública por el simple hecho de estar facultada para realizar este tipo de obras. Una vez más vemos que el régimen bajo el que operan las fuerzas armadas no es el mismo que el de otras instituciones. El régimen que tienen les permite exceptuarse de salvaguardas muy importantes de reciente desarrollo, pensadas tanto para proteger los derechos humanos, como para evadir un problema tan profundo en México como lo es la corrupción.

F. La excepción que se vuelve a comer la regla

En 2019 se publicó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF). Una de las novedades de la ley es que, en su artículo 1, sujetó a las fuerzas armadas a sus disposiciones cuando desempeñen labores de seguridad pública. La lógica era que si las fuerzas armadas iban a desempeñar las mismas funciones que las instituciones de seguridad pública, debían estar sujetas a los mismos principios y reglas. Hacia acá es a donde debería encaminarse la conversación: si las fuerzas armadas van a desempeñar de manera cotidiana las funciones de instituciones civiles, deben estar sujetas a las mismas reglas. Sin embargo, lo que ha pasado con algunas disposiciones de la LNUF puede servir a modo de advertencia.

La LNUF establece que todas las autoridades, incluidas las fuerzas armadas, tienen la obligación de hacer públicos informes anuales sobre su uso de la fuerza. Desde 2021, distintas organizaciones hemos pedido a la Sedena y a la Semar estos informes. Sin embargo, año tras año —incluyendo este último—, nos los han negado, incluso aunque el Inai ha determinado que tienen la obligación de generarlos.¹⁶⁴ ¿Cuál es el argumento que esgrimen para negar la información? Que son fuerzas armadas y están exceptuadas de cumplir con esa ley, que es para las instituciones de seguridad pública.

En palabras de Semar: “Al ser una Institución Militar [...] carece de atribuciones u obligaciones para la elaboración de los informes que [se le] solicita[n, que son propios] de las instituciones de Seguridad Pública”.¹⁶⁵ En palabras de la Sedena: “Esta Secretaría no cuenta con facultades para elaborar informes anuales [...] ya que dicha atribución [...] sólo atañe a las instituciones públicas civiles”.¹⁶⁶

Es decir: a pesar de que se les trate de sujetar a las mismas reglas, su identificación con el régimen de guerra sigue operando. Quieren las funciones, pero no quieren las responsabilidades que conllevan esas funciones.

¹⁶³ Artículo 42, fracción IV de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

¹⁶⁴ Para todo el ir y venir en las solicitudes, véase Data Cívica & Intersecta, *A(r)madadas y letales. Con Copia Oculta: Asunto 2*, 2024, pp. 23-24; Intersecta, *Amicus curiae presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019*, 2023, pp. 23-24.

¹⁶⁵ Respuesta de la Semar a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0001300030821.

¹⁶⁶ Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026423000137.

G. En conclusión

¿Por qué es problemática la militarización? Como esperamos haber mostrado, las fuerzas armadas no son como cualquier otra institución civil. Al ser fuerzas armadas y estar pensadas para la guerra, tienen un régimen especial. Este es, en muchos sentidos, un régimen diferenciado que las exceptúa de obligaciones. Por ejemplo, las exime de los derechos laborales, de la transparencia, de la justicia y de la democracia. Tienen sus propios valores, jerarquía y fuero, así como un régimen particular en términos de compras, adquisiciones y transparencia.

A pesar de que las funciones que desempeñan las fuerzas armadas cada vez se alejan más de aquellas relacionadas con la guerra, este régimen especial no se ha modificado. En este sentido, al darles más funciones, el resultado es que más y más cosas están sujetas a este régimen diferenciado. Esto implica que es cada vez más lo que exceptuamos de los derechos, la justicia, la transparencia y la democracia.

Esto puede parecer una inquietud teórica, conceptual. Sin embargo, como esperamos mostrar en las siguientes dos secciones, no lo es. La evidencia que se ha acumulado sobre lo que ha sucedido cuando las fuerzas armadas desempeñan labores de seguridad pública muestra que el diseño institucional sí influye —y mucho— en su operar. Lo mismo sucede con la evidencia que se está acumulando sobre su ejercicio de las nuevas funciones relacionadas con la administración pública que han adquirido: la lógica militar que las acompaña permea muchas de sus interacciones y está detrás de abusos importantes. Usar a las fuerzas armadas para funciones que tradicionalmente pertenecen a instituciones civiles no está exento de riesgos.

3. La evidencia mexicana

Como se ha mostrado a lo largo de este informe, a las fuerzas armadas se les han transferido una variedad de funciones que van más allá de aquellas relacionadas con la guerra. La tercera razón por la que esta transferencia resulta problemática es porque, como muestra la propia evidencia mexicana, la manera en la que operan representa un riesgo para los derechos humanos.

En este apartado ofrecemos un resumen de la evidencia que hemos encontrado al respecto.¹⁶⁷ La sección está estructurada en dos partes: la primera está enfocada en la evidencia sobre el desempeño de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública; la segunda se enfoca en las labores de administración pública.¹⁶⁸

A. Labores de seguridad pública

Desde nuestra perspectiva, con base en la evidencia acumulada, hay dos grandes problemas con el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública: el de la violencia directa que ejercen las fuerzas armadas y el de la violencia que desata la estrategia de seguridad militarizada. Vamos por partes.

i. La violencia de las fuerzas armadas

La mayoría de las investigaciones que hemos encontrado sobre el desempeño de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública versan sobre las violencias que estas ejercen de manera directa. Al clasificar los trabajos, encontramos aquellos enfocados en los enfrentamientos y el abuso de la fuerza; aquellos enfocados en la tortura durante las detenciones y aquellos enfocados en las quejas a los derechos humanos interpuestas en su contra. Los tres grupos de trabajos muestran facetas diversas pero interrelacionadas sobre la actuación de las fuerzas armadas. Los hemos separado porque tienden a tener fuentes y metodologías distintas.

a) Los enfrentamientos y el abuso de la fuerza

Durante el sexenio de Calderón (2006-2012), los medios comenzaron a reportar con mayor frecuencia sobre “enfrentamientos” entre distintas fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas armadas y supuestos grupos delictivos. Estos eventos se distinguían porque existía un cruce de fuego, un uso de armas letales. Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Riva comenzaron a llevar registro de estos eventos hasta configurar una base de datos. Además de registrar los eventos —dónde ocurrían, cuándo ocurrían, qué autoridades estaban involucradas—, la base incluía información sobre las personas que resultaron detenidas, lesionadas y fallecidas en los mismos.

¹⁶⁷ En cualquier caso, es importante señalar que existe una dificultad para evaluar el desempeño de las fuerzas armadas que se deriva, a nuestro parecer, de dos cuestiones. La primera es por la opacidad con la que operan. Es común que nieguen el acceso a la información o que proporcionen información contradictoria o incompleta, como hemos visto incluso en este informe. La segunda razón tiene que ver con la naturaleza extraordinaria de muchas de las funciones que están desempeñando. Por poner el ejemplo más obvio: las fuerzas armadas no están contempladas en el Censo de Seguridad Pública Federal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Y no lo están porque, como su nombre sugiere, está pensado para la seguridad pública federal, algo que no le toca a las fuerzas armadas. Pero, como hemos visto, a pesar de que no les tocan, desempeñan estas funciones. ¿Qué se puede hacer al respecto?

¹⁶⁸ Como podrá verse, si hay un contraste importante en la evidencia que se ofrece: mientras que en el caso de las labores de seguridad pública abundan los casos concretos y los estudios académicos, en el caso de las labores de administración pública, la mayoría de las fuentes a las que referimos provienen de reportajes periodísticos. Creemos que la diferencia se explica sobre todo por el tiempo: dado que las fuerzas armadas llevan más de una década desempeñando funciones de seguridad pública, ha habido más material y tiempo para evaluar, lo que favorece la investigación académica.

