

# PRONUNCIAMIENTO

## DGDDH/067/2022

Ciudad de México a 13 de septiembre de 2022

**Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna**

<< Entiende y atiende la situación de emergencia y excepcionalidad que justifica las reformas, y por lo mismo, coadyuvará a garantizar la preservación del carácter civil de la Guardia Nacional y supervisará su apego a los derechos humanos, porque sin reservas ni titubeos está del lado del pueblo

El 8 de septiembre, el Senado de la República aprobó la Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y seguridad pública. Previamente lo había hecho así la Cámara de las y los Diputados.

Ya desde la exposición de motivos de dicha Iniciativa, se argumentó que las modificaciones legislativas tenían dos propósitos centrales: fortalecer la consolidación institucional de la Guardia Nacional (GN) *“como un cuerpo policial permanente, profesional y disciplinado”*, y *“garantizar el cumplimiento efectivo de los fines constitucionales de dicha institución de policía para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la preservación del orden público y la paz social, con pleno respeto a los derechos humanos y a los estándares internacionales en la materia”*. Si bien, lo trascendente son las razones por las cuales se proponía transferir su control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA):

- a) *“La complejidad, diversificación y gravedad del crimen organizado que opera en México, sumadas a su capacidad logística y económica, dispersión geográfica y disponibilidad de armamento de alto calibre, constituyen amenazas actuales y latentes para la paz, la seguridad y el desarrollo de las comunidades, la vigencia de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática”*; es decir, un escenario de emergencia, y

- b) *“La necesidad inmediata de superar los obstáculos administrativos y de disponibilidad de recursos que tienen su origen en las particularidades mismas de dicho cuerpo de seguridad creado por el constituyente permanente, frente a lo apremiante que resulta el abordaje de los retos emergentes que la violencia criminal plantea al Estado mexicano”.*

Como se desprende, tanto de la iniciativa como del Dictamen aprobado en el Senado, el Ejecutivo Federal y una mayoría de integrantes del Congreso de la Unión asumen la existencia de una crisis de inseguridad y violencia, relacionada con la actividad del crimen organizado, frente a lo cual se requieren acciones contundentes, porque se trata de un problema de seguridad nacional y seguridad pública; y que ante tal escenario, la participación de la SEDENA y la necesidad de que su control operativo sobre la GN *“se realice de manera directa y con una sola directriz”*, no sólo son pertinentes sino necesarios para la consolidación, implantación territorial y operatividad de la Guardia, así como para la profesionalización de su personal, aunado a una estrategia nacional que asegure la salvaguarda de los derechos humanos a la vida, a las libertades, a la integridad y al patrimonio de las personas.

Y lo relevante es que, como dijo uno de los senadores participantes en las deliberaciones parlamentarias del día 9, **en el documento aprobado no hay un solo artículo donde se pierda el estado civil de la Guardia.**

Es de destacar que en la Iniciativa aprobada por el Congreso se compromete *“una fórmula equilibrada para la participación de la SEDENA en el ejercicio del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional”*, puesto que se establecen *“reglas claras del funcionamiento de este cuerpo policial, con una estricta, clara separación y delimitación de las dependencias involucradas”*, invocando una Tesis del Poder Judicial de abril de 2000 *“para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular cuando ello sucede en el campo de la seguridad pública interior”*. Siendo quizá ésta, la tarea central que se tiene el reto de desarrollar en los meses y años siguientes.

Tan es así, que en medio del debate partidista desatado, nadie o casi nadie se ha percatado de que en realidad, el mandato de *“manejar”* a la Guardia Nacional ya lo tenía SEDENA, estaba establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual recogía un ordenamiento que databa de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, y se mantuvo por 64 años en los siguientes términos:

*“Artículo 29.- “A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*"I.- al II.-...*

*IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;*

Texto que ahora, gracias a las reformas aprobadas, ha quedado de la siguiente manera:

*"Artículo 29.-...*

*"I.-al II.-...*

*"IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;"*

Reforma que en efecto, precisa el papel de la SEDENA en el manejo que ya tenía de conformidad con esta Ley, y da más certeza sobre el alcance de sus funciones de mando. Y esto es trascendente, porque se refuerza con otras reformas, una más que se hizo a la LOAPF y otra a la Ley de la Guardia Nacional, mediante las cuales quedó establecido que *"la SSPC sea la dependencia encargada de formular, en lo correspondiente a la Federación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, los programas, políticas y acciones para el cumplimiento de sus fines constitucionales. Asimismo, organizar, dirigir y supervisar los cuerpos de seguridad bajo su adscripción, en coordinación con las dependencias competentes"*.

