



# **CAMBIANDO EL PARADIGMA:**

**DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA  
SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



**Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.**

**© Amnistía Internacional 2024**

Salvo cuando se indique lo contrario de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra deriva, internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Para más información, visite la página Permisos de nuestros sitio: <https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2024

por Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street.

London WC1X 0DW, Reino Unido

**Ilustración de portada:**

**©Amnistía Internacional México.**

**INDEX: AMR 41/8665/2024**

**Publicación: 2024**

**Idioma original: Español**

**© Amnesty International 2024**

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



# ÍNDICE

<b>1. Resumen Ejecutivo</b>	<b>01</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>04</b>
<b>3. Introducción</b>	<b>05</b>
<b>4. Uso de las Fuerzas Armadas como agencias de cumplimiento de la ley en México</b>	<b>07</b>
<b>5. Estándares internacionales aplicables a la militarización de la seguridad pública en México</b>	<b>14</b>
<b>6. La sociedad civil organizada y sus propuestas ante la militarización de la seguridad pública en México</b>	<b>17</b>
<b>7. Principios clave para la desmilitarización de la seguridad pública</b>	<b>19</b>
7.1 Diseñar estrategias de seguridad diferenciadas e integrales enfocadas en la protección y respeto de los derechos humanos.	<b>19</b>
7.2 Encaminar una reforma policial diferenciada y comprometida con el respeto a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales.	<b>21</b>
7.3 Reducir y desmilitarizar el rol de la Guardia Nacional para convertirla en una institución enfocada en proteger los derechos humanos como ejes de la seguridad ciudadana.	<b>23</b>
7.4 Encaminar una reforma militar orientada a la delimitación de funciones bajo un marco normativo que respete y garantice los derechos humanos	<b>24</b>
<b>8. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>25</b>





En los últimos 20 años, México ha adoptado una estrategia de militarización de la seguridad pública como respuesta a la situación de la violencia que vive el país.

Esta estrategia se ha traducido en constantes violaciones de derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad y defensa. Amnistía Internacional presenta en este documento cuatro principios para la desmilitarización de la seguridad pública en México.

# RESUMEN EJECUTIVO



En los últimos 20 años, México ha adoptado una estrategia de militarización de la seguridad pública como respuesta a la situación de la violencia que vive el país. Esta estrategia se ha traducido en constantes violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional por parte de las instituciones de seguridad y defensa, como ejecuciones extrajudiciales, tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y detenciones arbitrarias, por mencionar algunas. Amnistía Internacional, como otras organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, considera que esta estrategia ha sido fallida, ya que no solo no ha ayudado a reducir el crimen y la violencia que afecta al país, sino que ha generado un ambiente propicio para que integrantes de las Fuerzas Armadas violen los derechos humanos cuando llevan a cabo sus actividades de seguridad pública.

Debe señalarse que, como parte de la estrategia de militarización de la seguridad pública, no solamente se ha involucrado a las Fuerzas Armadas, sino también a las policías, que fueron diseñadas y formadas bajo un esquema adoptado desde la doctrina militar en la que se privilegia la obediencia y el heroísmo. Además, estas últimas fueron conformadas por personal operativo y de mando que tenía antecedentes militares o pertenecía a las Fuerzas Armadas.

La decisión de los sucesivos gobiernos de emplear a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública implica abordar los problemas de seguridad con una lógica similar a un conflicto armado. Esto significa que, a partir de la construcción de un enemigo, se privilegia el uso de la fuerza letal sobre otros medios, en lugar de buscar soluciones duraderas en que se respeten y garanticen los derechos humanos en todo momento.

Esta participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad incumple las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos, en particular a la luz de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Alvarado, en el que se enfatizó que cuando las Fuerzas Armadas participen en labores de seguridad ciudadana lo deben hacer de forma extraordinaria, y subordinada, regulada y fiscalizada por la autoridad civil.