En 2011, estos investigadores e investigadora publicaron el primero de muchos trabajos que analizan el uso y abuso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad federal —la Policía Federal, el Ejército y la Marina— en estos eventos. Dada la información existente, pudieron construir un indicador planteado por el sociólogo brasileño Ignacio Cano, conocido como el “índice de letalidad”. Este permitía medir la proporcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza al contrastar el número de “presuntos delincuentes” muertos con los heridos. Si “[el] número de presuntos delincuentes muertos [excede] en mucho al número de heridos[, eso] indica un posible abuso de la fuerza”, pues sugiere que las autoridades matan más personas de las necesarias para controlar una situación determinada.¹⁶⁹ Además de este indicador, generaron otros que permitían contrastar, por ejemplo, las autoridades fallecidas con los “presuntos delincuentes” fallecidos. “Si, de forma sistemática, el número de presuntos delincuentes fallecidos era mayor que el de las autoridades, esto era un indicador de que el uso de la fuerza no era proporcional”.¹⁷⁰ Que las autoridades seguían disparando, por ejemplo, a pesar de ya no haber riesgo para ellas.

Desde su primer análisis encontraron patrones preocupantes. En el caso de las tres autoridades federales, era sistemáticamente más común que en estos enfrentamientos murieran más “opositores” que autoridades. También era más común que en estos eventos fuera mayor el número de “opositores” muertos que de heridos. Los indicadores mostraban una desproporción en el uso de la fuerza letal, lo que sugería un abuso de la misma. Otra de las cuestiones a resaltar, sin embargo, es que había diferencias entre las autoridades: “la Marina era la que tenía los peores indicadores, seguida por el Ejército y después por la Policía Federal. No eran, en otras palabras, un monolito”.¹⁷¹

Desde 2011, son múltiples los trabajos que han replicado o complementado la metodología, actualizando los análisis y profundizando en los resultados.¹⁷²

En relación con el comportamiento de las fuerzas armadas, investigaciones más recientes muestran que este ha cambiado a través del tiempo. Por lo general, las investigaciones coinciden en que el peor periodo respecto de los indicadores sobre el uso y abuso de la fuerza fue el sexenio de Calderón. Ese periodo no solo fue cuando hubo más enfrentamientos en cada año, sino cuando la

¹⁶⁹ Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné & Rodrigo Gutiérrez Riva, “Índice letal: los operativos y los muertos”, Nexos, 1 de noviembre de 2011. La versión más extensa de este trabajo se publicó en 2012: Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné & Rodrigo Gutiérrez Riva, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos*, núm. 40, 2012.

¹⁷⁰ Data Cívica & Intersecta, “Armadadas y letales. Un contraste del uso de la fuerza de las policías y las fuerzas armadas”, *Con Copia Oculta: Asunto 2*, febrero de 2024.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné & Rodrigo Gutiérrez Riva, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, Nexos, 1 de julio de 2015; Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné & Rodrigo Gutiérrez, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 2017; Pérez Correa, Catalina & Carlos Silva Forné, “Letalidad y transparencia”, Nexos, 1 de febrero de 2020. Destaca también: Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné & Ignacio Cano (coords.), *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*, 2019. El *Monitor de la Fuerza Letal* se actualiza periódicamente. Treviño, Javier, Raúl Bejarano, Laura Atuesta & Sara Velázquez, “La letalidad del Ejército”, Nexos, 1 de febrero de 2020; Treviño, Javier, Raúl Bejarano, Laura Atuesta & Sara Velázquez, “Deadly force and denial: the military’s legacy in Mexico’s ‘war on drugs’”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 26, núm. 4, 2022; Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, *Mapa Interactivo: Los enfrentamientos de la Sedena (2007-2022)*, 2022; López Portillo, Ernesto, “La autonomía operativa del Ejército y la letalidad desorbitada”, *Animal Político: Ruta Crítica*, 2023; Jiménez, Georgina & Estefanía Vela Barba, “La Sedena y su creciente abuso de la fuerza”, *Animal Político: Blog de Intersecta*, 7 de septiembre de 2020; Vela Barba, Estefanía, “De Nuevo Laredo a Mazapa de Madero: el índice de letalidad de la Sedena crece”, *Animal Político: Blog de Intersecta*, 6 de abril de 2021; Intersecta, *Las dos guerras. El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México (2007-2018)*, 2020; Calzada, Rebeca, Alejandro Madrazo Lajous & Jorge Javier Romero, “Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la ‘guerra contra las drogas’: metodología detrás de la subbase ‘Combates’”, *Cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas*, núm. 24, 2018; Calzada, Rebeca, Alejandro Madrazo Lajous & Jorge Javier Romero, “La ‘guerra contra las drogas’. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011”, *Política y gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018.

desproporción entre “presuntos delincuentes” fallecidos y lesionados, o “presuntos delincuentes” fallecidos y detenidos era más alta. Si bien los enfrentamientos y los indicadores de abuso han bajado desde el sexenio de Calderón, en ningún momento han llegado a niveles deseables. Aún más: aunque los datos con los que se cuenta son parciales, durante el sexenio de López Obrador los indicadores, particularmente los del Ejército, volvieron a subir en comparación con el periodo de Peña Nieto. En otras palabras, el abuso de la fuerza letal es una constante.

Lo segundo a destacar de las investigaciones es la comparación que realizan entre las fuerzas armadas y las policías estatales y municipales.¹⁷³ De acuerdo con una investigación reciente de Data Cívica e Intersecta, que se vale de los datos más actualizados que permiten esta comparación, “el abuso de la fuerza, incluida la tortura y la fuerza letal, es igual o incluso más frecuente para los casos en los que se involucran elementos de las fuerzas armadas, comparados con aquellos en los que participan las policías”.¹⁷⁴ Esta tendencia se encontró de manera constante a lo largo del tiempo, incluido en el sexenio de López Obrador.

b) La tortura en las detenciones

Otro cúmulo de trabajos están enfocados en el análisis de las detenciones de las fuerzas armadas. En este caso, la mayoría utilizan como fuente encuestas a personas privadas de la libertad.¹⁷⁵ Si bien estas encuestas no incluyen la experiencia de todas las personas detenidas por fuerzas de seguridad, sino solo aquellas que fueron detenidas y después encarceladas, abren una ventana para entender y comparar la actuación de las autoridades.

Uno de los primeros trabajos en ahondar en la tortura cometida por agentes de seguridad es el de Ana Laura Magaloni y Beatriz Magaloni, publicado en 2016.¹⁷⁶ Las autoras se basaron en los datos de la Encuesta a Población en Reclusión del Sistema Penitenciario Federal que el CIDE levantó en 2012, bajo la dirección de Catalina Pérez Correa y Elena Azaola, en ocho Centros Federales de Readaptación Social. Además de dimensionar qué tan generalizada fue la práctica de maltratar y torturar durante la detención a las personas privadas de la libertad, analizaron si la práctica cambió o no durante la administración de Felipe Calderón.

Según su análisis, la tortura tuvo un aumento significativo durante el mandato del entonces presidente Calderón, particularmente para el Ejército. “Antes de 2006”, escribieron, “los militares golpearon o maltrataron a los detenidos en 23% de los casos en donde ellos llevaron a cabo la detención, mientras que durante el sexenio de Calderón el porcentaje de detenidos por el Ejército que reportaron ser violentados aumentó a 78%”.¹⁷⁷

¹⁷³ Véase también Calzada, Rebecam Alejandro Madrazo Lajous & Jorge Javier Romero, “Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la ‘guerra contra las drogas’: metodología detrás de la subbase ‘Combates’”, Cuadernos de trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas, núm. 24, 2018; Calzada, Rebeca, Alejandro Madrazo Lajous & Jorge Javier Romero, “La ‘guerra contra las drogas’: Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011”, Política y gobierno, vol. 25, núm. 2, 2018.

¹⁷⁴ Data Cívica & Intersecta, Afirmadas y letales. Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

¹⁷⁵ Sin duda: las personas privadas de la libertad no representan todo el universo de personas que sufren tortura por parte de las fuerzas de seguridad. Es posible que las personas ni siquiera sean detenidas, pero sean torturadas, como muestran los casos de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega; es posible que una persona sea detenida, pero después liberada; o, como muestra el caso de la familia Alvarado, que sean detenidas y después desaparecidas.

¹⁷⁶ Magaloni, Ana Laura & Beatriz Magaloni, “Un método de investigación llamado tortura”, Nexos, 1 de marzo de 2016; Magaloni, Ana Laura, Beatriz Magaloni y Zaira Razú, “La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México”, Política y gobierno, 25(2), 2018, pp. 223-261.

¹⁷⁷ *Idem*, p. 240.