Que se refuerza, asimismo, con lo siguiente, que incluye la iniciativa:

*"... es importante reiterar que la Guardia Nacional continuará su consolidación como una institución civil adscrita a la SSPC cuya función primaria es contribuir a la seguridad pública y desarrollará sus actividades con capacitación y adiestramiento policiales, de naturaleza no bélica. Por lo tanto, esta corporación seguirá sujetando su actuación al respeto irrestricto a los derechos humanos y a la observancia de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, gradualidad y rendición de cuentas, en relación con el uso de la fuerza, conforme a los estándares internacionales aplicables en la materia"*.

Es de mencionar, que nada de esto es nuevo y que incluso históricamente existen antecedentes, que sin detrimento de su carácter civil, han colocado a la Guardia Nacional dentro del encuadramiento militar, hasta el punto en que, al emitir la Ley del Servicio Militar el 11 de septiembre de 1940, el entonces presidente Lázaro Cárdenas, el mismo que en su discurso de toma de posesión el 30 de noviembre de 1934 llamó a crear *"nuevos grupos de*

*milicias locales que, constituyendo la benemérita Guardia Nacional, asuma los múltiples servicios de seguridad regional, que hoy gravitan sobre el Ejército de línea”<sup>1</sup>, la consideró como un “ejército federal de reserva”; lo cual quedó refrendado, al designar como Guardia Nacional a los ciudadanos de 40 a 45 años, y constituir una tercera reserva del Ejército.*

Por eso resulta trascendente también, la adición del artículo 13 Bis a la Ley de la Guardia Nacional, en lo que se refiere a que “con el fin de que la persona titular de la SEDENA, además de ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, tenga a su cargo la expedición de los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional; los programas operativos y estrategias, así como autorizar los planes y programas para el ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional, y para la capacitación permanente de su personal en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos. De igual forma, se faculta a la persona titular de la SEDENA para organizar la distribución territorial de este cuerpo policial y proponer adecuaciones a su estructura orgánica”.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional considera que, dada la situación de violencia que aqueja al país, la intervención de la SEDENA puede ser y es admisible, desde el punto de vista de los derechos humanos, siempre y cuando su intervención se encuentre limitada en el tiempo y sujeta a casos de excepcionalidad, que es lo que aprobó la mayoría del Senado, hace unos días. Es decir, acorde con los preceptos constitucionales y los estándares internacionales, la participación de cuerpos castrenses es dable de realizarse, siempre que sea extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada, siendo estas categorías sustantivas y no únicamente nominales, las que corresponde tutelar y observar durante el tiempo de vigencia de las reformas legales. De tal suerte que mucho es lo que sigue y queda pendiente, entre otras cosas, supervisar la estrategia del cuerpo policial, y en la medida de lo posible participar en su diseño, así como darle seguimiento a su desempeño.

Es por ello que todo análisis y los juicios que se efectúen al respecto, deben hacerse desde una perspectiva integral de derechos humanos, considerando, entre otras cosas, además de los argumentos planteados en la Iniciativa, la realidad que confrontamos desde luego, y las tareas que realiza la Guardia Nacional en materia de protección de comunidades y poblaciones donde han sido rebasadas las policías locales, en la atención a las movilidades, así como en la protección a personas defensoras y periodistas, como parte de medidas

---

<sup>1</sup> <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1934DTP.html>

cautelares solicitadas tanto por esta Comisión Nacional como por el Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Es un hecho que, frente a los escenarios de violencia en donde las fuerzas de seguridad pública estatales y municipales no han podido contener la acción de la delincuencia organizada, es verdaderamente prioritario que la Guardia Nacional intervenga, pero también que estas labores se efectúen en estricto respeto a los Derechos Humanos, atendiendo los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de su protección, poniendo en el centro de sus funciones el cumplimiento del principio *pro-persona*, de tal modo que su actuación sea, efectivamente, una herramienta de pacificación y de reconciliación nacional.

