

MATERIAL INFORMATIVO

Guardia Nacional

Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos



INSTITUTO DE
DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Contexto

La Guardia Nacional se creó en marzo de 2019 por medio de una reforma constitucional¹, con la que se adicionó al artículo 21 de la Constitución, el cual establece:

La Federación contará con una **institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional**, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

En el mismo se describe que la Guardia Nacional **“estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública”**.

Al momento de su creación, la Guardia Nacional asumió las funciones de la Policía Federal y se constituyó, inicialmente, por los “elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República”.

El quinto transitorio del decreto de reforma fijó un plazo de 5 años (hasta marzo de 2024), en los que el Presidente de la República podría disponer de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria**.

¹ 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. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Ampliación del plazo

Pese al plazo prescrito en la reforma constitucional, el Presidente de la República emitió el 11 de mayo de 2020 un acuerdo ampliando el plazo de colaboración **de las fuerzas armadas con la Guardia Nacional** por cinco años más².

En el documento se afirma que “la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional”

En cumplimiento de esto, se indica en el acuerdo, se ordenó a las Fuerza Armadas a realizar dichas labores durante el tiempo que la Guardia Nacional “desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial”, **sin exceder cinco años**.

Este acuerdo **entraría en vigor el 27 de marzo de 2024**, es decir, al cumplirse el período inicial establecidos en el decreto de creación de la Guardia Nacional, es decir, se amplió el periodo de colaboración aún antes de que se venciera el plazo original. Con esto la participación del **Ejército se extendería hasta marzo de 2029**.

Aunque se presentó la controversia constitucional 90/2020 en contra de dicho acuerdo, el 29 de noviembre de 2022 la **SCJN validó el acuerdo** bajo el criterio de que no implica una labor permanente del Ejército en labores de seguridad pública y se establece una periodicidad clara³.

² 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. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0

³ <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7159>

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional

Aunque desde su creación se estableció en la Constitución que la Guardia Nacional era una institución “policial” de carácter “civil” adscrita “a la secretaría del ramo de seguridad pública”, el 9 de septiembre de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma, por medio del cual, esta pasaría a estar bajo el control de la Secretaría de la Defensa Nacional⁴.

Por ejemplo, dentro de esta reforma se modificó la Ley de la Guardia Nacional, para incluir que la persona con mayor nivel de mando en su estructura sería quien ocupe la titularidad de la Secretaría de la Defensa Nacional⁵.

Además, se agregó el artículo 13 Bis que establece que la persona titular de la Sedena tendría entre sus facultades: “Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones”.

Con esto, la Guardia Nacional dejaría de pertenecer a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para estar bajo el mando de las fuerzas castrenses.

En contra de esta reforma se presentó la acción de inconstitucionalidad 137/2022⁶, resuelta por la SCJN el 20 de abril de 2023, y que determinó que la transferencia de la Guardia Nacional a la Sedena

⁴ DECRETO por el 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 del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0

⁵ Fracción I del artículo 12

⁶https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww2.scjn.gob.mx%2Fjuridica%2Fengroses%2F3%2F2022%2F19%2F3_303354_6353.docx&wdOrigin=BROWSELINK

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

contravenía el carácter civil establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado que la transferencia de esta institución de regreso a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana representaba diversos ajustes administrativos y financieros, se estableció como fecha límite para este proceso el 1 de enero de 2024.

Sin embargo, hasta el 16 de enero de 2024 el gobierno federal no había realizado ningún anuncio sobre la integración de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Por el contrario, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha insistido en sus ruedas de prensa matutinas que presentará una nueva iniciativa de reforma constitucional para concretar el traslado de la Guardia Nacional a la Sedena, lo cual se contrapone a estándares internacionales, sobre los que se mencionan más adelante.

Esta reforma, según afirmó en su rueda de prensa matutina del 16 de enero de 2024, formaría parte del paquete de iniciativas que presentaría el 5 de febrero, en el marco del 116 Aniversario de la Constitución Mexicana. Ante la cercanía de esta nueva propuesta de reforma, vale la pena hacer un recuento de algunos datos sobre las violaciones a derechos humanos cometidas tanto por la Guardia Nacional como la Sedena, para dejar ver la urgencia de separar al ejército de las labores de seguridad pública, con miras a la protección de la ciudadanía y la prevención de graves violaciones a derechos humanos.

