

## El inconstitucional proceso de militarización de la seguridad pública en México: La Guardia Nacional

### The unconstitutional process of militarization of public security in Mexico: The National Guard

Diego Enrique URIBE BUSTAMANTE\*

**RESUMEN:** Este artículo tiene por objeto analizar la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional en México, como principal propuesta del actual gobierno para atender la problemática de la inseguridad y el narcotráfico. El texto comienza con los antecedentes de la militarización de la seguridad pública y los constantes intentos de las distintas administraciones, por dotar de un marco jurídico a esta atípica tarea de las Fuerzas Armadas. También analizamos las diferencias entre seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interior, seguridad ciudadana y seguridad humana, para definir la incompatibilidad de la Guardia Nacional con preceptos esenciales de la Constitución mexicana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El estudio expone el impacto de la militarización en el Estado constitucional, la militarización de la vida pública y su relación con el populismo penal. Al final, proponemos el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional en materia de reforma constitucional, la desmilitarización paulatina de entidades federativas con menor índice delictivo, la capacitación inmediata de las policías municipales, la cooperación de los tres órdenes de gobierno en el despliegue de la Guardia Nacional, esto con el fin de garantizar el derecho fundamental a la seguridad humana.

**PALABRAS CLAVE:** militarización, seguridad humana, constitución, Estado constitucional, populismo penal.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the constitutional amendment, with which it has been created the National Guard in Mexico, as the main proposal of the current government to address the problem of insecurity and drug trafficking. The text begins with the background of the

---

\* Egresado de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

militarization of public security and the constants attempts of the different administrations to provide a legal framework for this atypical task of the Armed Forces. We also analyze the differences between public security, national security, internal security, citizen security, and human security, to define the incompatibility of the National Guard with essential precepts of the Mexican Constitution and The Inter-American Court of Human Rights jurisprudence. The study exposes the impact of militarization on the constitutional State, the militarization of public life and its relationship with criminal populism. At the end, we propose the strengthening of the constitutional jurisdiction in matters of constitutional amendment, the gradual demilitarization of federal states with a lower crime rate, the immediate training of the municipal police, the cooperation of the three government levels in the deployment of the National Guard, in order to guarantee the fundamental right to human security.

KEYWORDS: militarization, human security, constitution, constitutional State, criminal populism.

### **Introducción.**

La crisis de la seguridad pública en México se encuentra estrictamente relacionada tanto con la incapacidad de los cuerpos policiales, así como también con el proceso de militarización en el país. En el mismo sentido, la facilidad con la que se ha reformado a la Constitución permite que cuestiones inconstitucionales puedan ser incorporadas a nuestra Carta Magna sin ninguna revisión previa. Para esta discusión, es necesario una evaluación crítico-valorativa y retomar las voces de seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad interior y seguridad nacional, al igual que los principios constitucionales vinculados a la seguridad pública y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), esto con el objeto de determinar si la Guardia Nacional como institución reconocida en el texto constitucional, es compatible con los Derechos Humanos, con los principios constitucionales y con la jurisprudencia interamericana.

En la primera parte de este artículo exponemos los antecedentes de la militarización de la seguridad pública en México, desde la administración de Ernesto Zedillo hasta la creación de la Guardia Nacional con Andrés Manuel López Obrador. En esta misma parte, se logra visualizar cómo el combate al narcotráfico ha servido de excusa para emplear a las Fuerzas Armadas en tareas que corresponden a autoridades civiles, en particular de las policías y como se manipula el orden constitucional a conveniencia, con el fin de perpetuar una estrategia fallida y, por el contrario, gravosa para los Derechos Humanos. De manera indirecta, este trabajo también muestra las deficiencias de una Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con intenciones de erigirse como un Tribunal Constitucional, pero con un actuar más cercano a un tribunal de casación. Este apartado finaliza con la descripción de la Guardia Nacional como institución civil

en la norma, pero militar en los hechos, así como también con las impugnaciones presentadas ante la SCJN y pendientes de resolución por los once ministros de la Corte reunidos en pleno y con la intención esbozada del titular del ejecutivo federal por militarizar por completo la seguridad pública.

En la segunda parte se hace una clara distinción entre seguridad pública, seguridad interior, seguridad nacional, seguridad ciudadana y seguridad humana, esta última como el derecho humano a través del cual se logran concretizar todos los demás derechos y que debe ser protegido y garantizado por el Estado mexicano en todo momento. Igualmente exponemos la relación de estos conceptos con las atribuciones conferidas a los cuerpos policiacos, a la Guardia Nacional y a las Fuerzas Armadas en México, y el carácter del Presidente de la República como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. De este modo, estos conceptos coadyuvan a determinar la inconstitucionalidad del proceso de militarización en el país.

En la tercera parte nos ocupamos de la incompatibilidad de la reforma constitucional que crea la Guardia Nacional con principios constitucionales insertos en nuestra Carta Magna y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia, lo que, en otras palabras -junto con leyes federales- forma parte del bloque de la constitucionalidad en México. Aprovechamos también para señalar -la que consideramos- una de las graves deficiencias de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estar impedida para ejercer control de la constitucionalidad de reformas a la Constitución y ante el reducido alcance de los medios de control de la constitucionalidad existentes, es posible que nuestro texto constitucional contenga cuestiones inconstitucionales, que perdurarán hasta que otra reforma constitucional las suprima. A partir de lo establecido en el artículo primero constitucional, también señalamos la responsabilidad de todas las autoridades, en particular de los legisladores, de contemplar los Derechos Humanos al momento de legislar.

En la cuarta parte indicamos el impacto que ha tenido el proceso de militarización de la seguridad pública, en el proceso del Estado mexicano para alcanzar el estatus de Estado constitucional, el riesgo frecuente en el que se encuentra la población mexicana que convive con cuerpos de seguridad incapacitados para protegerles, la excesiva presencia de las Fuerzas Armadas en otras tareas ajenas a las previstas en la Constitución, la ineficacia de los parlamentos abiertos, el miedo y el populismo penal como mecanismo de legitimación de políticas antigarantistas y para justificar los estereotipos en el derecho penal.