Para este Organismo Nacional es fundamental que se reconozca, y se preserve, en el marco jurídico de la Guardia, el espíritu de su creación. No debe olvidarse que la figura de la Guardia Nacional surgió en el mundo, y fue adoptada en México, para salvaguardar las instituciones democráticas, restablecer el orden público y proteger los derechos fundamentales de la colectividad, empezando por el derecho a la paz y a la seguridad.

Esto significa que la Guardia Nacional debe considerarse como una herramienta del Estado democrático, que el pueblo de México se ha dado, y que se ha construido a través de procesos históricos fundamentales como la Independencia, la Reforma y la Revolución, los cuales buscaban instaurar un orden social más justo y libre, pero también civilista.

En todo caso, la CNDH tiene claro que en México no hay un mando militar arbitrario, mucho menos continuidad de políticas de militarización como las prevalecientes en los sexenios anteriores. Lo que vivimos hoy es un nuevo proceso transformador, y para hacerlo tenemos un marco legal, que ciertamente hay que reforzar y mejorar, para garantizar la prevalencia del mando civil supremo sobre toda fuerza armada, del sistema republicano y de la división de poderes; siendo responsabilidad de todos los actores públicos, y de la sociedad, defender el Estado democrático de Derecho que lo hace posible.

Lo que hemos tenido, y por un largo período, es un mando civil corrompido y corrupto, que no evolucionó al parejo del Ejército surgido de la Revolución y que, valiéndose de su lealtad y subordinación incondicional, lo desvió de su misión social para ejecutar violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad que le aseguraran el control político y social, la represión de toda disidencia que pusiera en riesgo la hegemonía de un partido, en claro detrimento de la democracia, otorgándole a cambio impunidad sobre esas actuaciones.

Hoy, todo eso ha empezado a cambiar. Dos Comisiones de la Verdad, una para esclarecer los casos de la llamada “Guerra Sucia”, y otra para investigar la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y el trabajo mismo que se desarrolla desde esta Comisión Nacional: muchas quejas que se tenían archivadas sin resolución alguna ahora atendidas, dan cuenta de que las violaciones de derechos hoy no quedan impunes, y que se avanza en la construcción de un orden social democrático y subordinado al imperio del Derecho. En todo lo cual se cuenta, desde luego también, con el concurso, en pleno convencimiento, de las y los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas.

Por eso, la presencia de la Guardia Nacional, en las condiciones que se proponen, no puede significar la renuncia a esa tradición civilista, que mucho trabajo nos costó plantar y de la que es también partícipes el Ejército, pero tampoco a los esfuerzos de las entidades y municipios para la profesionalización y depuración de sus fuerzas de seguridad, con mecanismos que aseguren su eficacia y profesionalismo, y castiguen a las y los servidores públicos que violenten las leyes del Estado mexicano.

### **Posicionamiento de la CNDH sobre la Guardia Nacional**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce que la situación por la que atraviesa el país, en cuanto a la violencia generada por la delincuencia organizada, continúa afectando a la ciudadanía y el goce pleno de sus derechos humanos; y que por ello, es necesaria la implementación de medidas no convencionales, con una estrategia clara que permita generar condiciones a corto, mediano y largo plazo que dé como resultado una protección integral a la sociedad.

Esta violencia que se vive en nuestro país puede llegar a poner en riesgo la seguridad nacional, y por ende los derechos humanos de todas y todos, ya que, de acuerdo con diversos informes de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y los indicadores que generan diversas instituciones como el INEGI, así como la información de los medios de comunicación, dan muestra de que la delincuencia organizada representa un desafío difícil de abordar, que exige medidas drásticas que permitan consolidar la paz social.

Es importante destacar que la seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción estatal de manera integral, con objetivos claros y verificables.

Por ello, es necesario implementar una estrategia nacional de seguridad ciudadana, mediante la cual se establezcan de manera clara, las responsabilidades de todas las autoridades involucradas, certeza en las actuaciones y un plan de acción que involucre la temporalidad de las mismas, pero también la suma de las fuerzas políticas que no estén en el gobierno, de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

La emergencia en materia del combate a la delincuencia organizada y los niveles de violencia que se generan implica una alta demanda de respuestas por parte de la población, por lo que exigen una actuación “inmediata”, eficaz y contundente por parte de las instituciones.