En 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) realizó y publicó la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol). Esta encuesta sí tenía alcance nacional y permitía ver no solo qué pasaba con las personas privadas de la libertad en centros federales —que son los menos—, sino también en los estatales. Distintos trabajos se desprendieron de la Enpol 2016, mostrando cómo la arbitrariedad y violencia era mayor en arrestos realizados por las fuerzas armadas que en los de las policías, particularmente las locales.¹⁷⁸

El Inegi publicó la segunda edición de la Enpol en 2021.¹⁷⁹ De acuerdo con un análisis de Data Cívica e Intersecta, la Enpol 2021 muestra que, con el paso de los años, disminuyó la violencia en las detenciones realizadas por las fuerzas armadas. Sin embargo, a pesar de esta disminución, la arbitrariedad y la tortura en las detenciones seguía siendo mayor para las fuerzas armadas en comparación con las policías. De manera concreta, la Enpol 2021 muestra que “las fuerzas armadas son las autoridades que menos llevan a las personas directamente al Ministerio Público y las que más tiempo las retienen”.¹⁸⁰ También muestra que “tanto en el agregado de violencias como por cada tipo de violencia, la frecuencia de reporte es mayor cuando la detención la realizaron las fuerzas armadas que cuando la realizaron autoridades civiles”.¹⁸¹

c) Quejas de derechos humanos

Finalmente, distintos trabajos analizan las quejas por violaciones a derechos humanos interpuestas en contra de las fuerzas armadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). La CNDH es una de las instituciones con mayor información estadística, tanto sobre los asuntos que recibe como de los que resuelve. También es de las instituciones que, desde hace décadas, hace públicas todas las recomendaciones que emite. Esto ha permitido análisis cualitativos¹⁸² y cuantitativos de los asuntos en los que se han visto involucradas las fuerzas armadas.

Estos análisis revelan que a partir del sexenio de Calderón, comenzaron a aumentar las quejas y las recomendaciones emitidas por la CNDH en contra de las fuerzas armadas.¹⁸³ Los casos incluían detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales.

En relación con las quejas de la CNDH, destaca el trabajo realizado por Jessica Zarkin y Gustavo Flores-Macías, publicado en 2023.¹⁸⁴ Estos autores utilizaron una base de datos sobre todas las quejas recibidas por la CNDH en contra de las fuerzas de seguridad federales entre el 2000 y el 2016. Ante un total de 18,504 quejas, analizaron 12,437 por considerar que incluían información sobre

¹⁷⁸ Torreblanca, Carolina & Estefanía Vela Barba, “¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?”, *Animal Político: El Foco*, 16 de enero de 2019; Silva Forné, Carlos & Sergio Padilla Oñate, “Militarización y uso de la fuerza durante y después de la detención sobre la población privada de la libertad en México”, *Desacatos*, vol. 60, 2019; World Justice Project, Cuánta tortura. Prevalencia de violencia ilegal en el proceso penal mexicano. 2006-2016, 2019.

¹⁷⁹ Intersecta, Amicus curiae para la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019 relacionada con la Ley Nacional del Registro de Detenciones, 2023.

¹⁸⁰ Data Cívica & Intersecta, A(r)madadas y letales. Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

¹⁸¹ Data Cívica & Intersecta, A(r)madadas y letales. Con Copia Oculta: Asunto 2, 2024.

¹⁸² En relación con lo cualitativo, destaca el trabajo el de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, en el que analizó y clasificó 204 recomendaciones de derechos humanos referentes a fuerzas de seguridad para el periodo de 2006 a 2017. De estas, 148 (el 70%) involucran a las fuerzas armadas. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Huellas imborrables: Desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017), 2018. Es importante también revisar el trabajo de Treviño Rangel, Javier & Sara Velázquez, “Manual de tortura y tratos cruentos”, Nexos, 1 de marzo de 2019.

¹⁸³ Giles Navarro, César Alejandro & Miguel Ángel Méndez Mandujano, “La violación de los derechos humanos en México 2000-2018: algunas características y tendencias a la luz de las estadísticas de la CNDH”, Instituto Belisario Domínguez, número 46, febrero de 2019.

¹⁸⁴ Flores-Macías, Gustavo & Jessica Zarkin, “The Consequences of Militarized Policing for Human Rights: Evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies*, 2023.

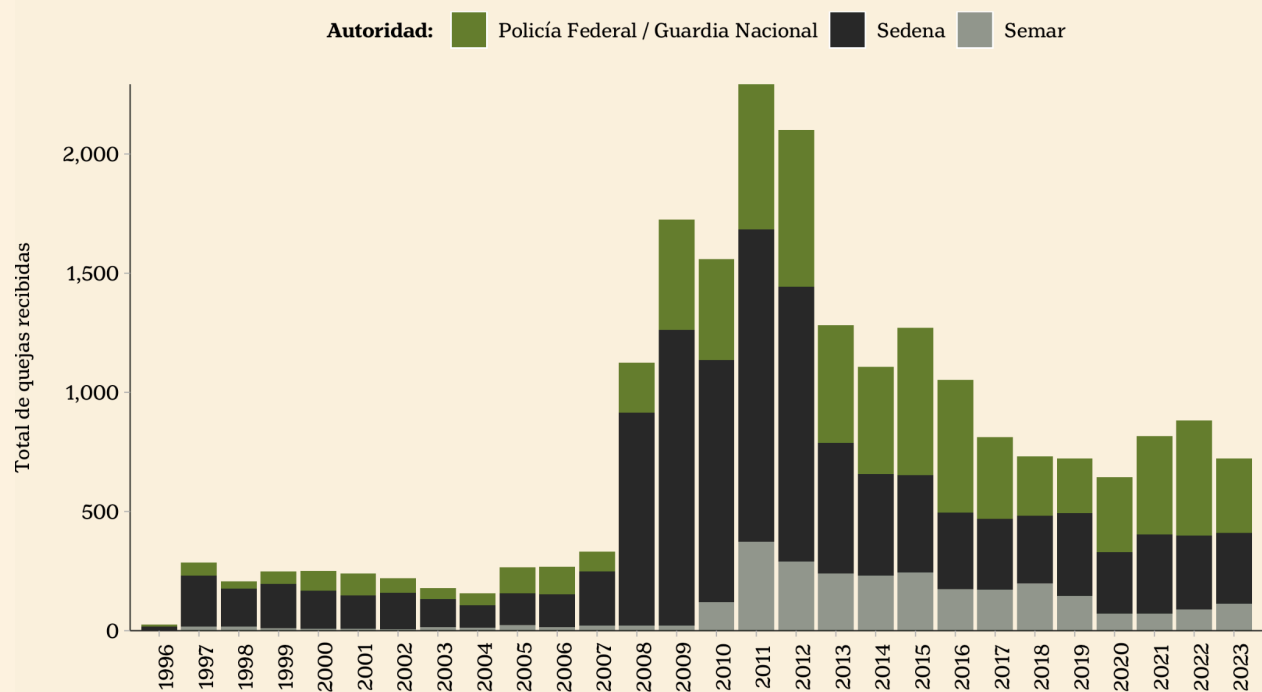
graves violaciones a los derechos humanos. Utilizando diversas estrategias estadísticas, llegaron a la conclusión de que las quejas por violaciones graves a derechos humanos en contra de las fuerzas federales aumentaban mucho más en municipios en los que las fuerzas armadas participaban en labores de seguridad pública que aquellos en los que no.

Es importante reconocer que tanto las quejas como las recomendaciones en contra de las fuerzas armadas comenzaron a disminuir a partir del sexenio de Peña Nieto. Si bien la Sedena sigue estando entre las diez autoridades federales con más quejas al año, la Semar no está en esa lista desde el 2019.¹⁸⁵ Sin embargo, las quejas en contra de la Guardia Nacional-una institución encabezada, administrada y entrenada por Sedena, como hemos dicho- van al alza: de ser 350 en 2020 pasaron a 504 en 2021 y 577 en 2022, rebasando incluso las que tiene la Sedena.¹⁸⁶

Más aún, lo que no puede obviarse es cómo a pesar de las reducciones, el número de quejas ante la CNDH nunca ha vuelto a los niveles que existían antes de Calderón, como muestra la siguiente gráfica.

Quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Por año y por autoridad



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

¹⁸⁵ CNDH, [Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos](#), 2024.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

Al tomar todos los análisis en conjunto, surge una imagen clara: las violencias que ejercen las fuerzas armadas en labores de seguridad pública no son atípicas, sino bastante comunes. Si bien sus niveles varían con el tiempo, los abusos persisten. Más aún: cuando se compara su desempeño con el de las policías, en el mejor escenario las fuerzas armadas ejercen niveles similares de violencia. En el peor, sus abusos son más frecuentes. Usar a las fuerzas armadas conlleva un riesgo para los derechos humanos.

ii. Las violencias desatadas por la estrategia de seguridad militarizada

Una y otra vez, el objetivo de usar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública ha sido contener y reducir la violencia que afecta a millones de personas. La pregunta principal a responder es si en efecto han logrado su cometido. ¿El uso de las fuerzas armadas ha llevado a una contención y reducción de la violencia?

Después de tantos años en los que las instituciones militares han ejercido estas labores, sería esperable encontrar un cúmulo de evidencia sobre su éxito, particularmente considerando la insistencia de los gobiernos de conservar esta estrategia. No hemos podido encontrar, sin embargo, esa evidencia contundente.

Por poner un ejemplo: en la iniciativa que el presidente introdujo para reformar la Constitución y permitir la participación permanente de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública en febrero de 2024, se justifica la iniciativa en el supuesto éxito que ha tenido la estrategia del gobierno federal en la reducción de homicidios que se ha observado en los últimos años (si se contrasta la tasa de homicidios a nivel nacional en 2018 con la tasa de 2022, hay una reducción del 9%). Sin embargo, la iniciativa presidencial no explica cómo la estrategia federal de seguridad es responsable de esa reducción. Se atribuye un éxito sin mostrar por qué le corresponde.

Mientras que pudimos encontrar poca evidencia sobre los éxitos de la estrategia, ocurrió lo contrario con los análisis que mostraban sus problemas. Los análisis son diversos en cuanto a fuentes y metodologías,¹⁸⁷ pero coinciden en mostrar cómo la estrategia de seguridad militarizada falló en contener y reducir la violencia. Algunos incluso exponen cómo en ciertos casos la estrategia de seguridad militarizada contribuyó al aumento de la violencia.

Considerando esta evidencia, el problema con militarizar la seguridad pública no es solo que conlleva riesgos para los derechos humanos por la violencia directa que perpetran las fuerzas armadas. Como estrategia, falla en contener la violencia e incluso puede contribuir a su exacerbación.

¹⁸⁷ Intersecta, *Las dos guerras. El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de las mujeres en México (2007-2018)*, 2020 (en co-autoría con Laura Atuesta); Dell, Melissa, "Trafficking networks and the Mexican drug war", *American Economic Review*, vol. 105, núm. 6, 2015; Lessing, Benjamin, *Making Peace in Drug Wars*, Cambridge University Press, 2017; Calderón, Gabriela, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros & Beatriz Magaloni, "The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8, 2015; Atuesta, Laura & Aldo Ponce, "Meet the Narco: increased competition among criminal organizations and the explosion of violence in Mexico", *Global Crime*, vol. 18, núm. 4, 2017; Alamir, Anousheh, "Effects of conflicts on intimate partner violence: Evidence from Mexico", *Job Market Paper*, 2022.

B. Labores de administración pública

Como lo hemos mencionado, actualmente la militarización ya no solo se extiende a la seguridad pública, sino a otras funciones de la administración pública. Esas labores se le han otorgado a las fuerzas armadas bajo el argumento de que los militares son incorruptibles, son pueblo uniformado y son altamente eficientes debido a su régimen de disciplina. ¿Qué se sabe sobre cómo están funcionando las fuerzas armadas en labores de administración pública?

i. Corrupción

Según lo investigado en distintos trabajos periodísticos, las fuerzas armadas no son incorruptibles. Para ilustrar esto, presentamos algunos ejemplos.

Desde el año 2020, Zorayda Gallegos reveló cómo la Sedena, al menos entre 2013 y 2019, era una de las dependencias que más había recurrido a “factureras” o empresas fantasma: pagó alrededor de 2,300 millones de pesos a 250 empresas fantasma. Además, ninguna de las personas titulares de las direcciones que autorizaron dichas compras habían sido sancionadas.¹⁸⁸ Es importante recordar, en este contexto, que estos procedimientos se pueden llevar a cabo en el fuero militar.

En su reportaje, del 2020, la periodista ya señalaba cómo Andrés Manuel López Obrador le estaba encomendando cada vez más obras a la Sedena, lo cual era peligroso, dado que los antecedentes de la Sedena como constructora no eran los mejores y se caracterizaban por su opacidad.¹⁸⁹ Efectivamente, sus antecedentes no se ven nada favorables, ni en materia de corrupción ni en temas de transparencia. Pero, ¿qué más sabemos sobre cómo operan las fuerzas armadas en estas funciones?

En su reportaje sobre los contratos de la 4T en 2023, Renata Gómez Lameiras explicó que los contratos del gobierno son un área con grandes riesgos de corrupción y que estos siguen presentando irregularidades e ilegalidades, así como una inmensa falta de transparencia al respecto. Aún existiendo el principio de que todo, idealmente, debería estar sujeto a un proceso de licitación, nos cuenta que ocho de cada diez contratos en 2023 se entregaron por adjudicación directa.¹⁹⁰ Lo relevante sobre las fuerzas armadas en este asunto es que la Sedena y la Semar están dentro de las primeras diez instituciones con mayor monto de adjudicación directa, ocupando los puestos ocho y nueve de la lista. Asimismo, la Semar está en el puesto siete de la lista de instituciones que tienen contratos que no justifican el por qué no se hizo la contratación mediante licitación pública (o artículo de excepción).¹⁹¹

Otro ejemplo es el reportaje en el que Isabella González expone que la Auditoría Superior de la Federación encontró en 2021 irregularidades por alrededor de 37 millones de pesos en la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), cometidas por ingenieros militares de la Sedena, quienes controlaron las obras del aeropuerto. Las irregularidades consisten en pagos

¹⁸⁸ Gallegos, Zorayda, “El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019”, *El País*, 25 de agosto de 2020.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ Gómez Lameiras, Renata, “Los contratos de la 4T en 2023: austeridad en la transparencia y licencia para no licitar”, *Nuestro Dinero*, 1 de febrero de 2024.

¹⁹¹ *Ibidem*.

dobles, pagos por trabajos no realizados o pagos por maquinaria no utilizada. La periodista afirma que en una auditoría anterior, de 2020, la Auditoría Superior ya había encontrado irregularidades por 39 millones de pesos.¹⁹²

En el tema de la opacidad, Isabella González plantea que la Sedena se ha negado a transparentar las declaraciones patrimoniales de los ingenieros militares encargados de la construcción del AIFA, a pesar de que los recursos para la construcción se les entregaron a través de cuentas bancarias, bajo el argumento de que transparentar esa información representa un riesgo para la seguridad nacional. La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación suspendió en 2022 una orden del Inai que dictaba a la Secretaría de la Función Pública dar a conocer declaraciones patrimoniales de ingenieros a cargo de la construcción del aeropuerto.¹⁹³

En esta misma línea, la organización Poder publicó en febrero de este año un informe en el que explica y cuestiona el papel de las fuerzas armadas en la construcción del Tren Maya y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Entre otras cosas, señala que con las fuerzas armadas al frente de los megaproyectos, se ha observado un importante retroceso en materia de transparencia, lo cual aumenta el riesgo de actos de corrupción.¹⁹⁴

Una forma distinta de corrupción fue reportada por el periodista Carlos Loret de Mola recientemente. En su reportaje “El Ejército cobra un impuesto secreto en el AIFA”, Loret de Mola expone que las personas dueñas de locales en el AIFA le denunciaron que personal de la Sedena, por medio de un “oficio”, fiscaliza a las empresas, interviene en sus contabilidades y audita sus ingresos para que no rebajen el monto de sus ventas, y posteriormente les cobra un “impuesto” de hasta el 15%.¹⁹⁵ Como lo expone el periodista, esta situación luce como una extorsión. Y quien no pague la cuota se estará enfrentando con el ejército.¹⁹⁶

ii. Derechos laborales

Se dice que la disciplina es una de las características que hacen a las fuerzas armadas más eficientes para llevar a cabo tareas de administración pública. Como hemos mencionado antes, su régimen de disciplina implica llevar “el cumplimiento del deber hasta el sacrificio”,¹⁹⁷ y conlleva la obediencia total que se puede exigir hasta con la fuerza.¹⁹⁸ Las fuerzas armadas pueden arrestar a sus propios elementos por incumplir con alguna regla.¹⁹⁹ Son instituciones que, de acuerdo a lo interpretado por la Suprema Corte, tienen una relación administrativa con los soldados, más no una laboral. En este sentido, las personas integrantes del ejército no son siquiera consideradas personas trabajadoras.²⁰⁰

¹⁹² González, Isabella [“La Auditoría Superior de la Federación encuentra irregularidades por 37.6 millones de pesos en la construcción del AIFA”](#), *El País*, 21 de febrero de 2023.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Poder, Militares S.A. de C.V. *Otra vía al militar-Istmo*, 2024.