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Quejas ante la CNDH

De acuerdo con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de enero de 2020⁷ a octubre de 2023 se presentaron mil 785 quejas en contra de la Guardia Nacional, superando a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Tabla 1. Quejas presentadas ante la CNDH en contra de la Guardia Nacional y la Secretaría de la Defensa Nacional

Año	Guardia Nacional	Secretaría de la Defensa Nacional
2020	350	359
2021	504	436
2022	577	428
2023	354	404
<i>Total</i>	<i>1785</i>	<i>1627</i>

Un aspecto que destaca es que la Guardia Nacional ha sido la autoridad con más quejas por detención arbitraria desde 2020, además, de manera constante se ha mantenido en los primeros lugares en cuanto a “Hechos violatorios de mayor impacto”, junto con la Sedena.

⁷ En el Sistema Nacional de Alerta de Violación a Derechos Humanos de la CNDH no se incluye el número de quejas presentadas contra la Guardia Nacional en 2019.

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Tabla 2. Quejas presentadas ante la CNDH en contra de la Guardia Nacional por “Hechos violatorios de mayor impacto”

Hecho violatorio	2020	2021	2022	2023
Privar de la vida	1	8	3	3
Desaparición forzada o involuntaria de personas	1	7	3	1
Tortura	5	15	16	5
Trato cruel, inhumano o degradante	48	61	29	14
Detención arbitraria	87	95	43	47
<i>Total</i>	<i>142</i>	<i>186</i>	<i>94</i>	<i>71</i>

Tabla 3. Quejas presentadas ante la CNDH en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional por “Hechos violatorios de mayor impacto”

Hecho violatorio	2020	2021	2022	2023
Privar de la vida	10	6	1	4
Desaparición forzada o involuntaria de personas	8	9	4	2
Tortura	6	9	5	1
Trato cruel, inhumano o degradante	36	53	19	20
Detención arbitraria	52	53	34	34
<i>Total</i>	<i>112</i>	<i>130</i>	<i>63</i>	<i>61</i>

De igual manera, de acuerdo con información publicada por la CNDH en su portal institucional, desde su creación, la Guardia Nacional ha recibido 21 recomendaciones, de las cuales, 15 fueron por graves violaciones a derechos humanos.

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Tabla 4. Recomendaciones emitidas por la CNDH hacia la Guardia Nacional

Año	Recomendaciones	Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos
2021	1	0
2022	4	6
2023	1	9
<i>Total</i>	6	15

Estos datos confirman lo que señaló la Alta Comisionada interina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nada Al-Nashif, el 9 de septiembre de 2022, después de la aprobación de las reformas para que la Guardia Nacional quedara bajo el control de la Sedena, cuando afirmó que la militarización de la seguridad en México, que empezó en 2006, no trajo consigo una reducción en la criminalidad, sino que “ha provocado un aumento de las denuncias de graves violaciones de los derechos humanos por las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas”⁸.

Además, la prevalencia de estos hechos violatorios, que podrían constituirse en graves violaciones a los derechos, contradice al presidente Andrés Manuel López Obrador, quien el 18 de diciembre de 2023 justificó el impulso para que la Guardia Nacional se adscriba a la Sedena al afirmar: “¿Y por qué considero que debe de estar la Guardia Nacional dependiendo de la Secretaría de la Defensa, como la Fuerza Aérea, como el Ejército? o sea, una rama. Porque esto nos garantiza que no se eche a perder la Guardia Nacional, porque significa disciplina, profesionalismo, significa pertenecer a una institución sólida”⁹.

⁸ <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/mexico-transfer-national-guard-defence-ministry-setback-public-security>

⁹ <https://presidente.gob.mx/18-12-23-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Guardia Nacional y Sedena en Puebla

En cuanto a la presencia de la Guardia Nacional en el estado de Puebla con corte a junio de 2023, el número de elementos asignados a la entidad ha ido a la baja desde 2020, según informó la institución¹⁰.

Tabla 5. Elementos de la Guardia Nacional desplegados en Puebla

Año	Número de elementos
2019	3066
2020	3393
2021	3387
2022	2435
2023	2591

Al respecto, de marzo de 2019 a junio de 2023 se presentaron 388 quejas, reportes y/o denuncias ante el Órgano de Control Interno por casos de abusos de elementos de la Guardia Nacional en el estado de Puebla¹¹.

¹⁰ En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 332259823001287

¹¹ Con base en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 332259823001287, en cumplimiento a la resolución del recurso de revisión RRA 10332/23

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Tabla 6. Quejas, reportes y/o denuncias presentadas ante el Órgano de Control Interno de la Guardia Nacional por hechos registrados en el estado de Puebla

Año	Quejas, reportes y/o denuncias
2019	90
2020	83
2021	87
2022	89
2023	39

Hasta octubre de 2023 todos estos expedientes se encontraban "en etapa de integración y/o proyecto de determinación, con el fin de identificar la responsabilidad de los integrantes presuntamente involucrados", es decir, ninguno de estos casos se había resuelto.