La construcción de una política de seguridad ciudadana requiere de acciones multidimensionales. La violencia restringe y recorta los derechos de las personas, resultando en algunos países de la región más víctimas ahora, que en períodos de violencia política recién superados.

Las mejores prácticas seguidas en varios países al resolver el dilema entre derechos humanos y combate a la criminalidad, han sido el promover el diálogo fructífero y abierto entre sociedad y Estado, y, más precisamente, con altas autoridades de la seguridad encargadas de hacer cumplir la ley y los derechos humanos.

El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos.

Los fenómenos de la criminalidad y violencia se asocian tanto al aumento de la desigualdad, a la exclusión social y a la progresiva limitación de oportunidades, como a la insuficiencia institucional para enfrentarlos. Por ello, una política adecuada de seguridad ciudadana tiene que ser concebida, en primer lugar, como parte del conjunto de los esfuerzos del Estado por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades, y como parte del esfuerzo de fortalecer la democracia y garantizar los derechos humanos y las libertades públicas.

No olvidemos que el disfrute de los derechos humanos está indisolublemente relacionado a la forma mediante la cual las sociedades democráticas son capaces de enfrentar el problema de la violencia o de las violencias que puedan manifestarse en su seno.

En relación con la situación de la criminalidad y la violencia en Latinoamérica, el tema de los derechos humanos se relaciona principalmente, al menos en tres sentidos:



1. La repercusión que tienen los altos niveles de criminalidad y violencia y las políticas de control en el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad personal y a la justicia, por sólo mencionar algunos.

2. La garantía del derecho humano a la seguridad ciudadana es una obligación del Estado sobre la cual se legitima la propia existencia del Estado de Derecho, el cual, a través de sus diferentes instituciones, debe brindar seguridad al individuo en sí y como parte de la sociedad a la que pertenece en el libre goce de sus derechos. Cuando el Estado, ya sea por acción o por omisión –falta de articulación de estrategias, planes y políticas adecuadas– no garantiza la seguridad de los individuos y los derechos que la misma lleva aparejada (vida, libertad, integridad, propiedad, igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades etc.) incumple tres tipos de obligaciones estatales al respecto, como lo son las de respetar, proteger y cumplir, derivando en el fracaso parcial en garantizar y proteger los derechos humanos de toda la población, especialmente de aquella más vulnerable a la violencia, justamente aquellos con más problemas de restitución de derechos.

3. La función policial constituye un servicio público a la comunidad que tiene por finalidad garantizar a toda la población el libre ejercicio de los derechos y libertades. La razón de ser que otorga legitimidad a la profesión policial y al uso de la fuerza es la protección y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales, razón que constituye su horizonte último. Es una labor íntimamente ligada al bienestar general y a la calidad de vida de las personas como función superior del Estado.

Hay que reconocer así que, en mucho, los métodos tradicionales de enfrentamiento del delito que todavía imperan en la región han sido rebasados por la realidad; que se requieren respuestas adecuadas a los tiempos y a la altura de las nuevas dificultades que la complejidad del problema en nuestros países demanda. Así que una política de seguridad ciudadana debe ser consensuada y transparente en su formulación, moderna en sus concepciones, actualizada en sus procedimientos y además recurrir a lo más avanzado de la ciencia y la tecnología.

Por eso resultan de suma importancia y trascendencia las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión. Sin dejar de atender la urgencia de los tiempos excepcionales que vivimos, pero que son transitorios, es indispensable poner en práctica paulatinamente políticas y cambios normativos que, en los plazos establecidos, lleven a la separación nítida de funciones entre las Fuerzas Armadas y los cuerpos de policía, asumiendo que son los



segundos los que tienen la misión específica de hacerse cargo de la preservación de la seguridad interna y enfrentar el delito.

Por otro lado, ha de considerarse que una política de seguridad ciudadana no puede ser delegada por las autoridades políticas, en su concepción y dirección, únicamente a los cuerpos de policía. Es una responsabilidad política irrenunciable que requiere conducción dentro de los cánones de la gobernanza democrática y, por ende, la implementación de políticas públicas que no se agotan con el uso de la fuerza legítima.