En la quinta parte y última esbozamos nuestras conclusiones y propuestas, con miras a preservar el derecho a la seguridad humana y el orden constitucional.

## II. Antecedentes y estatus quo de la militarización de la seguridad pública en México

En la actualidad, el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), señala como atribución del Presidente de la República declarar la suspensión de garantías en los siguientes supuestos: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”<sup>1</sup>. Así también, de conformidad con el artículo 129 constitucional: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”<sup>2</sup>.

Desde el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), las Fuerzas Armadas dejaron los cuarteles para incorporarse a tareas de seguridad pública (exclusivas antes de ello, de la policía federal, estatal y municipal). Esta decisión, permitió que durante el mandato de Calderón y el de su sucesor, las Fuerzas Armadas asumieran atribuciones correspondientes, por su naturaleza, a un mando civil; este fenómeno que -previo a la reforma constitucional que creó la figura de Guardia Nacional- emergió en calidad de *mutación constitucional*<sup>3</sup>, guarda relación con los casos previstos en el artículo 29 constitucional y transgrede el artículo 129 constitucional, con la considerable diferencia que desde 2006 hasta la fecha (2021), lo que comenzó con carácter de excepcionalidad, ha sido normalizado y ahora se encuentra inserto en el texto constitucional. Cabe señalar que desde el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), hubo atisbos de militarización de la seguridad pública al integrar a los secretarios de la Defensa Nacional y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y al expedir la ley reglamentaria correspondiente a este Consejo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf).

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Término utilizado en la Teoría Constitucional para referirse a los “cambios en el orden constitucional que operan sin la necesidad de verificar una reforma constitucional”. Uribe, Enrique, “El constitucionalismo social en la emergencia actual”, en Uribe, Enrique, Mastromarino, Anna y Olvera, Jorge, *et. al.*, (Coords.). *Las mutaciones constitucionales en tiempos de transición*, México, Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 42-43.

<sup>4</sup> La ley en cuestión fue posteriormente impugnada vía acción de inconstitucionalidad por su incompatibilidad con el carácter civil de la seguridad pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) admitió la acción de inconstitucionalidad, pero declaró infundados los conceptos de invalidez, dado que los secretarios actuaban en su carácter de funcionarios públicos y no de militares. Esta resolución dio origen a una importante jurisprudencia que permite -bajo ciertas circunstancias- la intromisión del elemento militar en lo civil: FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES, EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, marzo de 1996, p. 351.

Cabe señalar que el asiento epistemológico de la militarización se encuentra en la intervención directa o indirecta de los militares en tareas de seguridad pública. En México, la militarización indirecta se refleja en el acceso de militares y ex militares a cargos de dirección de las instituciones policiales —fenómeno de larga data—, y en la adquisición de equipamiento y formación de grupos especiales de reacción. Sin embargo, desde 2007 destaca la militarización directa como consecuencia de la participación cada vez más amplia de las fuerzas armadas en tareas permanentes de seguridad pública en varias regiones del país.<sup>5</sup>

Vicente Fox Quesada (2000-2006) continuó con la misma tendencia militarista de su antecesor, pues nombró militares para ocupar cargos en la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República), ordenó el despliegue de militares en la entidad federativa de Tamaulipas a través del plan México Seguro e impulsó la Ley de Seguridad Nacional que permitía la intromisión de las Fuerzas Armadas en el combate contra las drogas. En 2009, el gobierno de Felipe Calderón pretendió mantener al ejército en tareas de seguridad pública a través de una modificación a la Ley de Seguridad Nacional; esta propuesta de reforma consistió en justificar la actuación de las fuerzas castrenses en tareas de seguridad interior<sup>6</sup>, concepto que fue confundido con la seguridad pública. Tal iniciativa fue objeto de muchas críticas por parte de la oposición y la sociedad civil, así que fue desestimada. Posteriormente, Enrique Peña Nieto (2012-2018) impulsó la Ley de Seguridad Interior, y así cometió el mismo error que su antecesor, al confundir la seguridad pública con la seguridad interior y validar la constante intromisión de las Fuerzas Armadas en tareas propias de los cuerpos policiales. Dicha norma perduró por un año hasta que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).<sup>7</sup>

El actual Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) promovió, desde la campaña electoral de 2018, la utilización de una Guardia Nacional (figura civil que ya existía en la Constitución); no obstante, al llegar al poder impulsó una iniciativa para la creación de una Guardia Nacional distinta a la ya prevista en el texto constitucional; esta iniciativa

---

<sup>5</sup> Silva Forné, Carlos y Padilla Oñate, Sergio, “Militarización y uso de la fuerza durante y después de la detención sobre la población privada de la libertad en México”, *Desacatos, Revista de Ciencias Sociales*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), número 60, Mayo 2019, México, p. 60. Disponible en: <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/issue/view/109>

<sup>6</sup> Sánchez, Lisa, “Paz y seguridad. La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, en *México Unido Contra la Delincuencia*, 2020, p. 15. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-MÉX.pdf>.

<sup>7</sup> El 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte determinó la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior al resolver en definitiva la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, que fueron promovidas por diputados federales, senadores, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido Político Movimiento Ciudadano, en contra de la referida Ley de Seguridad Interior. *Vid.* [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion\\_digital/2018-11/boletin-electronico-noviembre.html](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2018-11/boletin-electronico-noviembre.html)

planteaba que este cuerpo militar-policíaco se encargaría de la seguridad pública en todo el territorio nacional, en sustitución de las policías. Su aprobación supuso el fin de la mutación constitucional antes mencionada para dar paso a la constitucionalización de la militarización de la seguridad pública en México.