¹⁹⁵ Loret de Mola, Carlos, [“El Ejército cobra un impuesto secreto en el AIFA”](#), *El Universal*, 15 de febrero de 2024.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Artículo 1 Bis de la [Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos](#).

¹⁹⁸ Ver el apartado “Sus valores” en este informe.

¹⁹⁹ Esto se regula a partir del artículo 24 Ter de la [Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos](#).

²⁰⁰ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Amparo en Revisión 375/2021](#), 16 de febrero de 2022, p. 15.

¿Qué sabemos sobre lo que implica darle a una institución así más funciones civiles?

Nos parece importante empezar reconociendo que existen violaciones de derechos, incluso al interior del ejército, contra sus propios soldados. Por ejemplo, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas estipulaba que se debía dar de baja a los soldados que tuvieran VIH por “inutilidad”. La Suprema Corte declaró ese artículo inconstitucional en 2007,²⁰¹ pero se ha documentado que la discriminación en contra de los soldados con VIH continúa, aunque bajo nuevas formas.²⁰² Asimismo, en 2021 se documentó un importante aumento en el porcentaje de soldados despedidos con alguna discapacidad, a quienes no se les dio ningún beneficio o pensión.²⁰³ Como último ejemplo, también se ha reportado acoso y discriminación hacia las mujeres militares,²⁰⁴ así como dificultades al momento de denunciar y poca respuesta por parte de la institución.²⁰⁵

Ese régimen de obediencia, jerarquía y falta de derechos incluso puede tener consecuencias letales en las vidas de los soldados.²⁰⁶ Recientemente, un mando ordenó a algunos cadetes ingresar al mar en Ensenada, Baja California, a pesar de que ya había una advertencia sobre el clima y el fuerte oleaje. El ejercicio era parte de una novatada, según lo relataron los sobrevivientes. Siete cadetes fallecieron ahogados.²⁰⁷

Considerando que las nuevas tareas de los militares incluyen la construcción y el manejo de obras del gobierno y, por lo tanto, están en constante contacto con personas trabajadoras civiles, la pregunta es: ¿de qué formas este entorno y estas reglas han afectado a las personas civiles con las que las fuerzas armadas ahora interactúan?

En un reportaje para *Proceso*, la periodista Silke Grasreiner se enfocó en el trato que reciben las personas trabajadoras civiles que forman parte de la construcción del Tren Maya. Por lo general, se trata de personas con escasos recursos económicos, quienes relataron que fueron llevadas al lugar bajo la promesa de un trabajo digno y bien remunerado. Pero la realidad es que han vivido abusos, robos y maltratos por parte de los militares a cargo de la obra. Los trabajadores viven insultos, burlas, discriminación y favoritismo en las contrataciones, abusos en los contratos firmados, robo de sus pagos al firmar un recibo de pago más alto del que efectivamente reciben, horas extra sin paga y condiciones de estancia precarias. Han presenciado abusos, incluido abuso sexual hacia las mujeres, principalmente a las que están más alejadas de sus familias y reportan que la mayoría de ellas se han ido de la obra por miedo. Se han dado cuenta de declaraciones falsas ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), de robo de diésel y de que no se respetan los materiales ni las indicaciones de construcción. Estos trabajadores además afirman que a quien informa acerca de tales situaciones, se le insinúa que guarde silencio o se le despide.²⁰⁸

²⁰¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Amparo en Revisión 307/2007](#), 24 de septiembre de 2007.

²⁰² Dina, Eduardo, “[Vivir con VIH en el Ejército es como “una prisión”, relatan militares](#)”, *El Universal*, 30 de noviembre de 2021.

²⁰³ García de León Robles, Verónica, “[Camuflaje a los derechos humanos: creció 115% la baja de militares por discapacidad y les niegan sus pensiones](#)”, *Yo También*, 13 de mayo de 2021.

²⁰⁴ Martínez, Paris & Scarlett Lindero, “[Militares mexicanas: discriminadas, acosadas y en riesgo](#)”, *Gato Pardo*, 24 de noviembre de 2022.

²⁰⁵ Zerega, Georgina & Elena Reina, “[Tengo miedo de que me hagan daño](#)”: los correos del Ejército mexicano desvelan decenas de abusos sexuales en la institución”, *El País*, 2 de octubre de 2022.

²⁰⁶ Esto se ha visto en muchos otros ejércitos del mundo. Véase, por ejemplo, Wadham, Ben “Violence in the Military and Relations Among Men: Military Masculinities and ‘Rape Prone Cultures’”, Rachel Woodward & Claire Duncanson (eds), *The Palgrave International Handbook of Gender and the Military*, Palgrave Macmillan, London, 2017.

²⁰⁷ Redacción, “[Presunta ‘Novatada’ Habría Acabado con la Vida de Militares en Ensenada, BC](#)”, *N+*, 6 de marzo de 2024.

²⁰⁸ Grasreiner, Silke, “[Tren Maya: Lejos de un trabajo digno y bien pagado, humillación, hostigamiento, abusos...](#)”, *Proceso*, 1 de diciembre de 2023.

Complementando esa información, encontramos noticias en medios locales sobre paros que han organizado las personas trabajadoras del Tren Maya para denunciar abusos, maltratos y malas condiciones laborales.²⁰⁹

Nos parece sumamente importante enfatizar que muchos de los abusos que están cometiendo los militares hacia las personas trabajadoras pueden ser los mismos abusos que cualquier persona empleadora perpetra. Sin embargo, cuando es un militar quien los realiza, estos abusos se perpetran por una persona que porta un arma de fuego como parte de su cargo y que goza de la legitimidad política y social que conlleva en este país ser soldado.

Estas violaciones de derechos laborales no se circunscriben a quienes laboran en el Tren Maya. En un artículo sobre los militares en la migración, la periodista Miriam Ramírez reporta que la Secretaría de la Función Pública ha recibido múltiples denuncias de conductas de acoso y hostigamiento laboral y sexual, discriminación, misoginia, violaciones a derechos laborales y corrupción contra marinos y elementos del ejército en retiro, quienes ahora ocupan puestos de mando en el Instituto Nacional de Migración. De las pocas personas sancionadas por estas conductas, ninguna era militar.²¹⁰

Dentro de las quejas que expone Miriam Ramírez, hay una que menciona que: “Se nos está dando un trato meramente militar en el que se nos ha dicho que tenemos que ser soldados al servicio de la Nación”.²¹¹ Ni las personas trabajadoras del Tren Maya ni las del Instituto Nacional de Migración son militares. No firmaron para pertenecer a las fuerzas armadas. Ellas no buscan “servir a la nación” ni “sacrificarse”. Solo son personas civiles trabajando para obtener un ingreso.

iii. Migración

Finalmente, y en consonancia con los abusos laborales dentro de las estaciones migratorias, la participación de militares en estos espacios no solo ha afectado a las personas trabajadoras, sino también a las personas migrantes.

En el citado artículo de Miriam Ramírez, se menciona el encierro, durante tres días, de un grupo de personas migrantes en una base militar. En otro caso, un militar (acusado anteriormente de extorsión) dirigió una red de corrupción y tráfico de personas. No por nada, menciona, “de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (...) a partir del involucramiento de las fuerzas armadas en el Instituto Nacional de Migración, el número de recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos ha crecido en un 500%”.²¹² Esto a pesar de que el presidente había dicho que los nombramientos de mandos militares en el Instituto frenarían la corrupción y las violaciones a los derechos humanos.

