

La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno

Transferencia de proyectos de obras públicas a las Fuerzas Armadas

Leilani Hernández¹ y Noemí Núñez



Prólogo

Las Fuerzas Armadas (FFAA) han adquirido una mayor participación en diversas tareas del gobierno civil durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018 – 2024). Esto ha sido posible gracias a la transferencia de funciones y presupuestos que originalmente pertenecían a instituciones civiles, muchas de las cuales se encuentran al margen del orden constitucional vigente. Adicionalmente, las FFAA son respaldadas por un discurso proveniente del Poder Ejecutivo que las califica como las únicas capaces de desarrollar cualquier función dentro de la Administración Pública al ser –desde su perspectiva– altamente eficientes, incorruptibles y disciplinadas.

¹ Agradecemos y reconocemos la labor de Leilani Hernández en la investigación y redacción de este documento; así como a sus aportes durante su estancia en el área de Incidencia Política de MUCD. También reconocemos en este trabajo los aportes de Angélica Aguilar Hinojosa, voluntaria del área de Investigación y Políticas Públicas de la organización.

En el “Inventario Nacional de lo Militarizado”, una investigación del Programa de Política de Drogas (PPD) en colaboración con Intersecta y México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) se detalla el número de transferencias de funciones y presupuesto de origen civil con el que se ha beneficiado a las FFAA. En la segunda edición de la investigación se demuestra que, entre 2006 y 2022, estas transferencias se realizaron en al menos 291 ocasiones a través de distintos mecanismos que van desde reformas normativas hasta la emisión de decretos presidenciales y convenios con las FFAA. Además, el Poder Legislativo ha presentado 87 iniciativas que contribuyen a la militarización del país.

Lo preocupante no sólo es el monto y las nuevas funciones que han adquirido las FFAA, sino el debilitamiento de las instituciones civiles y el Estado de derecho, y los riesgos que entraña para la democracia. Entre ellos, están la subordinación de las autoridades democráticamente electas a las FFAA, la pérdida de potestad de las instituciones civiles sobre distintas funciones de gobierno –y su consecuente reducción presupuestal- y la poca transparencia y rendición de cuentas con las que las FFAA ejercen los recursos públicos.

La participación de las FFAA tanto en tareas de seguridad como en otras áreas de la vida pública debe estar en el debate público porque se ha normalizado su presencia y pese a que, desde la sociedad civil existen propuestas para retomar la vía civil, lo cierto es que en el aparato estatal parece que no existe voluntad política para concretar una alternativa a la militarización de la seguridad y la vida pública del país. A más de 17 años del inicio de la “guerra contra el crimen organizado”, la crisis de violencia, inseguridad, violaciones a derechos humanos y debilitamiento de las instituciones civiles de seguridad sigue vigente. Es una crisis que no cesa. Más grave aún, por inercia institucional y falta de voluntad política, se ve a la militarización ya no solo como la única alternativa a la seguridad, sino también como una forma de gobernar, lo cual sin duda debe hacernos reflexionar sobre el futuro de nuestra democracia.

En este sentido, MUCD ha buscado reflexionar sobre las implicaciones que tiene la participación de las FFAA tanto en tareas de seguridad pública como en la vida pública del país. En 2021 publicamos la serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz”, cuyo propósito fue incentivar la conversación sobre la necesidad de cambiar la estrategia de seguridad pública a través de la desmilitarización y la construcción de una seguridad con enfoque ciudadano y civil. Posteriormente, con nuestra segunda serie de documentos “La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México”, publicados en 2023, nos enfocamos a documentar las repercusiones de la militarización en la vida pública, sus consecuencias y riesgos para la democracia del país.

Esta nueva serie, titulada “La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno”, documentamos la forma en que la militarización ha trascendido la esfera de la seguridad para abarcar otras áreas de la administración pública y visibilizamos cómo es que ahora las FFAA cuentan con facultades y presupuestos que originalmente pertenecían a instituciones civiles, algo que no solamente deforma sus funciones, sino que trastoca el diseño del Estado y pone en riesgo la democracia.

Este informe está enfocado en la creciente participación militar en la gestión y construcción de grandes proyectos de infraestructura pública, así como las distintas maneras en que la militarización está fortaleciendo a las instituciones castrenses al otorgarles esta función. Asimismo, se analizan algunos casos de violaciones a derechos humanos que han ocurrido en el proceso de construcción de estos proyectos de infraestructura, tanto contra las poblaciones que se ven afectadas de manera directa, como contra las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que han trabajado para mostrar los riesgos potenciales de estas obras de infraestructura.