En este orden de ideas, la Guardia Nacional recibiría capacitación en materia de Derechos Humanos, podría ser conformada por nuevos miembros y absorbería también activos de la policía federal, militar y naval. Aunque en primera instancia se decidió por un mando civil, el mando operativo actualmente es militar, es decir, el mando formal lo tiene el titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pero en la práctica sus integrantes siguen órdenes de un general<sup>8</sup> (totalmente contrario al mando civil indicado en el artículo 21 constitucional). Es importante señalar que el ingreso, capacitación, formación, jerarquía, disciplina, ascensos, prestaciones, educación y tareas de sus integrantes están homologados a los de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de la Marina (SEMAR) y la Guardia Nacional (GN), y deberá emitir un informe anual que será analizado por el Senado de la República. No deja de llamar la atención el hecho de que sus miembros tendrán atribuciones para perseguir delitos del fuero común, detener indiciados en la comisión de delitos y hacer detenciones de índole migratorio, esto sin contemplar la capacitación de policías locales dentro de los municipios<sup>9</sup>.

A diferencia de sus predecesores, el presidente López Obrador no optó por una nueva ley sino por una modificación al texto constitucional. A pesar de que se prevé el retiro de los activos de la Guardia Nacional en 5 años (27 de marzo de 2024), otra vez se deberá reformar la Constitución si el próximo presidente decide disolver esta corporación. Además, después de la creación de la Guardia Nacional, se emitieron distintos ordenamientos como leyes reglamentarias<sup>10</sup> y un acuerdo<sup>11</sup> a través del cual se regulan las atribuciones de los militares en tareas de seguridad pública.

---

<sup>8</sup> Rojas, Ana, "Luis Rodríguez Bucio: el "militar poco convencional" que AMLO puso al frente de la Guardia Nacional para encabezar la lucha contra el crimen", en *BBC News*, abril 12, 2019, Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47903352>.

<sup>9</sup> El dictamen preveía también una Junta de Jefes de Estado Mayor conformada por militares y el Presidente de la República en su carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 89 fracción XX), pero después de la presión de grupos parlamentarios opositores quedó descartada.

<sup>10</sup> Estas son: la Ley de la Guardia Nacional, la Ley del Registro Nacional de Detenciones, y la Ley Nacional del Uso de la Fuerza.

<sup>11</sup> El referido acuerdo dispone que las Fuerzas Armadas podrán realizar las mismas atribuciones previstas para la Guardia Nacional, es decir, se refuerza la militarización al permitir que los militares asuman tareas (que en realidad ya tenían) de una corporación supuestamente de carácter civil. El acuerdo puede consultarse en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020).

A principios del año 2021, el presidente anunció que enviaría una propuesta de reforma para cambiar el mando de la Guardia Nacional a la SEDENA<sup>12</sup>, esto supondría eliminar el “emblemático” mando civil y militarizar por completo la Guardia Nacional. La incertidumbre jurídica aumenta cuando la SCJN se ha dilatado en resolver los distintos recursos interpuestos en contra de la militarización de la seguridad pública<sup>13</sup> (amparos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad<sup>14</sup>), a pesar de que ya existen precedentes judiciales importantes sobre el tema en el alto tribunal e incluso un juez de distrito<sup>15</sup> ya se pronunció sobre la inconstitucionalidad de la actuación militar en tareas de seguridad pública.

### III. Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Seguridad Interior, Seguridad Ciudadana y el Derecho Humano a la Seguridad Humana en México

Ante el panorama actual, es necesario hacer una distinción entre seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interior, seguridad ciudadana, seguridad humana y el lugar que ocupan en el Estado mexicano. La primera corresponde a los tres órdenes de gobierno (federación, entidades federativas y municipios) -así lo establece el artículo 21 constitucional- y guarda una estrecha relación con el combate y prevención a la delincuencia, protección de la vida e integridad de las personas, mantenimiento de la paz y orden público<sup>16</sup>. En cuanto a la seguridad nacional, esta alude a graves afrentas que ponen en riesgo la existencia y permanencia misma del Estado. De acuerdo con el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional<sup>17</sup>, podemos decir que la seguridad nacional se conforma por acciones encaminadas a proteger la soberanía e independencia nacional, el territorio, el orden constitucional, el federalismo y la democracia de amenazas, riesgos y de otros sujetos de derecho internacional. La seguridad interior hace referencia a las voces: instituciones, Estado de Derecho y gobernabilidad democrática. De

---

<sup>12</sup> Carrillo, Emmanuel, “Militarización constitucional de la Guardia Nacional: la peligrosa apuesta de AMLO”, en *Forbes México*, Junio 18, 2021. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/militarizacion-constitucional-de-la-guardia-nacional-la-peligrosa-apuesta-de-amlo/>.

<sup>13</sup> Ángel, Arturo, “Corte acumula 10 recursos sin resolver contra militarización de la seguridad pública”, en *Animal Político*, julio 13, 2021. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/07/corte-recursos-contra-militarizacion-seguridad-publica/>.

<sup>14</sup> Algunos de los promoventes de estos recursos han sido: la mesa directiva de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos municipalde Colima y de Pabellón de Arteaga y el gobierno de Michoacán.

<sup>15</sup> En el sistema jurídico mexicano, el juez de distrito es el encargado de conocer en primera instancia sobre los juicios de amparo indirecto, es decir las impugnaciones a acciones, omisiones o normas que se presumen transgreden Derechos Humanos.

<sup>16</sup> Como lo veremos en apartados subsecuentes, constitucionalmente la seguridad pública continúa como tarea de los tres órdenes de gobierno; sin embargo, con la creación y el actual diseño de la Guardia Nacional, esta tarea ha quedado centralizada en el orden federal.

<sup>17</sup> Ley de Seguridad Nacional. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_200521.pdf).

acuerdo con Bonilla López “se trata de la potestad para emplear la fuerza armada para restaurar la gobernanza en aquellos lugares en los que el Estado mexicano ha visto rebasada su capacidad de acción”<sup>18</sup>. De igual manera, la seguridad interior comparte distintos elementos con la seguridad pública, como lo puede corroborar el concepto de seguridad interior del Programa de Seguridad Nacional 2014 – 2018: “Condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”<sup>19</sup>. Un factor diferenciador entre seguridad pública y seguridad interior es la excepcionalidad de la segunda cuando la autoridad civil ha sido incapaz de asegurar la paz y el orden público en el Estado.