²⁰⁹ Redacción, “[Paran labores en el Tramo 7 del Tren Maya: acusan presunto maltrato de militares](#)”, *El Heraldo de Tabasco*, 13 de abril de 2023.

²¹⁰ Ramírez, Miriam, “[Militares en migración: Acusados de acoso, abuso y corrupción](#)”, *El Universal*, 22 de septiembre de 2023.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² *Ibidem*.

Otro caso reciente es el de la estación migratoria de Ciudad Juárez, que estaba a cargo de un delegado militar,²¹³ en la que 40 personas migrantes fallecieron a causa de un incendio después de que se les dejara encerrados a propósito.²¹⁴

Por otro lado, en el micrositio de *Bajo la Bota* se explican las consecuencias que ha tenido la militarización de la política migratoria en México. Ahí se menciona que la participación de las fuerzas armadas en temas de migración ha incrementado las detenciones arbitrarias, las violaciones al derecho a solicitar y recibir asilo o el reconocimiento de la condición de refugiado, la discriminación racial, la violencia contra las mujeres migrantes, el uso excesivo de la fuerza, los secuestros, las extorsiones y las deportaciones.²¹⁵ Su informe contiene entrevistas a personas migrantes, quienes narran sus experiencias terribles en su paso migratorio por México.²¹⁶

En línea con lo que se documenta en *Bajo la Bota* y demás artículos periodísticos, la universidad Iberoamericana publicó recientemente el informe *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes*. En dicho documento se analizan distintos indicadores de la militarización de la migración.²¹⁷ Sugieren que uno de los efectos de permitir la participación de las fuerzas armadas en labores que no les corresponden es que pueden llegar a modificar la dinámica misma de las instituciones civiles. La militarización trasciende a los militares y se instaura como una lógica institucional *general*. Con ello, se normaliza a la obediencia, la vigilancia y la fuerza como formas de organización social y de resolución de problemas. Y eso, como vimos previamente, no necesariamente se traduce en resultados, sino que incluso puede resultar contraproducente.

C. Conclusión

¿Qué muestra la evidencia mexicana sobre el desempeño de las fuerzas armadas en labores que no les corresponden? A nuestro parecer, la evidencia existente sugiere que esto conlleva un riesgo, particularmente para los derechos humanos.

Considerando que las fuerzas armadas llevan años realizando funciones de seguridad pública, existe diversa evidencia sobre lo común que es el abuso de la fuerza en su actuar. Aunque los niveles varían con el paso del tiempo, no cesan de ser preocupantes. Más aún: si se compara a las fuerzas armadas con las policías, la prevalencia de la tortura y la arbitrariedad es, en el mejor caso, igual; pero en muchos, las fuerzas armadas siguen siendo peores que las policías. Más allá de las violaciones directas a los derechos humanos, está la evidencia sobre cómo la estrategia de seguridad

²¹³ Villalpando, Ruben & Jesús Estrada, “Procesan a militar del INM por el incendio en Juárez”, *La Jornada*, 23 de abril de 2023.

²¹⁴ Redacción, “Incendio en centro de migrantes: al menos 39 muertos en un fuego en un edificio del INM en Ciudad Juárez”, *BBC News Mundo*, 28 de marzo de 2023.

²¹⁵ Ver micrositio *Bajo la Bota*: <https://bajolabota.com.mx/>.

²¹⁶ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechosocopia, Uno de Siete Migrando & Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), *Bajo la Bota: Militarización de la política migratoria en México*, 2022.

²¹⁷ Por ejemplo: la construcción discursiva que coloca a la persona migrante como enemiga; el uso de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército durante la detención migratoria, así como en centros de detención y retenes; el incremento de perfiles militares en puestos estratégicos del Instituto Nacional de Migración y la capacitación de sus agentes en cuarteles de la Sedena; el empleo de tecnologías de videovigilancia para el reconocimiento del terreno y la recopilación de datos biométricos, entre otros. Dirección de Incidencia, Programa de Asuntos Migratorios y Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes*, 2024.

militarizada no ha tenido los resultados prometidos, que es contener la violencia. Por el contrario, hay evidencia de que ha contribuido a exacerbarla.

El panorama tampoco es alentador para las nuevas funciones civiles que desempeñan en ámbitos distintos al de la seguridad pública. Los riesgos de corrupción existen y, con el entramado legal de las fuerzas armadas, desenmarañar las prácticas nocivas puede ser aún más complejo. La evidencia también muestra cómo la lógica y prácticas de quienes integran las fuerzas armadas pueden permear en las interacciones que tienen con civiles, incluso en un contexto laboral. En lugar de que los soldados se comporten como civiles, parece que los civiles se tienen que comportar como soldados. La obediencia, el sacrificio y la fuerza como estándares laborales se normalizan. Esta *militarización* puede incluso afectar a las instituciones civiles, que empiezan a adoptar las formas y modos de operar de las fuerzas armadas, poniendo en riesgo los derechos humanos de las personas con las que interactúan.

Las razones para preocuparse derivadas de la evidencia mexicana son múltiples. Pero, ¿qué dice la experiencia comparada?

4. La evidencia comparada

La preocupación por el aumento en los recursos ejercidos por las autoridades militares, así como su creciente participación en actividades civiles en nuestro país nos obliga a dar seguimiento puntual a estos recursos y actividades. Ante este escenario, suele pasarse por alto lo que ocurre en otros países. Aún cuando el estudio del caso mexicano puede conducir a la conclusión de que el proceso de militarización es único en el país, hay evidencia de la manera en la que la militarización ha ganado terreno en todo el mundo, con similitudes notables.

El estudio comparado de los procesos de militarización en el mundo arroja importantes hallazgos y aprendizajes. De manera particular, llama la atención la evidencia sobre cómo existe una relación negativa y significativa entre democracia y militarización. Con el tiempo, esta evidencia se ha ido acumulando y conduce, invariablemente, hacia la misma dirección: la militarización es un obstáculo para el desarrollo democrático y la protección de los derechos humanos y las libertades políticas y civiles. En un contexto en el que todo el espectro político busca fortalecer la democracia, este vínculo no debe pasarse por alto.

Si bien, los estudios sobre democracia y militarización son variados, estos pueden dividirse en tres rubros: 1) la relación entre el gasto militar y la democracia; 2) el efecto de la militarización de las labores policiales en la democracia; y 3) los efectos de la participación política de las instituciones militares en la democracia. A continuación, se presenta un breve análisis de estos tres rubros, mostrando la evidencia que existe, las similitudes con el caso mexicano y los aprendizajes derivados de estos estudios.

A. Gasto militar y democracia

Una de las formas más comunes de estudiar y comparar las actividades militares es a través del gasto militar. A pesar de que en muchas ocasiones las acciones militares pueden ser opacas y su registro poco comparable entre países, el gasto militar es información que suele estar disponible y que puede utilizarse para comparar la presencia militar en los distintos países. En el estudio publicado por Dizaji y Farzanegan en 2023,²¹⁸ mencionan trece investigaciones publicadas entre 1996 y 2017 que contemplan entre 18 y 150 países, vinculando el gasto militar con alguna medición de democracia entre 1950 y 2017. En todos ellos, se encuentra una relación negativa entre gasto militar y democracia. Cabe mencionar, sin embargo, que si bien la relación negativa es consistente a lo largo de los estudios, la explicación sobre cómo opera este vínculo no queda del todo clara.

Muchos de estos estudios analizan cómo el nivel democrático afecta el gasto militar; sin embargo, también es posible concebir cómo el gasto militar es una medición aproximada del nivel de militarización, la cual incide en la calidad democrática. Dizaji y Farzanegan analizan esta segunda hipótesis estudiando más de 40 países en desarrollo²¹⁹ entre 1990 y 2017. Sus resultados arrojan que

²¹⁸ Faraji Dizaji, Sajjad, & Mohammad Farzanegan. "Democracy and Militarization in Developing Countries: A Panel Vector Autoregressive Analysis". *Defence and Peace Economics*, vol. 34, núm. 3, enero de 2023, pp. 272–92.