La militarización de las obras públicas

Las obras públicas son definidas como trabajos que implican la construcción, modificación o demolición de bienes inmuebles, y son de infraestructura cuando estén destinados a prestar servicios de comunicación, de transporte, hidráulicos, medioambientales, turísticos, de educación, de salud o de energía.³ Son esenciales para el desarrollo de un país y su sociedad y, por sus características, deberían estar planeadas, coordinadas y ejecutadas por autoridades civiles especializadas, o bien, delegadas a empresas que demuestren capacidades técnicas y financieras para su desarrollo. En ambos casos deben existir reglas claras y criterios de calidad sobre las obras públicas para que cumplan con su objetivo de beneficiar a la sociedad, además de estar sujetas a controles eficaces de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de México, se ha tratado de contar con un marco jurídico y programático que incentive el desarrollo económico a través de la construcción de obras públicas, ya sea por parte de las dependencias que integran la Administración Pública Federal (APF) o bien por particulares nacionales o extranjeros. Justamente este entramado ha permitido, en cierta medida, conocer los montos asignados al desarrollo de las obras públicas y quiénes son las instancias y/o particulares que las ejecutan.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y su Reglamento determinan las reglas del juego en lo relacionado con el desarrollo de la infraestructura en el país. Este ordenamiento establece tres mecanismos para que entes públicos o privados puedan desarrollar obras públicas: 1) licitaciones públicas, 2) invitaciones a cuando menos tres personas y 3) adjudicaciones directas.

Por regla general, la licitación pública es el medio idóneo para la contratación de obra pública, pues el Estado convoca públicamente a posibles interesados para ofrecer las mejores condiciones para contratar productos y servicios, y selecciona a un contratista en función del precio, calidad, financiamiento y oportunidad, contemplando fechas de desarrollo y montos. Por esta competencia entre las empresas que quieren ganar el contrato, es considerado el procedimiento que garantiza mayores niveles de transparencia y buenos resultados en cuanto a la calidad de la obra terminada y la eficacia en el uso de los recursos.

³ "Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas". Última reforma 20 de mayo de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_200521.pdf

Las otras dos figuras representan un reto en materia de transparencia y rendición de cuentas. Las invitaciones restringidas,⁴ aquellas que se envían a cuando menos tres personas, y la adjudicación directa, que otorga un contrato a un proveedor preseleccionado por una dependencia o entidad de gobierno sin competir con otros, son procedimientos que, al quedar a la discrecionalidad de la entidad licitante, pueden devenir en prácticas de corrupción y aumentar el riesgo de que la calidad de las obras públicas no cumpla con los estándares que se requieren.⁵ Lo alarmante es que estos dos últimos son los mecanismos que emplean las FFAA para poder participar en la ejecución de proyectos de obra pública.

Ambos procedimientos, a pesar de no ser recomendados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) porque se asocia con prácticas corruptas y de poca transparencia, están justificados en la ley cuando las contrataciones se realicen con fines exclusivamente militares, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública.⁶ Gracias a estas excepciones, en lugar de incentivar la competencia y buscar los mejores precios y calidad para la construcción de obras públicas, el gobierno ha facilitado la asignación discrecional de proyectos a las FFAA.

Además, las dependencias militares se han caracterizado en los últimos años por realizar procedimientos de adjudicaciones directas y hacer invitaciones restringidas para el desarrollo de proyectos de infraestructura, incrementando, por una parte, los riesgos de ineficiencia y encarecimiento de las obras públicas y, por otro lado, de corrupción e impunidad. Una muestra de ello, es que entre 2020 y 2021 la Secretaría de Marina (SEMAR) no realizó ni una sola licitación pública; en cambio, en esos años adjudicó directamente el 72% y 80% de sus recursos y otorgó por invitación restringida el 24% y 18%, respectivamente.

Entre los argumentos que se han empleado por parte del titular del Ejecutivo Federal para asignar estas funciones a las FFAA es que son altamente eficientes y que con ello se acabarían los compadrazgos y otras prácticas corruptas de las licitaciones de obras públicas. Sin embargo, se ha demostrado todo lo contrario. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) reportó que en 2021 ocurrieron irregularidades por \$39,000 miles de millones de pesos (mdp), en su mayoría, “de pagos que los ingenieros militares no comprobaron ante la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)”,⁷ durante la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), por ejemplo.

⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad, “Índice de Riesgos de Corrupción 2023”. Disponible en: [https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2023/#:~:text=Entre%202021%20y%202022%20aumentó,disminuyó%20en%2076%20\(28%25\)](https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2023/#:~:text=Entre%202021%20y%202022%20aumentó,disminuyó%20en%2076%20(28%25))

⁵ Secretaría de la Función Pública, “1.3.3 Adjudicación directa (LOPSRM y LAASSP)”, *Gobierno de México*, 14 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-3-adjudicacion-directa>

⁶ “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, Art. 42; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”, Art. 41.

⁷ Isabella González, “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. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2023-02-21/la-auditoria-superior-de-la-federacion-encuentra-irregularidades-por-376-millones-de-pesos-en-la-construccion-del-aifa.html>

La falta de transparencia en los proyectos de obra pública en los que participan las FFAA es alarmante. El acceso a información de montos asignados, contratos, proveedores y otros datos relevantes son clasificados como reservados, pues se les vincula con la seguridad nacional, calificativo que no solamente tiene impactos en cuestiones de seguridad pública, sino también implicaciones presupuestales y de rendición de cuentas, las cuales se analizan a continuación.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019 – 2024, la administración del presidente López Obrador concibió a la seguridad nacional como “una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera”.⁸ A partir de esta definición que brinda el Gobierno Federal, cabe preguntarse: ¿cómo es que las obras públicas en las que participan las FFAA contribuyen a la seguridad nacional?