En términos del artículo 89 de la CPEUM el Presidente de la República tiene la atribución de: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”<sup>20</sup>. En consecuencia -previo a su militarización- la seguridad pública era competencia de los municipios, entidades federativas y la Federación a través de los cuerpos policiales (de manera excepcional de las Fuerzas Armadas), mientras que la seguridad nacional y seguridad interior son competencia exclusiva del titular del Ejecutivo Federal a través de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la seguridad ciudadana “deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político”<sup>21</sup>, por ello este concepto alude a la obligación tanto positiva como negativa del Estado democrático de proteger a su ciudadanía de los peligros de la delincuencia y la violencia. Este concepto fue acuñado a propósito del contexto latinoamericano, dentro del cual muchos de los Estados de la región sufrieron la transición de un autoritarismo

---

<sup>18</sup> Bonilla, Miguel. “Sobre la delimitación constitucional de los conceptos de seguridad pública, interior, nacional y humana”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año L, núm. 153, septiembre-diciembre de 2018, p. 777.

<sup>19</sup> Programa de Seguridad Nacional 2014-2018. (30 de abril de 2014). Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014).

<sup>20</sup> Artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf).

<sup>21</sup> INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. (2009). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, p. 8.

militar a la actual democracia representativa<sup>22</sup>. En el citado informe, la CIDH afirma que existe una incompatibilidad entre la militarización de la seguridad pública y la seguridad ciudadana, dado que “los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados”<sup>23</sup>.

La seguridad humana<sup>24</sup> constituye el pleno goce del individuo de la totalidad de sus Derechos Humanos, dado que “cuando se habla de derechos humanos de primera, segunda, tercera y cuarta generación estamos ante la necesidad de alcanzar una verdadera seguridad humana”<sup>25</sup>. Es evidente que el concepto de seguridad humana puede ser asimilable con el concepto de derecho al mínimo vital, de acuerdo con Betancourt Higareda “la consecución de la seguridad humana implica la previa obtención de la seguridad económica, social, sanitaria, alimentaria, personal, ciudadana y ambiental de los habitantes de un Estado Constitucional, así como la conquista de la seguridad pública, interior, nacional e internacional del propio Estado constitucional”<sup>26</sup>. Debemos destacar que en ningún caso existe una jerarquía en el contenido de la seguridad humana, pero sí una priorización casuística. Por lo que respecta a la seguridad pública, interior, nacional y ciudadana; estas conforman sólo una parte de la seguridad humana, de modo que el Estado que implementa políticas públicas para el aseguramiento de los Derechos Humanos y el adecuado desarrollo humano de sus habitantes, a la vez integra un efecto disuasorio hacia la criminalidad<sup>27</sup>. Ergo, la seguridad humana constituye un relevante quehacer del Estado y de la comunidad internacional en su conjunto, cuyo cumplimiento supone el estricto respeto y garantía del emergente derecho a la seguridad humana.

No debemos perder de vista que la idea de crear la Guardia Nacional en México está relacionada con la recurrente incertidumbre jurídica que la creciente militarización de la seguridad

---

<sup>22</sup> Estimamos que el concepto de seguridad ciudadana encuentra sus limitaciones en la propia denominación, en vista de que la voz “ciudadanía” reduce el campo de protección a aquéllos que -de acuerdo con el sistema jurídico correspondiente- cumplan con ciertos requisitos establecidos para alcanzar el *status* jurídico de ciudadanos.

<sup>23</sup> “INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA...”, p. 44.

<sup>24</sup> Se considera que su origen se encuentra en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, que establece que la seguridad humana se “expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado”. Programa de las Naciones Unidas. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf), p. 25.

<sup>25</sup> Gutiérrez, Marcos, “Entre la seguridad jurídica y la seguridad humana el principio de solidaridad. Su fundamentación desde los derechos humanos”, en Sánchez, Rafael, (Coord.), *Derechos humanos, seguridad humana, igualdad y equidad de género*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, p. 330.

<sup>26</sup> Betancourt, Felipe, “La seguridad humana como meta de una declaración de Estado de emergencia sanitaria en México”, en Olvera, Jorge, Uribe, Enrique y Samaniego, Luis, (Coords.), *Estado constitucional y emergencia sanitaria*. México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2020, p. 34.

<sup>27</sup> Uribe, Enrique y Aguilera, Edgar, “Towards a Human Security-Oriented Conception of Public Security in the Context of Globalization”, *Ciencia Ergo Sum*, vol. 21, núm. 1, marzo-junio, 2014, pp. 71-76.

pública ha propiciado -cuyo propósito inicial fue combatir el narcotráfico en el norte del país, intención que a la fecha continúa y por el contrario se ha agravado con el surgimiento de autodefensas y nuevos cárteles de la droga-<sup>28</sup>. Por lo tanto, podemos afirmar que la seguridad pública ha sido delegada tanto a la Guardia Nacional como a las entidades federativas y municipios a través de sus policías por un período de 5 años con posibilidad de extenderse si el próximo presidente así lo decide. La seguridad nacional e interior continúan a cargo del Presidente de la República a través de las Fuerzas Armadas, la seguridad ciudadana es obligación exclusiva del Estado mexicano y la seguridad humana la asume tanto el Estado mexicano como la comunidad internacional.

#### IV. La Militarización frente al Bloque de Constitucionalidad en México

La inconstitucionalidad de la Guardia Nacional comenzó desde su dictamen en comisiones legislativas, dictamen que una vez aprobado violaba decisiones políticas fundamentales<sup>29</sup>, tales como el carácter civil de la seguridad pública (art. 21)<sup>30</sup>, el pacto federal (art. 40)<sup>31</sup>, la extensión de un estado de excepción- antes *de facto*- (art. 29)<sup>32</sup>, la autonomía municipal en materia de seguridad pública (art. 115)<sup>33</sup>, entre otras, que se quisieron justificar a través de la declaratoria que el Senado de la República hizo de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Las autodefensas son grupos de ciudadanos que surgieron en la entidad federativa de Michoacán, a causa de la ineficiencia de las policías estatales y locales para mantener la seguridad; estos grupos de autodefensas se han incrementado y actualmente operan en más entidades federativas.