²¹⁹ Los países considerados son: Algeria, Angola, Argentina, Bahrein, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Ecuador, Egipto, Ghana, Hungría, India, Indonesia, Irán, Jordania, Kazakhstán, Kuwait, Latvia, Líbano, Lituania, Malasia, México, Marruecos, Myanmar, Nigeria, Omán, Pakistán, Perú, Filipinas, Polonia, Qatar, Rumania, Arabia Saudita, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Tunisia, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Uruguay, Venezuela, Vietnam y Yemen.

el aumento en el gasto militar afecta de manera negativa y significativa los distintos índices de democracia (electoral, liberal, participativa, deliberativa, e igualitaria). En contraste, el aumento en el gasto no militar (versus el militar) no parece, en sí mismo, mejorar los índices de democracia. En otras palabras: el efecto negativo del aumento del gasto militar sobre la democracia no se revierte simplemente reduciendo el gasto militar y aumentando el gasto no militar. Esta evidencia, junto con las claras tendencias que vinculan de forma negativa a la democracia con el gasto militar, brindan buenas razones para fiscalizar el gasto militar y oponerse a su aumento.

B. Militarización de la seguridad pública

El uso de personal y estrategias militares para tareas de seguridad pública no es un fenómeno nuevo ni exclusivo del caso mexicano. La militarización de las tareas de seguridad pública —entendida en este caso como la militarización de las policías— se ha estudiado ampliamente en el caso estadounidense, donde se ha argumentado que esta permite un mejor entrenamiento, disciplina y rendición de cuentas. Sin embargo, los resultados obtenidos cuentan una historia distinta: aumento en el número de muertes en los enfrentamientos que involucran policías y reducción del involucramiento comunitario de la policía, sin conseguir una mayor seguridad de los cuerpos policiales ni la reducción del crimen.²²⁰

Más allá de la experiencia estadounidense, vale la pena estudiar la región de América Latina, donde la fuerza militar ha crecido, se ha sofisticado y ha aumentado su alcance e influencia. De acuerdo con Kyle y Reiter,²²¹ desde la Guerra Fría no se veía una presencia militar tan fuerte en América Latina, con graves implicaciones en materia de derechos humanos y democracia. En toda la región se observan ejemplos de cómo los líderes electos democráticamente presentan soluciones militares para los problemas nacionales con el aval de la ciudadanía. La presencia de los grupos criminales y el aumento en el nivel de crímenes violentos han dejado en evidencia a fuerzas policiales mal pagadas, entrenadas y equipadas. Ante este escenario, los líderes políticos han apelado al populismo punitivo para obtener beneficios electorales y han presentado a las fuerzas armadas como una alternativa más competente, menos corrupta y más preocupada por la nación.²²²

Paradójicamente, las preocupaciones de la ciudadanía se han utilizado como una de las justificaciones para aumentar la militarización, contribuyendo a la erosión democrática de la región. Esto ha tenido un efecto particular en la reducción de la rendición de cuentas, pues las decisiones en materia de seguridad suelen ser discrecionales y alejadas de las leyes civiles, lo cual tiende a provocar que las fuerzas armadas actúen en limbo legal que complican aún más la contención del avance de la militarización. Asimismo, ha aumentado el uso de armas letales, el entrenamiento de las

²²⁰ Flores-Macias, Gustavo, & Jessica Zarkin. “[The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America](#)”. *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2021, pp. 519–38.

²²¹ Kyle, Brett J., & Andrew G. Reiter. “[A New Dawn for Latin American Militaries: Across the Region, Militarization Is on the Rise, Posing a Major Threat to Democracy and Justice. What Can Be Done?](#)” *NACLA Report on the Americas*, vol. 51, núm. 1, marzo de 2019, pp. 18–28. y Flores-Macias, Gustavo, & Jessica Zarkin. “[The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America](#)”. *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2021, pp. 519–38.

²²² En Brasil, por ejemplo, las instituciones militares se han declarado como responsables de mantener el bienestar de la nación democrática, en un intento por insertarse en una nueva noción de democracia. Ante la decepción con las instituciones civiles, percibidas como inmaduras, indisciplinadas, mal entrenadas y susceptibles a la corrupción, surge la supuesta necesidad de protección y vigilancia por quienes dicen buscar lo mejor para el país. Ver Zaverucha, Jorge. “[Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil](#)”. *Latin American Perspectives*, vol. 27, núm. 3, 2000, pp. 8–31.

fuerzas encargadas de la seguridad ha adoptado un enfoque de combate al enemigo, se ha reducido el involucramiento comunitario y han aumentado los casos de abuso de la fuerza.²²³

La región parecía haber dejado atrás la época de las dictaduras militares; sin embargo, aunque las cabezas de gobierno no forman parte de las fuerzas armadas, la distinción entre el uso de la fuerza civil y militar, que solía distinguir a las democracias de las dictaduras, se ha ido borrando en América Latina.²²⁴ La justificación para utilizar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública e interior es prácticamente la misma en toda la región. Los resultados, desafortunadamente, también guardan enormes similitudes. El uso de las fuerzas armadas bajo regímenes democráticos sistemáticamente ha elevado el número de muertes en los enfrentamientos, mientras se restringen o eliminan los derechos humanos.²²⁵

C. Incidencia política de la milicia

En América Latina existen condiciones particulares que han fomentado la expansión de la militarización. La ciudadanía tenía altas expectativas sobre el aumento en su calidad de vida ante la transición democrática; pero las políticas económicas empleadas en la región han elevado la desigualdad y la pobreza, mientras la corrupción y la violencia también van en aumento. Este contexto ha propiciado un desencanto con la democracia, lo cual permite la implementación de estrategias más autoritarias²²⁶ y un aumento en la aceptación del uso de las fuerzas militares. De hecho, en contraste con las instituciones civiles, las instituciones militares suelen gozar de mayor confianza ciudadana en la región. En El Salvador, México, Honduras y Bolivia, por ejemplo, el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad tiene el apoyo de todo el espectro político, lo cual refleja la enorme popularidad de las instituciones militares.²²⁷

Los procesos de militarización no suelen quedarse en la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, sino que tienden a expandirse a otras actividades públicas. El problema de usar a la milicia para contrarrestar a la delincuencia organizada tiene el efecto no intencional de empezar a contar con militares para atender otras tareas no relacionadas con las de seguridad. Este fenómeno se observa con claridad en el Inventario, donde las funciones transferidas no relacionadas con seguridad pública han ido en aumento, representado 41% en el sexenio de Calderón, 67% en el de Peña Nieto y llegando a 83% en lo que va del de López Obrador. Cada vez es más frecuente que se utilice a las instituciones militares para empujar intereses políticos y económicos, lo cual erosiona a las instituciones democráticas.

La criminalización de la protesta es una de las consecuencias más evidentes. En Guatemala, Brasil, Ecuador y Honduras, por ejemplo, se han utilizado a las fuerzas armadas para repeler protestas sindicales y sociales. La tentación de suprimir el disenso justificando “interés nacional” en un conflicto es alta, sin embargo, esto tiene efectos nocivos. Por un lado, inhibe la discusión pública y la

²²³ Flores-Macias, Gustavo, & Jessica Zarkin. “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”. *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2021, pp. 519-38. y Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Consultado el 28 de septiembre de 2023.

²²⁴ *Ibidem*

²²⁵ Dreze, Jean. “Militarism, Development and Democracy”. *Economic and Political Weekly*, vol. 35, núm. 14, 2000, pp. 1171-83.

²²⁶ Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Consultado el 28 de septiembre de 2023.