Si bien es cierto que la infraestructura es importante para proveer de bienes y servicios a la sociedad, para fomentar el desarrollo entre las diversas regiones del país, así como para erradicar las brechas de desigualdad y pobreza, un proyecto de obra pública en materia de seguridad nacional tendría que estar enfocado, por ejemplo, en la mejora y/o construcción de instalaciones de las FFAA para que, en caso de un ataque, interno o externo, cuenten con las capacidades para defender la soberanía e integridad nacionales, tal como lo establece la propia Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFAM). Este ordenamiento limita la participación de las FFAA en lo referente a las obras públicas, ya que el servicio de ingenieros militares solamente puede ejecutar trabajos necesarios para el Ejército y Fuerza Aérea, así como el abastecimiento del material de guerra, con fines militares, para el beneficio exclusivo del Ejército y Fuerza Aérea y a intervenir únicamente en instalaciones militares o áreas bajo control militar.⁹

En este sentido, la participación de las FFAA en los proyectos de obra pública debería limitarse a los casos en que estén en riesgo la vida, libertad, integridad y patrimonio de la ciudadanía, se perturbe el orden o la paz públicos, o que el proyecto se refiera exclusivamente a alguno de los edificios e instalaciones destinados al uso militar, con exacta conexión con su disciplina o su beneficio exclusivo y directo.

⁸ Secretaría de la Defensa Nacional, “Conoce qué es la Seguridad Nacional”, consultado el 15 de mayo de 2023. Disponible: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535127/Que_es_SEGNAL.pdf

⁹ “Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos”, art. 77.

Sin embargo, en la práctica las obras públicas no cumplen estas condiciones. De acuerdo con el Inventario Nacional de lo Militarizado, los proyectos de obra pública atribuidos a las FFAA por el Gobierno Federal entre 2007 - 2022 suman al menos \$24,351 mdp transferidos, y poco o nada tienen que ver con fines militares ni sus instalaciones. Como muestra de ello, en la siguiente tabla se muestran una serie de proyectos federales que pasaron a manos de las FFAA y que no guardan relación ni razón de ser con las funciones que les confiere el marco jurídico vigente:¹⁰

Tabla 1. Proyectos de obra pública federales a cargo de las FFAA (2007-2022)		
Institución que contrata a las FFAA	Nombre del proyecto	Presupuesto estimado a precios de 2023
Agencia Espacial Mexicana (AEM)	Construcción del Centro Regional de Desarrollo Espacial en el estado de Zacatecas.	\$28,239,164.22
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)	Construcción de un aeropuerto en Nuevo León.	\$140,391,168 + un inmueble de 68 hectáreas
Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	Adaptación de áreas de un juzgado federal en Ensenada, Baja California.	\$11,253,284
	Adaptaciones para órganos jurisdiccionales del CJF en Monterrey.	\$131,415,887
	Rehabilitación de instalaciones y obras complementarias del edificio sede del Poder Judicial de la Federación en Monterrey, Nuevo León.	\$274,318,830
	Construcción del techo del estacionamiento y obras complementarias del edificio del Poder Judicial Federal en Acapulco, Guerrero.	\$2,388,243
	Construcción del "Centro de Justicia Federal en Durango, Durango."	\$152,814,010
	Adecuación de áreas para la reubicación de los juzgados 1° y 7° de distritos mixtos y la administración regional en Chilpancingo, Guerrero.	\$12,061,073
	Adaptaciones para órganos jurisdiccionales del CJF en Ciudad de México.	\$478,179,938
	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	Ejecución del proyecto denominado "Centro Nacional de Control y Protección del águila real" en Tlalpan, Ciudad de México.

¹⁰ Cálculo realizado con la "base del deflactor implícito del PIB" elaborada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. Disponible en: <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>

Institución que contrata a las FFAA	Nombre del proyecto	Presupuesto estimado a precios de 2023
Secretaría de Salud	Reconstrucción y equipamiento de un hospital en Oaxaca afectado por el sismo de 2017.	\$620,541,781
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM)	Construcción, adecuación y mejora de las instalaciones de los transportes aéreos presidenciales en el AICM.	\$154,407,914
	Reubicación de instalaciones militares dentro del aeropuerto de la Ciudad de México (proyecto conjunto entre SEDENA y SEMAR).	\$3,941,448,781
SCT, AICM y Oficina de la Presidencia	Mantenimiento al Hangar Presidencial con cargo a la SCT.	\$110,052,517
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Remodelación y ampliación de las instalaciones del Centro para la Conservación e Investigación de la Vida Silvestre Los Reyes.	\$15,322,875
	Desarrollo de obras en el Centro para la Conservación e Investigación de la Vida Silvestre Los Reyes.	\$3,946,247
	Construcción y acondicionamiento del Bioparque Urbano "San Antonio".	\$113,152,204
Agencia Espacial Mexicana (AEM)	Construcción de las instalaciones de la AEM en el Estado de México y Zacatecas.	\$87,513,410
Banco del Bienestar	Construcción de 16 sucursales bancarias.	\$41,081,147
	Construcción de 10 sucursales del Banco del Bienestar en diversos estados de la República.	\$25,625,711
	Plan de expansión de sus sucursales.	\$3,399,464,903
	Construcción de 115 sucursales del Banco del Bienestar en diversos estados de la República.	\$295,270,743
	Construcción de 90 sucursales bancarias.	\$231,081,450
	Banco del Bienestar contrata a la SEDENA para la construcción de 103 sucursales bancarias.	\$265,292,995
Instituto Mexicano del Seguro Social	Demolición del Hospital Regional no. 25.	\$75,112,684
	Demolición de un hospital general.	\$79,957,506
Oficina de la Presidencia	Desmantelamiento de la cubierta del patio de honores del Palacio Nacional.	\$11,660,506
SEMARNAT y Gobierno de Nuevo León	Supervisión de la construcción del acueducto Cuchillo II.	\$11,462,847,807