<sup>29</sup> Esta expresión fue acuñada por Carl Schmitt en su Teoría Constitucional y se refiere al contenido esencial de la Constitución.

<sup>30</sup> Como ya se mencionó, la autoridad directa de la Guardia Nacional es militar y en caso de prosperar la iniciativa por la cual se adhiere esta institución a la SEDENA, será más evidente la trasgresión a este precepto. Asimismo, conforme al acuerdo presidencial impugnado, podemos afirmar que constituye una segunda violación al artículo 21 constitucional al permitir que las Fuerzas Armadas (como autoridad militar) lleven a cabo tareas de seguridad pública.

<sup>31</sup> La decisión para desplegar activos de la Guardia Nacional en determinada parte del territorio nacional queda a cargo del orden federal, sin que las entidades federativas y municipios puedan manifestarse al respecto, lo cual contraviene el diseño del Estado mexicano.

<sup>32</sup> La presencia de militares -sean parte de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Nacional- en actividades ajenas a la seguridad nacional y defensa del exterior, se asemeja a la aplicación del artículo 29 constitucional sin que se realice el procedimiento previsto en esta disposición, es decir, en una mutación constitucional. En 2019, la reforma constitucional que crea la Guardia Nacional, reconoce este estado de excepción *de facto*.

<sup>33</sup> La nula cooperación entre los tres órdenes de gobierno y el olvido de las policías locales provoca que la Guardia Nacional desplace de sus obligaciones en materia de seguridad pública a los municipios, en transgresión del principio constitucional de federalismo y de autonomía municipal.

<sup>34</sup> Es importante señalar que el Senado no realiza control de la constitucionalidad al declarar la “constitucionalidad” de una reforma una vez aprobada, sino que solamente se ciñe al procedimiento ya establecido de reforma del artículo 135 constitucional.

Dar por hecho que una reforma a la CPEUM es constitucional -es decir, acorde con el contenido constitucional- sólo por ser resultado del procedimiento dictado en su texto, es uno de los mayores dogmas que perviven en la teoría constitucional. Esta anomalía se ha incrementado en nuestro país, debido a que la SCJN se autoexcluyó de la posibilidad de conocer de la revisión constitucional de las reformas a la CPEUM. En la Tesis 1000492 de septiembre de 2011, el Pleno de la SCJN resolvió lo siguiente: “el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas”<sup>35</sup>. Lo anterior constituye una disminución en las capacidades de nuestro órgano de jurisdicción constitucional de mayor jerarquía y propicia que el control de la constitucionalidad quede al arbitrio de los legisladores, con frecuencia ignorados de la teoría constitucional.

Al aprobar la reforma constitucional para la creación de la Guardia Nacional se demostró la fragilidad de la SCJN, pues al no existir mecanismo alguno para su protección, ante la falta de cláusulas pétreas explícitas<sup>36</sup> y al no estar facultada la SCJN (sedicente Tribunal Constitucional) para ejercer control de la constitucionalidad *a priori* y *a posteriori* de reformas constitucionales<sup>37</sup> cualquier iniciativa de reforma puede violentar la Constitución y “constitucionalizar” aquello que es inconstitucional.

La militarización de la seguridad pública además de ser inconstitucional resulta ser inconvencional, de esto han dado cuenta diversas resoluciones de la CoIDH donde México fue parte demandada por ejecuciones extrajudiciales, perpetradas por las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública<sup>38</sup>. El caso más emblemático sobre militarización de la seguridad

---

<sup>35</sup> Tesis 1000492 P./J. 39/2002 (9a.). Pleno. Novena Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Septiembre de 2002.

<sup>36</sup> La doctrina de las cláusulas pétreas (también identificadas como cláusulas de intangibilidad o decisiones políticas fundamentales), alude a la identificación de lo que en un país se considera esencial, irreductible e incluso inderogable. *Vid., vgr.,* Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2018. Es evidente que existen cláusulas pétreas implícitas o decisiones políticas fundamentales implícitas en la CPEUM, tal es el caso del artículo 40 constitucional que indica la forma de gobierno y tipo de Estado o el carácter civil de la seguridad pública.

<sup>37</sup> Para combatir en abstracto una norma inconstitucional, existen tanto la acción de inconstitucionalidad como la controversia constitucional, cuyos posibles promoventes se limitan a ciertas instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ayuntamientos o cierto porcentaje de legisladores federales, pero como tal, la reforma constitucional no puede ser combatida por ningún recurso. Esto provocó que las subsecuentes leyes reglamentarias de la Guardia Nacional y en especial el acuerdo presidencial -que permite tanto a la Guardia Nacional como a las Fuerzas Armadas realizar tareas de seguridad pública durante 5 años- fueran impugnadas a través estos medios e inclusive a través de juicios de amparo, recursos cuyo alcance es mínimo ante la facilidad de reformar la constitución una y otra vez.

<sup>38</sup> Cabe señalar que la Corte Interamericana ha emitido criterios no sólo en casos donde el Estado mexicano está involucrado. En 2014 la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó el efecto vinculante de las resoluciones de la CoIDH sin necesidad de que México sea parte, como lo demuestra la siguiente tesis jurisprudencial: “LOS CRITERIOS

pública en México -y que sintetiza todos los criterios de la CoIDH en la materia- es el Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México<sup>39</sup>, en el cual se resolvió la inconvencionalidad de la militarización de la seguridad pública, a menos que esta cumpla con lo siguiente: “dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”<sup>40</sup>. En caso de actuar de manera excepcional en tareas de seguridad pública, la CoIDH estableció que deberán cumplir con los siguientes criterios<sup>41</sup>:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte 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, y
- a) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces<sup>42</sup>.

---

JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL ESTADO MEXICANO HAYA SIDO PARTE EN EL LITIGIO ANTE DICHO TRIBUNAL, RESULTAN VINCULANTES PARA LOS JUECES NACIONALES AL CONSTITUIR UNA EXTENSIÓN DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Tesis 2006225. P./J. 21/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Pág. 204.