Amnistía Internacional, tomando en consideración el derecho internacional de los derechos humanos y los insumos obtenidos de organizaciones de sociedad civil, presenta en este documento cuatro **principios para la desmilitarización de la seguridad pública en México basados en el derecho y los estándares de derechos humanos:**

**Principio Uno:** Diseñar estrategias de seguridad enfocadas en la protección y respeto de los derechos humanos.

**Principio Dos:** Encaminar una reforma policial comprometida a que las funciones de cumplimiento de la ley y labores de seguridad, sean llevado a cabo por un organismo federal con mando, estructura, disciplina y adscripción de carácter civil con un enfoque de respeto y protección de con el respeto a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales.

**Principio Tres:** Modificar de forma inmediata el funcionamiento de la Guardia Nacional para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos en todas sus operaciones.

**Principio Cuatro:** Encaminar una reforma militar para delimitar las funciones de las Fuerzas Armadas bajo un marco normativo que respete y garantice los derechos humanos.

## Al Poder Ejecutivo

- Cumplir con el plazo establecido en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional respecto al apoyo que las Fuerzas Armadas puedan brindar en temas de seguridad pública a la Federación, estados y municipios. Esto significa que, para el año 2028, las Fuerzas Armadas no deberían participar más en tareas de seguridad pública.
- Construir una reforma policial integral y un plan específico de retiro de las Fuerzas Armadas de seguridad pública, basado en la evidencia, que se ajuste a las realidades y necesidades de cada entidad federativa y de cada municipio, formulado a partir del Consejo Nacional de Seguridad Pública y con la participación de organizaciones de la sociedad civil, representantes comunitarios, academia, y demás actores relevantes.
- Reformar el sistema de seguridad pública de forma que las funciones de cumplimiento de la ley y labores de seguridad, sean llevado a cabo por un organismo federal con mando, estructura, disciplina y adscripción de carácter civil con un enfoque de respeto y protección de los derechos humanos – a ser a través de la creación de un nuevo mecanismo policial federal o través de una reforma fundamental de la Guardia Nacional como organismo civil reintegrada en la Secretaría de Seguridad Pública.
- Entre tiempo, mientras que sigue realizando labores de aplicación de la ley, reformar el funcionamiento de la Guardia Nacional, modificando las instrucciones, políticas operativas, y formación de forma que reflejan sus obligaciones de respeto de los derechos humanos, y sometiéndola al control de la justicia de foro civil.

## Al Poder Legislativo

- Adecuar el marco normativo aplicable a la seguridad en México para que este sea congruente, incluyendo la revisión de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Protocolo Nacional de Primer Respondiente, y la normativa del sistema penitenciario, entre otras.
- Reformar la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza para que esté efectivamente alineada con los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La nueva ley deberá ser suficientemente clara y específica, tanto para el personal policial y de seguridad pública como para la ciudadanía en general. En particular, la Ley debe limitar claramente el uso de la fuerza letal; exigir el uso de la fuerza mínima y la protección de terceras personas; limitar y especificar los tipos de armamento permitido y sus usos, y garantizar el derecho a manifestaciones pacíficas [1]

---

[1] Amnistía Internacional. México: Cinco cosas de la nueva Ley del Uso de la Fuerza que deben cambiar. 10 de octubre de 2019. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/10/mexico-ley-del-uso-fuerza-debe-cambiar/>

# 2. METODOLOGÍA

Amnistía Internacional sustenta este documento en los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos. Además, la organización recopiló y sistematizó las preocupaciones y propuestas de organizaciones de la sociedad civil para la construcción de estos principios para la desmilitarización de la seguridad pública en México.

Amnistía Internacional se enfocó, por un lado, en la investigación documental y de gabinete detallada previamente y, por otro, en la participación activa de diversas organizaciones de la sociedad civil y colectivas nacionales y locales con trabajo previo en temas relacionados con la militarización de la seguridad pública en México. [2] Dicha participación se llevó a cabo mediante tres grupos focales realizados de manera virtual en marzo de 2023, los cuales buscaron recoger conocimiento sobre las causas y consecuencias sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, así como las dimensiones generales que una propuesta de retiro de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública debería contar ante el contexto actual.

Para los grupos focales se convocaron a 28 organizaciones y colectivas de todo el país, quienes asistieron de manera diferenciada a los tres grupos focales organizados. De esta manera, se pudieron recoger las perspectivas y propuestas de las organizaciones desde una dimensión local y cercana a las realidades de las comunidades que conviven día con día con las estrategias militarizadas del Estado mexicano.