Es un hecho que, bajo el contexto actual, y a pesar de los esfuerzos, los cuerpos de policía adolecen de graves problemas y limitaciones que debilitan su eficacia, tales como: procesos poco rigurosos de selección de personal, falta de capacitación de acuerdo a las características de la convivencia y la seguridad ciudadana, modelos doctrinarios obsoletos, corrupción interna, prevalencia de prácticas abusivas contra los ciudadanos, insuficiente especialización y escasez de recursos; por lo que no resultan funcionales para el tamaño de los retos a que nos enfrentamos en el país. Y el problema es que esto mismo pase con la Guardia Nacional, como ya pasó con la Policía Federal, lo cual tiene que evitarse.

Por ello, si bien los estándares internacionales en materia de derechos humanos son un marco para otorgar la protección más amplia a las personas; de acuerdo a lo establecido por la CIDH, estos también mencionan que, en situaciones como por las que pasa el país, si bien los Estados parte de las Convenciones podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna. Supuesto que se cumple en el caso de las reformas aprobadas, de tal suerte que la transferencia del control operativo y administrativo de la GN a la SEDENA atiende a los parámetros tanto nacionales como internacionales de los derechos humanos, porque es:

- a) Extraordinaria, es decir que está justificada y resulta excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia;

- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

En México será necesario que la Guardia Nacional, bajo la administración de la SEDENA, vaya de la mano con Instituciones del Estado y de organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para construir protocolos y normativas que garanticen la formación y profesionalización de sus integrantes, y desde luego su actuación, con un enfoque de derechos humanos.

La Guardia Nacional debe contar con un enfoque diferenciado de formación al de las fuerzas armadas, pues su incorporación a la SEDENA no significa que se cuente con los mismos planes de capacitación. Por lo que se propone desarrollar, en breve, un amplio programa de educación que abone a su desempeño en el terreno, frente a la ciudadanía y ante el crimen organizado que nos acecha; contar con los elementos que, a partir del conocimiento de los derechos humanos, les permita diferenciar el tipo de acción a llevar a cabo y en qué medida puede resultar violatoria de derechos, aunado a un marco que dé certeza a sus actuaciones.

Dicha formación, además, debe tomarse en cuenta para su desarrollo profesional a través de un escalafón que les permita acceder a ascensos y mejores ingresos, que garanticen su compromiso con la sociedad y estimulen su actuación apegada a derecho.

Por eso hablamos de que la suma de esfuerzos será fundamental para fortalecer la confianza en la Guardia Nacional y para su consolidación, en este tiempo de transición bajo el control de SEDENA, como institución civil.

La educación y adiestramiento serán factores determinantes para asegurar la viabilidad de las reformas, y continuar con el enfoque de seguridad ciudadana, que enfatice en las funciones de prevención del delito; pero también el establecimiento de mecanismos de monitoreo y denuncia en caso de cometerse violaciones; aspectos en los que desde luego la CNDH está lista para apoyar y asesorar.

En ese contexto, consideramos que hay varias acciones que deberán implementarse, en el mediano y largo plazo, desde la Guardia Nacional, entre otras:

- Promover sistemas de inteligencia criminal, con doctrina democrática y estructuras especializadas en función de la seguridad ciudadana.

- Incorporar contenidos de derechos humanos en sus planes de estudios y capacitar en derechos humanos a todo el cuerpo docente dedicado a la formación de la Guardia Nacional en sus diferentes niveles.
- Promover una carrera en la Guardia Nacional que garantice a los miembros reglas claras y estables en el tiempo para la promoción y desarrollo de sus miembros, en función objetiva y exclusiva de las capacidades, rendimiento y méritos en el desempeño de la labor.
- Garantizar salarios que les permitan una vida digna.
- Generar el entrenamiento y conocimiento necesario en el uso adecuado y proporcional de la fuerza, en base a los principios del derecho humanitario universal sobre el uso de la fuerza y armas de fuego.
- Construir indicadores de eficiencia y eficacia acordes con una visión democrática y de derechos humanos, y con su naturaleza eminentemente preventiva y al servicio de la ciudadanía.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación regional e intercambio de información en la prevención y lucha contra el crimen organizado, sobre la base de los mecanismos internacionales existentes, tales como la Convención Interamericana para el control de drogas y la Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas y municiones.