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

Un problema claro con el enfoque militarizado para las obras públicas federales en México radica en que las FFAA tienen carta libre para ejercer los recursos públicos a discrecionalidad, lo que lleva a que no exista transparencia ni rendición de cuentas. Esto representa un retroceso en términos democráticos para el país e implica el desplazamiento de las autoridades civiles y de otros actores, que han insistido en contar con reglas claras y transparentes para evitar actos de corrupción en el ciclo de las obras públicas en México.

Otro problema identificado es que las entidades federativas y los municipios también están transfiriendo proyectos de obra pública a las FFAA de diversos ámbitos fuera de la seguridad pública, los cuales suman hasta \$2,275 mdp transferidos.

Tabla 2. Proyectos de obra pública locales a cargo de las FFAA (2007-2022)		
Gobierno local o institución local que contrata a las FFAA	Nombre del proyecto	Presupuesto estimado a precios de 2023
Gobierno del estado de Colima	Construcción de obras de protección de taludes.	\$1,100,829
Gobierno del estado de Guanajuato	Recursos para infraestructura.	\$30,911,805
	Recursos para infraestructura.	\$804,714,246
Gobierno del estado de Oaxaca	Construcción del hospital de especialidades de la mujer oaxaqueña.	\$272,486,410
Gobierno del estado de Sinaloa	Construcción de un "Centro de Análisis, Difusión de la Información Meteorológica del Pacífico" por la Dirección General de Ingenieros de la SEDENA en Mazatlán con cargo al Gobierno del estado.	\$3,025,456
Secretaría de Educación del Gobierno del estado de Nuevo León e Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva de Nuevo León	Construcción del Colegio de Bachilleres Militarizado en el Campo Militar No. 7-A en Apodaca, Nuevo León con cargo al presupuesto estatal.	\$62,669,459
Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León	Construcción del nuevo edificio del Tribunal Electoral en Monterrey, Nuevo León.	\$30,254,557
Gobierno de la Ciudad de México	Construcción y equipamiento de un hospital en la delegación Tlalpan.	\$722,264,647
Gobierno del estado de Puebla	Construcción de un CENDI, Jardín de Niños, Primaria y Secundaria en Oriental, Puebla.	\$243,539,161
Gobierno del estado de Zacatecas	Construcción de una Escuela de Bachilleres Militarizada.	\$18,056,616

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

También resulta riesgoso que desde la Presidencia de la República se emiten decretos que traten de justificar la participación de las FFAA en los proyectos prioritarios de la actual administración y que se use la narrativa de que son proyectos vinculados con la seguridad nacional, lo que solamente reafirma el proceso de militarización de diversas áreas de la vida pública del país. Por ejemplo, el 21 de noviembre de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “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”. Mediante este acuerdo, se determinó:

Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional¹¹.

Con este acuerdo se pretendía, en principio, justificar la asignación de recursos públicos para el desarrollo y conclusión de los proyectos insignia de la administración de Andrés Manuel López Obrador como el AIFA, el Tren Maya, la Refinería Dos Bocas, entre otras, así como la necesidad de que fueran las FFAA las encargadas de los mismos, bajo el argumento de que son incorruptibles, altamente eficaces y se ahorrarían recursos que serían destinados a programas sociales.

Pero el decreto va más allá de solamente darle a las FFAA el control de los megaproyectos, también se pretende que participen en las obras públicas de otras áreas como la salud, el medio ambiente, la gestión de recursos hídricos, el turismo, entre otras, con el argumento que se tratan de obras prioritarias para el desarrollo nacional. Esto por sí sólo no justifica la participación de los grupos castrenses en la construcción de estas obras, pues el Artículo 129 de la propia Constitución, hasta la publicación de este texto¹², limita el actuar de las FFAA al especificar que tienen prohibido “ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar” en tiempos de paz.

¹¹ 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. Disponible: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0

¹² La iniciativa de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional propuesta el 05 de febrero de 2024 por el presidente Andrés Manuel López Obrador, pretende reformar diversos artículos, entre ellos, el 129. De aprobarse, se eliminaría el candado democrático que limita constitucionalmente la participación de las FFAA en tareas de seguridad en tiempos de paz y las relacionadas con la disciplina militar. La iniciativa pretende que éstas puedan ejercer cualquier función que la Constitución o las leyes secundarias prevean sin importar la materia de que traten.

Aunado a lo anterior, la falta de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de los proyectos de obra pública a cargo de las FFAA obligaron al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI)¹³ a presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien al resolver dicha controversia determinó que el decreto incurre en ambigüedad y permite a la autoridad reservar información relativa al desarrollo de las obras y proyectos, afectando las facultades del Instituto, por lo que declaró su invalidez total.¹⁴

Pese a esta decisión, que tiene a bien respetar la autonomía y las facultades de los órganos gubernamentales, el mismo día en que fue invalidado, el Ejecutivo Federal presentó otro decreto¹⁵ para que todas las acciones relativas al desarrollo del Tren Maya, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y los aeropuertos de Chetumal y Palenque, se clasifiquen nuevamente como de “seguridad nacional” e interés público, descatando la intención de la SCJN para preservar la Constitución. Esto implica el riesgo de incurrir en la repetición del acto reclamado y en el delito de abuso de autoridad por la desobediencia cometida a un mandato judicial.