<sup>39</sup> En el año 2020 la Corte Interamericana resolvió el caso ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA, donde reiteró los estándares sobre actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

<sup>40</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO ALVARADO ESPINOZA Y OTROS VS. MÉXICO SENTENCIA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2018. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf), p. 68.

<sup>41</sup> En el acuerdo presidencial antes mencionado e impugnado a través de una acción de inconstitucionalidad, se pretendió simular el cumplimiento de estos criterios de la CoIDH con su mera mención: “Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última”. 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. Recuperado de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020).

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 70.

Por lo tanto, al no cumplir con estos estándares, los legisladores que aprobaron la creación de la Guardia Nacional no sólo transgredieron el orden constitucional, sino también la jurisprudencia de la CoIDH y, por ende, el bloque de constitucionalidad en México contenido en el artículo 133 constitucional conformado por la CPEUM, leyes federales y tratados internacionales. Asimismo, a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos, el artículo primero constitucional establece que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”<sup>43</sup>, precepto violentado tanto al aprobar una modificación constitucional completamente anticonstitucional por parte de quienes se ostentan como legisladores, como por el Presidente de la República al emitir el acuerdo que regula a la Guardia Nacional y a las Fuerzas Armadas por 5 años, sin observar los estándares fijados por la CoIDH. De igual manera existe una transgresión al principio *pacta sunt servanda* del Derecho de los Tratados, que como es bien sabido “ante cualquier desacato infundado se corre el riesgo de incurrir en una responsabilidad internacional”<sup>44</sup>.

Es por lo que la SCJN -guardián de la constitucionalidad y convencionalidad-, tiene la encomienda de verificar que las leyes y acuerdo impugnados, sean compatibles con el bloque de constitucionalidad, pues de lo contrario una futura resolución a favor de la militarización de la seguridad pública terminaría por minar el orden constitucional.

## V. La Militarización del Estado Constitucional

Ante el axioma de que el Estado constitucional es el marco que define y regula el ejercicio del poder público, Häberle señala que tal denominación nos habla de elementos como la dignidad humana, la cultura de un pueblo, los derechos universales de la humanidad, el principio de soberanía popular, la noción de Constitución como contrato, el principio de división de poderes, garantías de los derechos fundamentales, independencia de la jurisdicción y democracia participativa<sup>45</sup>.

En este orden de ideas, consideramos que el Estado mexicano se encuentra en un proceso para alcanzar el estatus de Estado constitucional; sin embargo, la militarización de la

---

<sup>43</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf).

<sup>44</sup> Gaviria, Marisol y Flores, Elvia, (Coords.), “Control de convencionalidad de normas internas. Extracto de la Sentencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, México, 2 de julio de 2009”, *Diálogo Jurisprudencial*, número 6, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Fundación Konrad Adenauer. México, 2009, p. 25.

<sup>45</sup> Häberle, Peter, *El Estado Constitucional...* pp. 1-2.

seguridad pública y la posterior creación de la Guardia Nacional han afectado este proceso. En sintonía con las notas destacadas por Häberle, la militarización ha provocado que los elementos de un Estado constitucional sean vulnerados recurrentemente, pues la militarización de la seguridad pública ha propiciado violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos. Con base en una solicitud de información a la plataforma de transparencia 2800100028821, para febrero de 2021, la Guardia Nacional acumulaba 424 quejas por posibles violaciones a los Derechos Humanos<sup>46</sup>. En consecuencia, a partir de la militarización de la seguridad pública, el derecho fundamental a la seguridad humana se ha visto en una constante vulneración *so pretexto* del combate al crimen organizado y resultado de una grave confusión sobre a quién le corresponde el mantenimiento de la seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional, como ya lo anotamos líneas atrás.

Con los ejemplos de Tlatlaya, Ayotzinapa y Tanhuato<sup>47</sup>, la dignidad humana se encuentra en constante peligro no sólo por los grupos criminales repartidos por todo el territorio nacional, sino también por las mismas Fuerzas Armadas e integrantes de la Guardia Nacional carentes de la formación civil correspondiente a las policías, y que sin un enfoque de Derechos Humanos en su actuar y con el objetivo de eliminar al enemigo -como fue señalado por la CoIDH y como su formación castrense lo prevé- cometen graves violaciones a los Derechos Humanos y muchos de ellos han quedado impunes. La precaria cultura en ciertas zonas alejadas del país y la presencia de militares es una ecuación que frecuentemente tiene como resultado eventos como el de Valentina Rosendo Cantú; caso donde el Estado Mexicano fue condenado por la CoIDH<sup>48</sup>.

En este orden de ideas, las violaciones a derechos humanos en el marco de la intervención de los militares en tareas de seguridad pública, no han disminuido y menos aún se han erradicado. Por el contrario, los casos de desaparición forzada, tortura, los abusos militares, las ejecuciones extrajudiciales, por citar algunas violaciones graves, siguen presentes. En 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México encuestó a más de 64.000 personas encarceladas en 338 cárceles mexicanas en todo el país. Casi dos de cada tres (el 64 %) reportaron algún tipo de violencia física en el momento de la detención, incluyendo descargas

---

<sup>46</sup> Peralta, Concepción, "La falacia de la "policialización" del Ejército", *Animal político*, julio 19, 2021. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/plumaje/>.

<sup>47</sup> Tanto Tlatlaya, Ayotzinapa y Tanhuato fueron casos en los cuales hubo abusos por parte de los militares que resultaron en violaciones de Derechos Humanos como desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales y que hasta la fecha siguen impunes.