Es este momento de definiciones claras, que no admiten matices. O se está con el pueblo, o se está en contra de él.

Por esa y otras muchas razones, esta Comisión Nacional, con plena conciencia de su misión y en ejercicio de su autonomía, declara que no interpondrá Acción de Inconstitucionalidad alguna contra las reformas aprobadas por el Senado. Vamos a hacer algo más que eso: sumarnos a la ejecución de las reformas, mediante su observancia y monitoreo, atendiendo las quejas desde luego, que pudieran derivarse de posibles violaciones de derechos humanos que se cometan, pero también impulsando acciones preventivas, iniciativas de capacitación y formación que garanticen que en esta etapa de construcción de una Guardia Nacional consolidada, se afiance a la vez que su carácter civil, el compromiso de las Fuerzas Armadas con el respeto a los derechos humanos en todas sus actuaciones.

Es necesario mencionar que en nuestra decisión, valoramos varios factores, además de lo ya mencionado. En primer lugar, el hecho innegable que, de acuerdo a diversas encuestas y consultas de opinión, la institución pública que cuenta con mayor confianza por parte de las

y los mexicanos es el Ejército, algo que es reiterado y que se ha dado por años, si bien con ligeras variantes.

De acuerdo con el último informe *Latinobarómetro*, procesado por la corporación chilena del mismo nombre y publicado en 2021, las Fuerzas Armadas mexicanas mantienen un alto nivel de confianza (48%), índice por encima del nivel de confianza que prevalece en América Latina, que es de 44%.<sup>2</sup>

Según la *Encuesta Nacional de Cultura Cívica* (ENCUCI) 2020, del INE y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Ejército y la Marina son las instituciones del país con mayor nivel de confianza de la población, con 63.8%, seguidos de la Guardia Nacional, con 60.5%.<sup>3</sup>

Hay otra encuesta, de *SIMO Consulting*, del mes de mayo de 2021, según la cual el Ejército es la institución en la que más confían los mexicanos. La valoración de los militares, concretamente de la rama terrestre de las Fuerzas Armadas, alcanza el 62%, a casi 10 puntos de distancia de otro cuerpo encargado de la seguridad pública, la Guardia Nacional, que con el 53% se sitúa en el segundo lugar.<sup>4</sup>

De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) 2021, realizada por el INEGI<sup>5</sup>, en el ámbito nacional, 71% de la población de 18 años y más identificó al Ejército y a la Marina entre los cinco actores que mayor confianza le inspiran.

La Guardia Nacional ocupó el 9º sitio con un 65% de ciudadanas y ciudadanos que confían en ella. Un número por cierto, superior al del año 2019 en que tenía el 62%, y superior también al que inspiran las comisiones de derechos humanos (60.3%).

Una encuesta de junio de este año, la *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana* (ENSU), realizada también por el INEGI, advierte que el 81.3% de la población de 18 años y más consideró efectivo el desempeño del Ejército, y un 70% mantuvo esa misma opinión con respecto a la Guardia Nacional. Sobre el nivel de confianza, el 83.3% de la población de 18