En cuanto a la Sedena, el número de elementos asignados al estado de Puebla ha variado de manera considerable en este período, destacando una reducción de más del 70 por ciento para 2020, lo cual podría estar relacionado con la llegada de elementos de la Guardia Nacional¹².

¹² Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 330026423002620

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Tabla 7. Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en el estado de Puebla

Año	Número de elementos
2019	3020
2020	894
2021	2089
2022	1920
2023	3539

Sin embargo, en este caso, pese al alto número de elementos castrenses, la Sedena indicó que no encontró información relativa al número de quejas, reportes o denuncias presentadas por presuntos abusos cometidos en el estado de Puebla¹³.

Por otro lado, la CNDH reportó que en el periodo de marzo de 2019 a junio de 2023 se presentaron 41 quejas en el estado de Puebla por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de la Guardia Nacional¹⁴, y otras 41 en donde se señaló a la Secretaría de la Defensa Nacional¹⁵.

¹³ Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 330026423002621

¹⁴ Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 330030923001163

¹⁵ Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 330030923001162

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Tabla 8. Quejas presentadas ante la CNDH en contra de la Guardia Nacional y la Secretaría de la Defensa Nacional por hechos registrados en el estado de Puebla

Año	Guardia Nacional	Secretaría de la Defensa Nacional
2019	3	12
2020	12	11
2021	14	4
2022	11	10
2023	1	4

Sin embargo, ninguna de estas quejas ha derivado en alguna recomendación, y la mayoría concluyeron en orientaciones o “por no existir materia”.

Destaca que, tanto la Guardia Nacional como la Sedena coinciden en cuanto a los hechos violatorios más señalados en sus respectivas quejas¹⁶.

¹⁶ Esto sin tomar en consideración los casos en los que se indica que “no se acreditó el hecho violatorio” o “no se puede determinar”.

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Tabla 9. Principales hechos violatorios mencionados en las quejas presentadas ante la CNDH en contra de la Guardia Nacional y la Secretaría de la Defensa Nacional por hechos registrados en Puebla

Hecho violatorio	Guardia Nacional	Secretaría de la Defensa Nacional
Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones	9	4
Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias	7	5
Prestar indebidamente el servicio público	5	6
Detención arbitraria	4	4

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

Conclusiones

Como se observa, desde la creación de la Guardia Nacional, y en especial, desde que se adscribió a la Sedena en 2022, han sido constantes los señalamientos de abusos cometidos por los elementos que la conforman, por lo que es necesario mantener su carácter de instancia policial civil, y separarla de las Fuerzas Armadas Nacionales.

En el marco de un Estado democrático de Derecho, es imprescindible acatar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en extensión a ello, los transitorios de la reforma al artículo 21 constitucional que establece el uso de la fuerza armada por parte del Presidente de la República por un plazo de cinco años, mismo que vence el próximo 26 de marzo.

Asimismo, se hace necesario acatar la resolución de la acción de inconstitucionalidad de fecha 20 de abril de 2023 emitida por la SCJN, máximo órgano de justicia en el país, por medio de la cual, se declaró la invalidez de las reformas que se hicieron a la Ley de la Guardia Nacional para adscribirla a la Sedena, las cuales surtieron efecto el pasado 1 de enero de 2024.

Desde 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su preocupación a México, por la intervención de las fuerzas armadas en funciones propias de la autoridad civil, expresando que eso responde a una confusión de los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, y recomendó mantener a las fuerzas armadas en el rol para el que fueron creadas, de acuerdo a la legislación internacional y, en especial, al artículo 27 de la Convención Americana.¹⁷

En el año 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró como regla general, que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados

¹⁷ OEA, CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, 1998, capítulo V, párr. 403 y 421

Guardia Nacional. Una aproximación al contexto de violaciones a derechos humanos

a los cuerpos policiales civiles, y que, cuando **excepcionalmente** intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada¹⁸. Lo que se contrapone a una iniciativa de reforma, como la anunciada por el Presidente, que pretende legitimar una Guardia Nacional de carácter militar primordial y permanente.

Tal iniciativa constituye un incumplimiento a los compromisos adquiridos internacionalmente por México mediante la firma y ratificación de diversos tratados internacionales, así como de la jurisprudencia interamericana, como una extensión de dichos tratados.

Por lo anterior, hacemos un llamado al Gobierno Federal a respetar la Constitución y los tratados internacionales, así como las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y transparentar e iniciar un proceso de transición de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana.

¹⁸ OEA, CoIDH, Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 182