Aunque el nuevo decreto puede reclamarse como inconstitucional por diferentes vías ante la propia SCJN, esta forma de actuar por parte de la Presidencia de la República es sumamente preocupante. Las transferencias de proyectos y presupuestos de obras públicas a las FFAA se han realizado por fuera de los ordenamientos jurídicos vigentes, además de que estas funciones trascienden a aquellas relacionadas exclusivamente con la disciplina militar, lo cual tiene un costo en la vida democrática del país.

13 La iniciativa de reforma constitucional en materia de simplificación orgánica propuesta el 05 de febrero de 2024, pretende trasladar las funciones del INAI a la Secretaría de la Función Pública, a los órganos de control del Congreso de la Unión, del Poder Judicial y de los órganos constitucionales autónomos, así como al INE y al Ejecutivo Federal. Por lo que el INAI se encuentra en riesgo de desaparecer en caso de que esta reforma sea aprobada y con ello se retrocede en materia de transparencia, rendición de cuentas y de protección de los datos personales.

14 José Ramón Cossío y Laura Rojas, “Seguridad nacional, transparencia y acceso a la información en las obras y proyectos prioritarios del gobierno de México”, *Nexos*, 15 de junio de 2023. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/seguridad-nacional-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-en-los-proyectos-prioritarios-del-gobierno-de-mexico/>

15 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. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689265&fecha=18/05/2023#gsc.tab=0

Los costos y riesgos institucionales: aumento de la corrupción, falta de transparencia y debilitamiento del Estado de derecho

Asignar a las FFAA una mayor participación en las tareas de obra pública en México conlleva ciertos riesgos para la democracia en el país. Aunque una de las principales banderas del Gobierno Federal ha sido la lucha anticorrupción, las FFAA se han caracterizado por mantener índices de corrupción altos, debido a que sus procedimientos de licitación o adjudicación (limitada o directa) han sido opacos y fuera de la legalidad.

Las compras públicas, es decir, las contrataciones realizadas por los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras, representan una parte sustancial del dinero de los contribuyentes, por lo que el gobierno tiene la obligación de garantizar que sean de la mayor calidad y con el menor gasto posible, priorizando el beneficio de la población y no de intereses privados. Lamentablemente, este es un sector particularmente vulnerable a la corrupción, según el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) que ha documentado que en el Gobierno Federal persisten las prácticas de contratación que obstaculizan la competencia, la transparencia y el cumplimiento de la ley.

A nivel federal, entre 2018 y 2022, sólo un promedio del 46.83% del monto gastado en compras públicas por el Gobierno Federal se realizó mediante una licitación pública. Si bien la SEDENA ha promediado para el mismo periodo y variable un porcentaje mayor (68.36%), no hay ni un solo contrato donde la institución haya sido electa como proveedora de un servicio u obra por medio de licitación. De los 85 contratos donde la SEDENA proveyó un servicio para obra pública entre 2018 y 2022, 17 se otorgaron por adjudicación directa, 49 por contrato entre entes públicos y 19 están clasificados como "otras contrataciones", siendo nulos los servicios prestados por medio de licitación pública, además de que no brindaron en ningún caso el escrito que justificara la excepción a la licitación pública.¹⁶ Por su parte, la SEMAR ha registrado un 99% de excepción a la licitación pública entre 2018 y 2022, situándose en el tercer lugar de las instituciones con mayor riesgo de corrupción.¹⁷

¹⁶ IMCO, Análisis propio a partir de los datos obtenidos en el sitio "Índice de Riesgos de Corrupción". Disponible en: <https://imco.org.mx/riesgosdecorrupcion/ranking/>; así como el portal de Compranet. Disponible en: <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>

¹⁷ IMCO. "Índice de Riesgos de Corrupción".

Además, estos riesgos y malas prácticas en las obras públicas en las que participan las FFAA no son exclusivas de este gobierno. Un análisis periodístico realizado por Aristegui Noticias señaló que en la construcción del aeropuerto de la Ciudad de México que tendría lugar en Texcoco, Estado de México, se otorgó el contrato al Ejército para construir la barda perimetral y que hubo irregularidades en la edificación de la misma, incrementos súbitos en el costo de la construcción y ausencia de transparencia respecto de los contratos y facturas utilizados para materializar el proyecto.¹⁸

Por si fuera poco, la SEDENA también usó empresas fantasma en trabajos de mejoras en carreteras o caminos rurales que conectan a sus cuarteles y en obras de mantenimiento o adecuación de sus bases aéreas, prisiones, juzgados, centros de justicia, unidades habitacionales, cafeterías, centros deportivos, estacionamientos, gimnasios, museos, centros de desarrollo infantil y en quince hospitales militares.¹⁹ Estos hechos de corrupción representan un azote para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, minan la confianza pública en las instituciones del Estado e impiden el progreso de la sociedad.²⁰

Ante estos escenarios, continuar con la asignación de tareas y presupuestos ajenos a las facultades que establece el marco jurídico vigente de las FFAA representa un riesgo gigantesco para la competitividad de las empresas nacionales y el fomento del desarrollo económico de algunas zonas del país, además de que tampoco se ve reflejado en menores costos de las obras públicas o mayor calidad de las mismas. La participación de las FFAA en la obra pública también dificulta la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de recursos públicos, ya que las instituciones militares están menos sujetas a los mecanismos de control y supervisión que las instituciones civiles, además de que han utilizado las leyes y sus modificaciones para crear un régimen de excepción, especialmente respecto a las obras públicas.