---

<sup>2</sup> [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

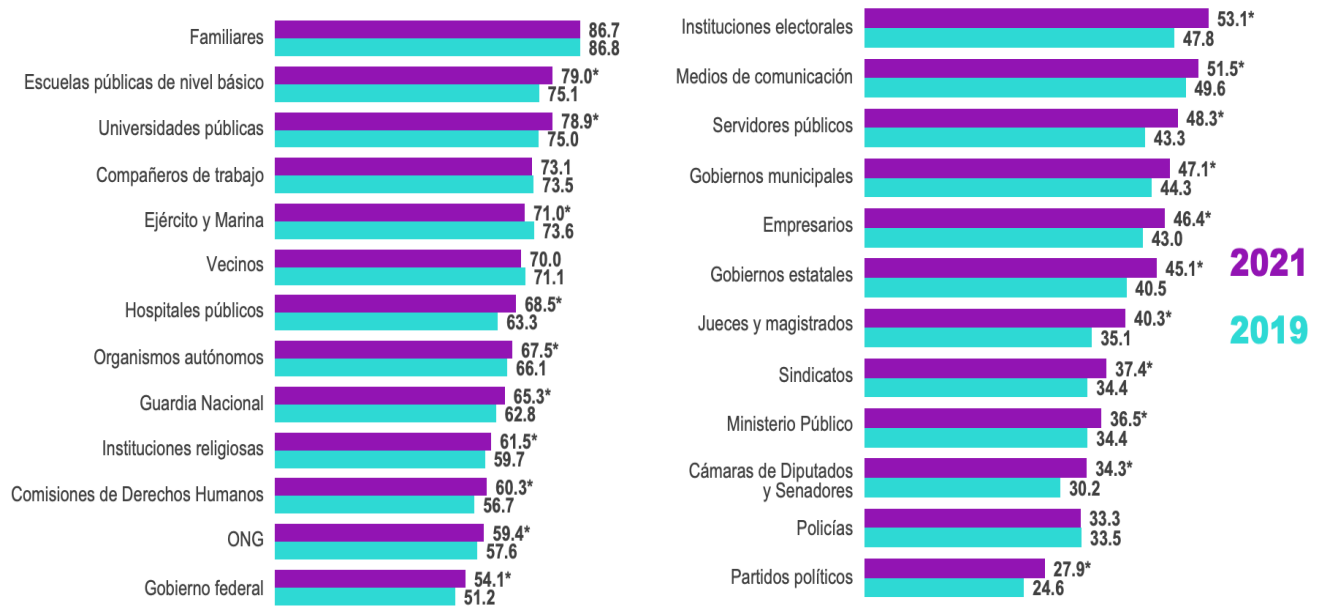
<sup>3</sup> <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/03/24/el-ejercito-y-la-marina-las-instituciones-en-las-que-mas-confian-los-mexicanos>

<sup>4</sup> <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2021-05-19/el-ejercito-encabeza-la-confianza-en-las-instituciones.html>

<sup>5</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

años y más manifestó confianza en el Ejército, mientras que 74.5% manifestó confianza en la Guardia Nacional.<sup>6</sup>

### GRADO DE PERCEPCIÓN DE CONFIANZA DE LA SOCIEDAD EN INSTITUCIONES O ACTORES



#### (ENCIG)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se refiere al porcentaje de población que inspira *mucha* o *algo de confianza* a cada uno de los actores.

\* En estos casos sí hubo un cambio estadísticamente significativo con respecto del ejercicio anterior.

Además, de acuerdo con una encuesta muy reciente, de la firma *Buendía y Márquez*, la mayoría de los mexicanos (80%) respalda que aumente la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, mientras que “muy en contra” se expresaron 10% de los encuestados y “algo en contra” un 7%.<sup>7</sup>

Asumiendo que el ejercicio de los derechos humanos no es un asunto de preferencias, si bien algo sirven para explicar los contextos, otro factor que valoramos fue, desde luego, la información con que se cuenta en la propia CNDH, que permite comparar la actuación tanto del Ejército, como de la Guardia Nacional, con respecto a lo que pasaba en la anterior administración, y con respecto a la Policía Federal en comparación con la Guardia. Lo que

<sup>6</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

<sup>7</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexicanos-quieren-mas-militares-en-seguridad-80-esta-favor-revela-encuesta>

nos permite también, medir el riesgo de violaciones de derechos humanos a que estaríamos expuestos. Los datos son los siguientes:

En 2012, SEDENA fue la 2ª autoridad más frecuentemente señalada en expedientes de queja de la CNDH, y la 6ª fue la Policía Federal (PF). En 2014, SEDENA pasó a ser la 3ª autoridad más señalada, y la PF la 4ª. En 2015, la PF fue la 3ª autoridad más señalada en expedientes de queja. Y SEDENA la 7ª. En 2017, la PF fue la 5ª autoridad más señalada en expedientes de queja. Y SEDENA se mantenía como la 7ª.

Ahora bien, en 2020, la SEDENA se mantenía como la 7ª autoridad más señalada en expedientes de queja, y la GN fue la 8ª. En 2021, la GN pasó a ser la 6ª autoridad más frecuentemente señalada en expedientes de queja, y SEDENA se ha mantenido como la 7ª por 6 años consecutivos.