<sup>48</sup> El caso trata de una mujer abusada sexualmente por 8 militares en una zona alejada de la entidad federativa de Guerrero, hechos que motivaron la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de mayo de 2011. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO ROSENDO CANTÚ Y OTRA VS. MÉXICO SENTENCIA DE 15 DE MAYO DE 2011. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/rosendocantu.pdf>.

eléctricas, estrangulamiento o asfixia. Entre 2013 y 2018, 2.751 personas privadas de libertad murieron en cárceles federales y estatales, según datos obtenidos por el Comité contra la Tortura de la ONU.<sup>49</sup>

En los últimos años, la creciente militarización en México dejó de ser solamente la intromisión de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública; ahora se les ha permitido intervenir en la vida pública del Estado<sup>50</sup>, desde limpiar playas mexicanas a causa del sargazo, inspeccionar civiles en el metro de la capital del país, construir el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México y brindar apoyo en proyectos inmobiliarios, fungir como policía fronteriza y realizar detenciones arbitrarias a migrantes provenientes del sur del país, el control y vigilancia de puertos y aduanas, la distribución libros de texto, distribución de vacunas contra el COVID-19, hasta su inserción en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)<sup>51</sup>. En este escenario, a la par que se fortalece la presencia militar en tareas de seguridad pública, se debilitan los cuerpos policiales -a quienes en primera instancia debería atribuírseles la seguridad pública- cuya coexistencia con la Guardia Nacional, a tres años de su creación, aún no logra concretarse.

A pesar de lo establecido en nuestro artículo 39 constitucional que señala que la soberanía dimana del pueblo, no fue así con la creación de la Guardia Nacional. La simulación que constituye la convocatoria a un Parlamento Abierto -donde académicos y sociedad civil acudieron a las audiencias públicas en la Cámara de Diputados- más que un ejercicio democrático sirvió como instrumento político para legitimar arbitrariedades.<sup>52</sup> En dichas audiencias públicas, académicos y organizaciones de la sociedad civil consideraron un retroceso la posible aprobación de la reforma constitucional, entre ellos el -en ese entonces- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México Jan Jarab, quien aseguró que la militarización “no es adecuada para las tareas de seguridad pública, resulta en el quebrantamiento de los derechos humanos y al mismo tiempo favorece la inseguridad”<sup>53</sup>. Sin importar las opiniones vertidas, el

---

<sup>49</sup> Human Rights Watch, Informe mundial 2020, Disponible en; <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336494>

<sup>50</sup> Totalmente contrario a lo dispuesto en el artículo 129 constitucional.

<sup>51</sup> Ferri, Pablo, “La inclusión del Ejército en un consejo científico en México profundiza las críticas por la militarización”, *El País México*, abril 14, 2021. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-04-14/la-inclusion-del-ejercito-en-un-consejo-cientifico-en-mexico-profundiza-las-criticas-por-la-militarizacion.html>.

<sup>52</sup> Sobre los aportes que la sociedad civil hizo para la creación de la Guardia Nacional, puede verse <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4370?show=full>

<sup>53</sup> Discurso de Jan Jarab – Parlamento Abierto, Guardia Nacional, Senado de la República. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Disponible en: [https://hchr.org.mx/discursos\\_cartas/discurso-de-jan-jarab-parlamento-abierto-guardia-nacional-senado-de-la-republica/](https://hchr.org.mx/discursos_cartas/discurso-de-jan-jarab-parlamento-abierto-guardia-nacional-senado-de-la-republica/).

dictamen pasó sin cambio sustantivo y las audiencias sólo sirvieron para legitimar lo que ya estaba decidido.

Ahora bien, el miedo es un factor determinante en la formulación de las políticas de seguridad pública arbitrarias; en el caso mexicano, basta con observar lo que -en ánimo de informar- día con día muestran los noticieros del país: imágenes de la violencia, inseguridad e ingobernabilidad en el Estado mexicano. De acuerdo con Ferrajoli el fenómeno del *populismo penale* se aprovecha del miedo ocasionado por el alto índice de criminalidad en un Estado para servirse de él y lograr un consenso popular en políticas antiguarantistas y represivas<sup>54</sup>. En el caso de la militarización en México, el miedo de la población ha servido para justificar e intentar legitimar distintas legislaciones arbitrarias tales como la inconstitucional Ley de Seguridad Interior, la creación de la Guardia Nacional y las recientes injerencias de los militares en la vida pública. Ferrajoli afirma que uno de los objetivos perseguidos por el populismo penal es estigmatizar a la criminalidad de calle de las clases marginadas, para así dejar de lado la de los altos funcionarios<sup>55</sup>. Paralelamente, Zaffaroni se refiere a esto como criminalización secundaria basada en estereotipos, cuyos destinatarios son las “personas de los sectores más carenciados”<sup>56</sup>, “conforme a la regla de que es más vulnerable quien se halla más lejos del poder (económico, político, etc.) y encuadra mejor en un estereotipo”<sup>57</sup>. Con el miedo de su lado, el populismo penal llega al extremo de lacerar la constitucionalidad con el pretexto de combatir a estos enemigos que están en las calles afectando al orden social y propician la discriminación dentro del derecho penal; esto podemos ejemplificarlo con los casos de mujeres de pueblos marginados que han sufrido abuso sexual por parte de activos del ejército y también de la incapacitada policía estatal (Caso Atenco vs. México y caso Rosendo Cantú vs. México resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

## VI. Conclusión

Como se puede colegir de lo que aquí hemos reflexionado, lamentablemente la militarización de la seguridad pública no ha logrado mitigar el problema de la inseguridad y el narcotráfico; por el contrario, ha incrementado las violaciones a Derechos Humanos y una sensación de incertidumbre entre los habitantes. Ante la inviabilidad de un retiro inmediato de la Guardia Nacional, es necesario llevar a cabo algunas acciones que nos parecen pertinentes.

---

<sup>54</sup> Ferrajoli, Luigi, “El populismo penal en la sociedad del miedo”, en Zaffaroni, Eugenio Raúl, *et. al.*, (Coords.). *La emergencia del miedo*, Argentina, EDIAR, p. 60.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Estructura básica del derecho penal*, Argentina, EDIAR, 2009, p. 26.