Una muestra de ello es el Recurso de Revisión 8/2022, interpuesto por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en contra de una resolución del INAI que ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a proporcionar información sobre la declaración patrimonial de 23 funcionarios de la SEDENA encargados de la construcción del AIFA.²¹ La Consejería no quiso brindar los datos argumentando que hacerlo pondría en riesgo la vida de las personas cuya información está siendo solicitada, porque participan en tareas de seguridad nacional, aunque las

18 Sebastián Barragán, "Sedena encareció 89% barda de Nuevo Aeropuerto y utilizó empresas fantasma", *Aristegui Noticias*, 25 de marzo de 2018. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2503/mexico/sedena-encarecio-89-barda-de-nuevo-aeropuerto-y-utilizo-empresas-fantasma/>

19 Zorayda Gallegos, "El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019", *El País*, 24 de agosto de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-08-25/el-ejercito-mexicano-desvio-156-millones-de-dolares-a-empresas-fantasma-entre-2013-y-2019.html>

20 Todor Tagarev, *Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa. Un Compendio de Buenas Prácticas*, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2016. Disponible en: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/BIRC_Compndium_Spanish.pdf

21 Sentencia recaída al Amparo en Revisión 8/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2023. Disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2022/102/3_300405_6403.docx

actividades que realizan son de construcción y detentan un cargo administrativo. La protección del Ejecutivo Federal en esta situación resulta útil para las FFAA, pues esta es una de las obras públicas más importantes con una amplia cantidad de recursos de por medio.

Otro gran riesgo es la transgresión del Estado de derecho. Por ejemplo, la inobservancia e incumplimiento de las determinaciones del Poder Judicial por parte del Ejecutivo Federal en casos como el ya mencionado del INAI, así como la invalidez del traspaso de la Guardia Nacional (GN) a la SEDENA, transgreden el principio de división de poderes contenido en el artículo 41 de la Constitución, además de violar la promesa del Presidente de la República de guardar la Constitución, señalada en el 128, garantías que al no ser respetadas pueden representar un grave riesgo de concentración de poder, abuso de autoridad e impunidad.

Esta transgresión inclina la balanza a favor de las FFAA, revierte el principio de subordinación y aumenta la autonomía de los militares en términos de toma de decisión, operación y presupuesto, lo que debilita el control civil y democrático sobre los militares. Igualmente, resulta en la sustitución y apropiación de las funciones de las autoridades civiles e implica una mayor militarización, que se ve reflejada en el involucramiento y la normalización de su presencia en las calles y en los puestos de poder.

Por otra parte, al asumir las FFAA un mayor papel en la obra pública, también se debilitan la autoridad y la capacidad de las instituciones civiles encargadas de la planificación y la ejecución de proyectos. Esto es peligroso en la medida en que concentrar más poder en la institución que detenta las armas y a la que se le ha entregado la facultad de usarlas contra la población tiene implicaciones tanto para el equilibrio de poderes y la gobernanza democrática como para la seguridad de la población.²²

²² Para más información, ver Frida Ibarra, *La militarización, un riesgo para la democracia*, México Unido Contra la Delincuencia, julio de 2023. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/2.-La-militarizacion-un-riesgo-para-la-democracia.pdf>

Violaciones a los derechos humanos por parte de las FFAA

Aunado a las implicaciones institucionales, uno de los efectos más riesgosos que tiene la participación de las FFAA en la construcción de obras públicas es la cercanía de estos proyectos con comunidades indígenas y campesinas, y las violaciones a derechos humanos que esto puede implicar. Si bien desde el Ejecutivo Federal se ha hablado de “oportunidades de desarrollo y mejoramiento de servicios” para las poblaciones en territorios donde se van a construir megaproyectos como el AIFA o el Tren Maya, la participación de las FFAA ha sido principalmente un instrumento para imponerlos²³.

Desde enero de 2019 hasta octubre de 2023, la SEDENA, la SEMAR y la GN han acumulado más de 4,700 quejas por violaciones a derechos humanos registradas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²⁴ Entre los hechos violatorios de mayor impacto, se encuentran la privación de la vida; la desaparición forzada de personas; tortura; tratos crueles, inhumanos o degradantes y la detención arbitraria. Estas violaciones son consecuencia inherente al entrenamiento y estructura de las instituciones castrenses, pues no están orientadas a la investigación ni la prevención del delito común, mucho menos a interactuar y desescalar conflictos con la ciudadanía. Al contrario, por sus funciones de protección a la seguridad nacional los cuerpos militares están entrenados para utilizar la fuerza letal como primera respuesta, lo que genera un alto riesgo de que incurran en abusos de la fuerza mientras realizan este tipo de tareas.