De lo que se desprende que, por el número de expedientes de queja, es evidente que la actuación de la GN arroja menos hechos violatorios de derechos humanos que su antecesora, la PF.

Adicional a lo anterior, hay que señalar que en diciembre de 2021, la GN aparecía como la 6ª autoridad, y SEDENA como la 7ª. En enero de 2022, la GN pasó a ser la 7ª autoridad más frecuentemente señalada en expedientes de queja y SEDENA, la 8ª. En julio de este año, la GN pasó a ser la 8ª, y SEDENA la 10ª.

Es decir, que del mes de diciembre de 2021 a la fecha, si bien la GN y SEDENA han dejado de aparecer entre las 5 autoridades más señaladas en expedientes de queja, se mantienen dentro de las 10, pero la tendencia ha sido a la baja a lo largo del presente año.

La CNDH evoca por último la Recomendación General 46/2022, emitida en el mes de mayo, la cual, entre sus recomendaciones, incluye dos muy pertinentes de referir en este momento:

**A las Personas Titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina, de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y de las Secretarías de Seguridad y Protección de las Entidades Federativas.**

3.- Incluir, en los planes de estudio del H. Colegio Militar y de todas las escuelas y academias militares, así como de las academias de la Guardia Nacional y de los centros de formación policial, la materia de derechos humanos, con perspectiva histórica que incluya el análisis de contexto.

### Al H. Congreso de la Unión.

4.- Revisar la normativa de las fuerzas armadas mexicanas, para adaptarla a los más altos estándares de derechos humanos, que incluya un mecanismo sencillo y práctico para resolver la situación en que se encuentra un subalterno que recibe una orden ilegal o contraria a los derechos humanos, de modo que éste sea protegido cuando se niegue a cumplirla.

5.- Revisar la normativa relativa a la Guardia Nacional, a fin de garantizar su naturaleza civil, derivada del espíritu de los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, y tal cual era la demanda de las y los militantes y simpatizantes de los movimientos políticos y sociales objeto de la presente Recomendación General.

No solamente el cumplimiento de tales recomendaciones resulta de fundamental importancia; además de trabajar en eso, la CNDH promoverá una reforma constitucional con el objeto de afianzar el carácter civil del Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, y un marco legal adecuado que asegure y de certeza de que el titular del Poder Ejecutivo, sea del partido que sea, jamás vuelva a utilizar a las fuerzas armadas en el control político de la disidencia o en acciones de represión contra el pueblo, o cualquier otra que sea violatoria de derechos humanos. De ese modo, estaríamos garantizando no sólo que la Guardia Nacional, sino que ninguna fuerza armada pública del Estado sea utilizada de manera discrecional y arbitraria, dependiendo de la personalidad y compromisos del gobernante en turno, como muchas veces ha pasado a lo largo de nuestra historia, y como documentamos en la Recomendación General 46/2020.

Esos casos de graves violaciones a los derechos humanos eran posibles, como ya se ha dicho, gracias a la impunidad con la que se podían ejercer, y lo que hoy vemos es una tendencia a eliminar esa impunidad, que debe ser reforzada mediante legislaciones que aseguren la subordinación del Ejército al poder civil, pero también que eviten la posibilidad **de que dependamos de las personas, y de que en el futuro otro civil, con otras ideas y estrategias, les ordene utilizar toda su fuerza en contra del pueblo** organizado, o no organizado, o de aquellos ciudadanos que estén descontentos, y peor aún, para inhibir u obstaculizar el libre ejercicio de los derechos políticos y electorales.

Iniciamos a partir de hoy un amplio proceso de acercamiento con legisladoras y legisladores para sumar su consenso, y desde luego también lo haremos con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y con la Secretaría de la Defensa Nacional, para avanzar en todos estos propósitos.

Lo que el pueblo de México quiere y reclama es paz para ejercer y disfrutar sus derechos. A construirla entre todos sumamos, convencidos, nuestro concurso.



La CNDH reitera su compromiso de velar por la máxima protección a los derechos humanos de todas y todos los mexicanos, por lo que permanecerá atenta a la implementación de las reformas aprobadas y a la actuación de la Guardia Nacional, ejerciendo sus atribuciones, sin reservas ni limitaciones, en el marco del respeto a nuestro orden Constitucional.

¡Defendemos al pueblo!

\*\*\*