²²⁷ Kyle, Brett J., & Andrew G. Reiter. “A New Dawn for Latin American Militaries: Across the Region, Militarization Is on the Rise. Posing a Major Threat to Democracy and Justice. What Can Be Done?”. *NACLA Report on the Americas*, vol. 51, núm. 1, marzo de 2019, pp. 18-28.

búsqueda de alternativas de resolución de conflictos; por el otro, fomenta la polarización al entrar en la lógica de combate, donde el debate democrático es sustituido por la confrontación entre bandos. En este contexto, las instituciones democráticas pierden apoyo y se erosionan paulatinamente, mientras que las instituciones militares se vuelven una alternativa cada vez más accesible para una mayor diversidad de tareas. En Bolivia y Perú, por ejemplo, están encargadas de resguardar infraestructura estratégica y en Paraguay iniciaron combatiendo a la guerrilla y actualmente sus funciones se extienden hasta la prevención del robo de ganado.²²⁸

ELEMENTOS DE DOMINIO MILITAR QUE SE IMPONEN EN UN ESTADO – ROLLIN TUSALEM

1. La milicia mantiene el control de la política de seguridad
2. La milicia tiene control sobre el presupuesto de defensa
3. La milicia tiene la prerrogativa constitucional e histórica de terminar un gobierno civil si pierde su legitimidad política
4. La cabeza del gobierno es un miembro de la milicia
5. El ministerio de defensa está dirigido por un miembro de la milicia
6. Algunos miembros del gabinete son de la milicia
7. La milicia puede nombrar o remover posiciones civiles en el gobierno
8. La constitución da a la milicia responsabilidades de gobernanza y un rol consultivo
9. La milicia tiene dominio sobre recursos nacionales, controla una industria específica y cuenta con sus propios recursos
10. La milicia no rinde cuentas sobre abusos de derechos humanos del pasado
11. La milicia controla todos sus procesos internos como uso del presupuesto y promociones

Mientras más se involucran las instituciones militares en tareas civiles, las estructuras militares se van politizando en detrimento de la calidad democrática. Tusalem²²⁹ enfatiza que si la milicia institucionaliza su rol en la política como intervencionista, la consolidación democrática se vuelve improbable. Más aún, cuando los intereses económicos de la milicia se ven amenazados, la supervivencia de la democracia se pone en riesgo. Para evaluar la politización de la milicia, el autor retoma, entre otras mediciones, el listado de Alan Siaroff²³⁰ sobre los elementos de dominio militar que se imponen en un Estado.

En México, podemos observar la presencia de ocho de estos once elementos.²³¹ Pero más allá de México, hoy en día podemos observar estos elementos en una gran cantidad de países democráticos, particularmente en nuestra región. Este listado puede ser una buena caracterización de los procesos de militarización actuales, los cuales, sin necesidad de contar con una dictadura militar como tal, le conceden grandes prerrogativas a las fuerzas militares. Tras el estudio del efecto de la politización de la milicia sobre las transiciones democráticas, el autor concluye que la participación de las instituciones militares en la política y la toma de decisiones se vincula con una menor calidad

²²⁸ Dreze, Jean. "Militarism, Development and Democracy". *Economic and Political Weekly*, vol. 35, núm. 14, 2000, pp. 1171-83. y Kyle, Brett J., & Andrew G. Reiter. "A New Dawn for Latin American Militaries: Across the Region, Militarization Is on the Rise, Posing a Major Threat to Democracy and Justice. What Can Be Done?" *NACLA Report on the Americas*, vol. 51, núm. 1, marzo de 2019, pp. 18-28.

²²⁹ Tusalem, Rollin. "Bringing the military back in: The politicisation of the military and its effect on democratic consolidation". *International Political Science Review*, vol. 35, núm. 4, julio de 2013, pp. 482-501.

²³⁰ Siaroff, Alan. *Comparing Political Regimes: A Thematic Introduction to Comparative Politics*. 2nd ed, University of Toronto Press, 2009.

²³¹ Con excepción de la prerrogativa para terminar con un gobierno civil, el que la cabeza del gobierno sea militar y el que puedan nombrar o remover posiciones civiles en el gobierno, México cuenta con el resto de los elementos de dominio militar propuestos en este listado.

democrática.²³² En este sentido, la protección de las instituciones democráticas pasa necesariamente por limitar la intervención de las instituciones militares en la política y la implementación de controles civiles claros que acoten al máximo la injerencia militar en los asuntos públicos.

Antes de concluir, es importante mencionar que hay literatura en la que se argumenta que en algunos contextos, los golpes militares han sido necesarios para terminar con regímenes autoritarios e instaurar la democracia. Sin embargo, este argumento ha sido cuestionado, pues se ha encontrado que los golpes militares suelen establecer regímenes no democráticos, cambiando el liderazgo sin cambiar realmente el régimen. Incluso en aquellos casos donde los líderes militares han favorecido el desarrollo de elecciones, estos regímenes han demostrado una menor calidad democrática, han mantenido los privilegios institucionales de las élites militares, su autonomía interna, autoridad en la toma de decisiones sobre seguridad y poder de veto sobre ciertas políticas.²³³ Una vez más, la evidencia apunta hacia la misma dirección: mientras mayor sea la participación de las instituciones militares en la toma de decisiones públicas, menor es la calidad de las instituciones democráticas. Si lo que se desea es fortalecer a las instituciones democráticas, es fundamental establecer controles civiles y acotar la injerencia militar a su mínima expresión.

D. En conclusión

El estudio comparado de la relación entre militarización y democracia confirma la necesidad de dar seguimiento puntual al proceso de militarización. El avance de la militarización y el militarismo no es exclusivo de México, sino que es un fenómeno que se observa en todo el mundo, particularmente en América Latina. Las justificaciones, tendencias y resultados muestran enormes similitudes que dejan importantes aprendizajes. Quizá el más relevante es que la noción de que la militarización es antidemocrática no es una reflexión meramente teórica, sino que la evidencia empírica la confirma. A lo largo del tiempo y en distintas latitudes se observa lo mismo: a mayor militarización, menor democracia.

El estudio de los procesos de militarización en otros países nos obliga a cuestionar tanto las justificaciones como los resultados esperados. Los ejemplos sobre cómo las instituciones militares inician tomando el control de las tareas de seguridad y se extienden a otras esferas civiles en detrimento de las instituciones democráticas deberían ser motivo de preocupación. Incluso en aquellos casos en los que las instituciones militares se han replegado, las milicias suelen conservar privilegios políticos y económicos que representan un obstáculo para la consolidación y el fortalecimiento democráticos. Si hacemos caso a las lecciones aprendidas, la exigencia para establecer controles civiles, reducir y transparentar el presupuesto militar y acotar la injerencia militar en la toma de decisiones gubernamentales deberían ser la prioridad.

²³² Tusalem, Rollin. "Bringing the military back in: The politicisation of the military and its effect on democratic consolidation". *International Political Science Review*, vol. 35, núm. 4, julio de 2013, pp. 482-501.

²³³ Kuehn, David. "Midwives or gravediggers of democracy? The military's impact on democratic development". *Democratization*, vol. 24, núm. 5, julio de 2017, pp. 783-800.

Créditos

En la conceptualización e integración del Inventario Nacional de lo Militarizado participaron: Sara Elena Velázquez, Catalina Pérez Correa, Arturo Tellez Juárez y Alejandro Madrazo Lajous del Programa de Política de Drogas; Alejandro Ravelo de México Unido Contra la Delincuencia; y Fernanda Torres y Estefanía Vela Barba de Intersecta.

En la elaboración del Informe sobre el Inventario Nacional de lo Militarizado participaron: Sara Elena Velázquez y Catalina Pérez Correa del Programa de Política de Drogas; Alejandro Ravelo de México Unido Contra la Delincuencia; Ximena Said, Fernanda Torres, Estefanía Vela Barba y Nuria Valenzuela de Intersecta.

En la retroalimentación del Informe sobre el Inventario participaron: Lisa Sánchez y Miguel Ángel Ceballos Soria de México Unido Contra la Delincuencia; y Gabriela García y Constanza Carrasco de Intersecta.

El diseño gráfico del Inventario y del informe estuvieron a cargo de Anabel Pérez y Pilar Eunice Medina Rosales de Intersecta.

Información sobre las organizaciones

Programa de Política de Drogas

El Programa de Política de Drogas es una organización interdisciplinaria que evalúa el fenómeno de las drogas y las políticas relacionadas con estas desde una perspectiva interdisciplinaria. Para ello, investiga violencias, militarización, y uso de sustancias ilegalizadas.

www.politicadedrogas.org | @PPD_AC

México Unido Contra la Delincuencia

Somos ciudadanos y ciudadanas activistas que luchan por un México más seguro, más justo y en paz, y exigen la ejecución efectiva del Estado democrático de derecho.

www.mucd.org.mx | @MUCDoficial | comunicacion@mucd.org.mx

Intersecta

Intersecta es una organización feminista que impulsa la igualdad en el ejercicio efectivo de los derechos humanos a través de la investigación y la promoción de soluciones de política pública redistributivas, interseccionales, no punitivas y basadas en evidencia al problema de la discriminación.

www.intersecta.org | @IntersectaOrg | contacto@intersecta.org

Inventario Nacional *de lo* Militarizado

Una radiografía de los procesos de militarización en México