<sup>57</sup> *Idem.*

Entre las más importantes podemos enunciar estas: El fortalecimiento de la jurisdicción constitucional en lo tocante al proceso de reforma a la *lex fundamentalis*, para detener el paulatino afianzamiento constitucional de la militarización de la seguridad pública en México; el impulso de la capacitación de las policías municipales a través de controles de confianza; nuevos reclutamientos con perfiles idóneos; destinar un presupuesto suficiente (excluido del debate congresional y las mezquindades partidistas); asimismo, iniciar con la desmilitarización paulatina de las entidades federativas con menor índice delictivo y privilegiar la coordinación de los tres órdenes de gobierno al momento de desplegar a la Guardia Nacional en el país; continuar con el procedimiento de supervisión de sentencia del caso Alvarado Espinoza y otros vs. México (caso de desaparición forzada atribuido a miembros del ejército mexicano); evitar en todo momento atribuirle a las Fuerzas Armadas tareas incompatibles con la seguridad nacional, seguridad interior y -en cumplimiento de la jurisprudencia interamericana- con la seguridad pública. Todo esto con el único fin de dar garantía y eficacia a los Derechos Humanos y en especial al Derecho a la seguridad humana, asiento indispensable para la forja de un auténtico Estado constitucional en México.

#### FUENTES BIBLIOHEMEROGRÁFICAS

Ángel, Arturo, “Corte acumula 10 recursos sin resolver contra militarización de la seguridad pública”, *Animal Político*, julio 13, 2021. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/07/corte-recursos-contramilitarizacion-seguridad-publica/>.

Betancourt, Felipe, “La seguridad humana como meta de una declaración de Estado de emergencia sanitaria en México”, en Olvera, Jorge, Uribe, Enrique y Samaniego, Luis (Coords.), *Estado constitucional y emergencia sanitaria*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2020.

Bonilla, Miguel, “Sobre la delimitación constitucional de los conceptos de seguridad pública, interior, nacional y humana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año L, núm. 153, septiembre-diciembre de 2018, pp. 763-790.

Carrillo, Emmanuel, “Militarización constitucional de la Guardia Nacional: la peligrosa apuesta de AMLO”, *Forbes México*, junio 18, 2021. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/militarizacion-constitucional-de-la-guardia-nacional-la-peligrosa-apuesta-de-amlo/>.

Ferrajoli, Luigi, “El populismo penal en la sociedad del miedo”, en Zaffaroni, Eugenio Raúl, *et. al.*, (Coords.), *La emergencia del miedo*, Argentina, EDIAR, 2012.

- Ferri, Pablo, "La inclusión del Ejército en un consejo científico en México profundiza las críticas por la militarización", *El País México*, abril 14, 2021. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-04-14/la-inclusion-del-ejercito-en-un-consejo-cientifico-en-mexico-profundiza-las-criticas-por-la-militarizacion.html>.
- Gaviria, Marisol y Flores, Elvia. (Coords.). "Control de convencionalidad de normas internas. Extracto de la Sentencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, México, 2 de julio de 2009", *Diálogo Jurisprudencial*, Núm. 6. México. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- Gutiérrez, Marcos, "Entre la seguridad jurídica y la seguridad humana el principio de solidaridad. Su fundamentación desde los derechos humanos", en Sánchez, Rafael, (Coord.), *Derechos humanos, seguridad humana, igualdad y equidad de género*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.
- Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2018.
- Uribe, Enrique y Aguilera, Edgar, "Towards a Human Security-Oriented Conception of Public Security in the Context of Globalization", *Ciencia Ergo Sum*, vol. 21, núm. 1, marzo-junio, pp. 71-76, 2014.
- Uribe, Enrique, "El constitucionalismo social en la emergencia actual", en Uribe, Enrique, Mastromarino, Anna y Olvera, Jorge. (Coords.). *Las mutaciones constitucionales en tiempos de transición*, México, Tirant Lo Blanch, 2021.
- Peralta, Concepción, "La falacia de la "policialización" del Ejército", *Animal político*, julio 19, 2021. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/plumaje/>.
- Rojas, Ana, "Luis Rodríguez Bucio: el "militar poco convencional" que AMLO puso al frente de la Guardia Nacional para encabezar la lucha contra el crimen", *BBC News*, abril 12, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47903352>.
- Sánchez, Lisa, "Paz y seguridad. La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales", *México Unido Contra la Delincuencia*, 2020. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-MÉX.pdf>.
- Silva Forné, Carlos y Padilla Oñate, Sergio, "Militarización y uso de la fuerza durante y después de la detención sobre la población privada de la libertad en México", *Desacatos, Revista de Ciencias Sociales*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología

Social (CIESAS), número 60, Mayo 2019, México. Disponible en:  
<https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/issue/view/109>

Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Estructura básica del derecho penal*, Argentina, EDIAR, 2009.

## RESOLUCIONES JUDICIALES, ORDENAMIENTOS LEGALES Y OTROS SITIOS

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. Recuperado de:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020).

Boletín electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de:  
[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion\\_digital/2018-11/boletin-electronico-noviembre.html](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2018-11/boletin-electronico-noviembre.html)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO ALVARADO ESPINOZA Y OTROS VS. MÉXICO SENTENCIA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2018. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO ROSENDO CANTÚ Y OTRA VS. MÉXICO SENTENCIA DEL 15 DE MAYO DE 2011. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/rosendocantu.pdf>.

Discurso de Jan Jarab – Parlamento Abierto, Guardia Nacional, Senado de la República. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Disponible en: [https://hchr.org.mx/discursos\\_cartas/discurso-de-jan-jarab-parlamento-abierto-guardia-nacional-senado-de-la-republica/](https://hchr.org.mx/discursos_cartas/discurso-de-jan-jarab-parlamento-abierto-guardia-nacional-senado-de-la-republica/).

Human Rights Watch, Informe mundial 2020, Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336494>

Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (2009). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en:  
<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

Ley de Seguridad Nacional. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_200521.pdf).

Programa de las Naciones Unidas. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf).

Programa de Seguridad Nacional 2014-2018. (30 de abril de 2014). Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Marzo de 1996, página 351.

Tesis 2006225. P./J. 21/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014.

Tesis 1000492. P./J. 39/2002 (9a.). Pleno. Novena Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Septiembre de 2002.

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2021.

Fecha de aceptación: 23 de junio de 2022.