Específicamente, en el contexto de los megaproyectos federales, los casos de abuso y violencia de las FFAA contra la población civil van desde el uso excesivo de la fuerza y el desplazamiento forzado de personas, hasta violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano por las características nada sostenibles de las obras.

²³ Agencia EFE. “Pobladores y Fuerzas Armadas tienen violento enfrentamiento en el sur de México”. *Swiss Info*, 30 de mayo de 2023, <https://www.swissinfo.ch/spa/pobladores-y-fuerzas-armadas-tienen-violento-enfrentamiento-en-el-sur-de-mexico/48553498>

²⁴ CNDH, “Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos”, consultado el 28 de septiembre de 2023. Disponible: <https://sna.cndh.org.mx>

En la construcción del AIFA, por ejemplo, los habitantes han hablado de los impactos sociales ocasionados por la expropiación de tierras que desplazó comunidades enteras que no están recibiendo las indemnizaciones prometidas por el Gobierno Federal.²⁵ Las personas que sí han recibido alguna retribución han indicado que es insuficiente, ya que no corresponde al valor real de las tierras expropiadas, obstaculizando aún más sus posibilidades de adquirir un terreno cercano debido a la alza de precios producto de las obras del nuevo aeropuerto.²⁶ Lo anterior vulnera su derecho a la vivienda y hasta el momento el Gobierno Federal no ha anunciado ningún tipo de programa o plan para garantizar este derecho.

Por otro lado, desde que inició la obra del Tren Maya y, con ella, la instalación de campamentos militares en diversas zonas del sureste del país, las comunidades han intentado expresar sus inconformidades, pero en sus propias palabras “¿cómo vamos a decir lo que pensamos si están bajando sus camionetas de la GN con sus armas largas, encapuchados? Violentando nuestra tranquilidad y ya dijo el Presidente que están ahí porque están defendiendo un tren, no a las comunidades”.²⁷ Y esta preocupación no es para menos. En principio, una gran mayoría de las denuncias son relativas a las implicaciones en los derechos a un medio ambiente sano, a la salud, al agua y saneamiento. Este proyecto ha sido calificado por las comunidades como un ecocidio debido a la deforestación de miles de hectáreas, la desaparición de cenotes y mantos acuíferos, así como el desplazamiento de la biodiversidad de agua, flora y fauna y de las comunidades.²⁸

Aunado al ecocidio, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa e informada también se ha visto afectado con la construcción del Tren Maya. Tal es el caso de comunidades mayas de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, que interpusieron un amparo en contra de su construcción, además de solicitar su suspensión de manera temporal en lo que se resolvía el juicio de amparo.

Sin embargo, el Juzgado de Distrito al cual fue turnado el caso, no concedió la suspensión de la construcción. Por ello, las comunidades acudieron al recurso de queja para que el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa revirtiera la decisión que tomó el Juzgado pues de acuerdo con ellas, el Estado no cumplió con el deber de obtener su consentimiento libre e informado a través de una consulta pública sobre la construcción, que debió haber sido previa y culturalmente adecuada. La

25 DOF, *Decreto por el que se expropia una superficie total de 109-66-87.671 hectáreas de terrenos de propiedad privada, a favor de la Federación con destino a la Secretaría de la Defensa Nacional, para la construcción del Aeropuerto Internacional Civil y Militar General Felipe Ángeles, ubicado en Santa Lucía, Estado de México*. del 16 de julio de 2021 se expropiaron un total de 109-66-87.671 hectáreas a favor de la SEDENA, en dicho decreto también se establece que “cubrirá el monto de la indemnización que en los términos de Ley deba pagarse a quienes acrediten su legítimo derecho, de conformidad con los avalúos emitidos por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales”. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624131&fecha=16/07/2021#gsc.tab=0

26 David Santiago, “La vida en los alrededores del AIFA”, *Expansión*, 20 de marzo de 2023. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/03/20/la-vida-en-los-alrededores-del-aifa>

27 Nayra Rivera, “Acusan a militares de intimidar a comunidades mayas”, *Reforma*, 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.reforma.com/acusan-a-militares-de-intimidacion-a-comunidades-mayas/ar2574290>

28 Almudena Barragán, “Activistas y habitantes de comunidades afectadas por el Tren Maya denuncian nuevos daños ambientales”, *El País*, 23 de marzo de 2023. Disponible: <https://elpais.com/mexico/2023-03-23/activistas-y-habitantes-de-comunidades-afectadas-por-el-tren-maya-denuncian-nuevos-danos-ambientales.html>

afectación a este derecho, de manera interdependiente, afecta el patrimonio natural, el territorio en el que habitan y su forma de vida.²⁹ Esta situación debía tomarse en consideración para que la construcción fuera suspendida hasta que el juicio de amparo tuviera sentencia. Hasta el momento, no hay claridad de la resolución que tomó el Tribunal Colegiado sobre la queja.

Por si fuera poco, además de denunciar que los militares les tienen prohibido el paso a diversos sectores de sus comunidades, quienes trabajan en el Tren Maya se han pronunciado por los bajos salarios que reciben, las largas jornadas de trabajo, las amenazas de despido por los mandos militares y las pésimas condiciones laborales que guardan, incluyendo el desabasto de agua potable en jornadas con temperaturas extremas, la ausencia de apoyo para hospedaje y comida –sin considerar lo lejos que viven de la construcción– y hasta abusos de los ingenieros militares responsables de la obra.³⁰

El miedo a los abusos de las FFAA no es infundado. Tan solo en abril de 2023, en Calakmul, Campeche, un elemento militar disparó varias ocasiones y asesinó a un trabajador del Tren Maya al que presuntamente había despedido anteriormente. Si bien el agresor fue arrestado y se inició una carpeta de investigación en su contra, las primeras versiones que se difundieron aseguraban que los militares intentaron proteger al cadete, por lo que habitantes de la comunidad rodearon la zona y dañaron sus vehículos.³¹ A la fecha está vinculado a proceso y no se han dado más detalles de los acontecimientos ni del proceso.³²

El reportaje “Tren Maya. Lejos de un trabajo digno y bien pagado, humillación, hostigamiento, irregularidades, abusos...”³³ revela una serie de abusos, humillaciones y burlas por parte de ingenieros militares contra los trabajadores de la obra, recopilando una lista de los tenientes coroneles, capitanes y responsables de obras que los han cometido. Así mismo, se mencionan casos de abuso sexual contra mujeres civiles, especialmente las que fungían como trabajadoras de limpieza, quienes eran acosadas y amenazadas con ser sobrecargadas de trabajo o hasta despedidas de no cumplir con las exigencias de los militares. Aunado a ello, se reportan las condiciones precarias en que se mantiene el alojamiento de los trabajadores, la forma en que los militares sistemáticamente se robaron dinero de sueldos y prestaciones, entregando montos inferiores a los reportados (con presunto

29 Jesús Vázquez, “Si no se suspende el Tren Maya, no quedará selva por defender, advierten comunidades”, *El Economista*, 03 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/Comunidades-mayas-presentan-queja-contr-negativa-a-suspen-der-obras-del-Tren-Maya-20230402-0031.html>

30 Benito Jiménez, “Acusan amenazas de militares en Tramo 7 de Tren Maya”, *Reforma*, 22 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.reforma.com/acusan-amenazas-de-militares-en-tramo-7-de-tren-maya/>

31 Aristegui Noticias, “Militar mata a balazos a trabajador del Tren Maya”, *Aristegui Noticias*, 5 de mayo de 2023. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/0505/mexico/militar-mata-a-balazos-a-trabajador-del-tren-maya/>

32 Redacción Animal Político “Vinculan a proceso al militar que presuntamente mató a trabajador del Tren Maya en Campeche”, *Animal Político*, 10 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estados/vinculan-a-proceso-militar-mato-trabajador-tren-maya-campeche>

33 Grasreiner Silke, “Tren Maya. Lejos de un trabajo digno y bien pagado, humillación, hostigamiento, irregularidades, abusos...”, *Proceso*, año 47, diciembre de 2023.

conocimiento de los altos mandos), así como una cantidad de irregularidades en la construcción de la obra, en la cual fueron despedidos los ingenieros civiles que contradijeron los cálculos y el actuar de los militares encargados de la construcción.

Las violaciones son alarmantes no sólo por la comisión de los hechos que afectan derechos humanos sino también por la impunidad que permea cuando se investiga, juzga y pretende sancionar a los efectivos castrenses. Es habitual que los militares asuman la jurisdicción para investigar casos que involucran violaciones graves de los derechos de la población civil, es decir, las propias FFAA se encargan de investigar, procesar y sancionar a sus miembros, careciendo de mecanismos y garantías necesarias para investigar independiente e imparcialmente.³⁴ Esto a pesar de que se han promovido reformas para que deban ser civiles los que juzguen a los militares que cometan violaciones a derechos humanos. Además, la SEDENA aplica normas de confidencialidad en forma indiscriminada, negando el acceso a información relevante sobre el estado de las investigaciones de los abusos militares contra la población civil, incluso en los casos más conocidos.³⁵

En suma, las violaciones a los derechos humanos por los proyectos de infraestructura que implementan las FFAA seguirán estando presentes porque muchos de estos carecen de estudios de impacto ambiental o social, de consultas previas e informadas a las comunidades indígenas, o indemnizaciones justas por la expropiación de terrenos. Todo esto vulnera diversos derechos humanos, sin contar con que pone a estas poblaciones en riesgo de perder la vida por enfrentamientos con las FFAA en la defensa de sus tierras o en caso de disputas laborales.

³⁴ Tamara Taraciuk, *Impunidad Uniformada: Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Human Rights Watch, 2009. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2009/04/29/impunidad-uniformada/uso-indebido-de-la-justicia-militar-en-mexico-para-investigar>

³⁵ *Ibidem*.

Esta publicación forma parte de la serie “La militarización de la vida pública y el gobierno civil: implicaciones para el ejercicio del gobierno” elaborada por MUCD. En esta serie, se examina cómo la militarización ha ido más allá de la esfera de la seguridad pública, penetrando otras áreas de la administración pública. Este fenómeno altera el diseño constitucional del Estado mexicano, poniendo en riesgo el funcionamiento del gobierno civil y, en consecuencia, afectando el funcionamiento efectivo de la democracia.

Dirección General: Lisa Sánchez

Coordinación: Jonathan De Vicente Encarnación

Autoras: Leilani Hernández y Noemí Núñez