---

[2] Desde Amnistía Internacional México, agradecemos a las organizaciones y colectivas que se dieron cita en los distintos grupos focales para compartir sus consideraciones sobre la necesidad de desmilitarizar la seguridad pública en México.



# 3. INTRODUCCIÓN

En este documento, Amnistía Internacional propone cuatro principios para la desmilitarización de la seguridad pública en México con el fin de fortalecer las condiciones en las que las personas puedan ejercer sus derechos humanos, así como motivar la implementación de un paradigma de seguridad ciudadana en el país.

La organización considera que la desmilitarización de la seguridad pública en México es indispensable, ya que el país vive actualmente una crisis de derechos humanos exacerbada por la inseguridad, y en particular, por el alto nivel de violencia homicida y de otros delitos en contra de la vida e integridad de las personas.

La militarización de la seguridad pública es entendida en términos generales como la participación de las Fuerzas Armadas en tareas les corresponden de manera convencional. Además, la militarización de la seguridad pública puede ser entendida como un proceso en el que los problemas públicos son visualizados como amenazas que necesitan ser combatidas con un enfoque enemigo pareciendo a un conflicto armado [3]

La respuesta de las autoridades a las problemáticas de seguridad pública ha estado enmarcada en un proceso de militarización de la seguridad pública en la que, por un lado, las Fuerzas Armadas participan de manera más activa en tareas policiales y, por otro lado, las instituciones policiales se han transformado cada vez más en corporaciones similares a las militares. Esto ha sido así pese a que la evidencia apunta a que, cuando las Fuerzas Armadas realizan tareas de seguridad pública, específicamente, cuando utilizan la fuerza como facultad, son más propensas a cometer violaciones graves a derechos humanos. [4]

Lo anterior ha generado un ambiente que propicia la violación de los derechos humanos, afectando sobre todo a personas en situación de vulnerabilidad, que ha sido evidenciado a partir de la documentación de organizaciones de la sociedad civil y recomendaciones y sentencias de organismos internacionales de derechos humanos. [5]

---

[3] Arana, D. & Anaya, L., De la militarización al militarismo. Nexos, 16 de noviembre de 2020, [2] Los Zetas es un grupo de crimen organizado creado a finales de la década de 1990, el cual estaba conformado principalmente por antiguos militares y tenía control primordialmente en Nuevo León, Tamaulipas y la costa del Golfo de México. [Insight Crime, Los Zetas, 31 de enero de 2017](#), (1) Amnistía Internacional, México: [Tierra y ;Libertad? Criminalización de Personas Defensoras de Tierra, Territorio y Medio Ambiente](#).

[4]; [A dónde van los desaparecidos?, Quienes faltan](#), (1) Amnistía Internacional, México: [Tierra y ;Libertad? Criminalización de Personas Defensoras de Tierra, Territorio y Medio Ambiente](#).

[5] Amnistía Internacional, México: Militarizar la seguridad pública generará más violaciones a los derechos humanos y perpetuará la impunidad (09 de septiembre de 2022), <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad/>

Algunas de estas intervenciones para hacer cumplir la ley constituyeron violaciones graves de derechos humanos con participación directa de miembros del Ejército, como la masacre del 2 de octubre de 1968 durante una manifestación pacífica en la Ciudad de México, [6] la violación sexual de Ana, Beatriz y Cecilia González Pérez en 1994, [7] los casos de Valentina Rosendo Cantú y de Inés Fernández Ortega, mujeres indígenas me'phaa que sufrieron violencia sexual como forma de tortura a manos de personal militar en 2002, [8] el asesinato de Javier Francisco Arredondo y Jorge Antonio Mercado Alonso, estudiantes universitarios en 2010, [9] y las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes del Ejército en el municipio de Tlatlaya, estado de México, en junio de 2014. [10]

Además, a pesar de que se ha referido que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y las transformaciones de las policías a instituciones similares a las militares han tenido como objetivo mejorar la seguridad de las personas, los datos reflejan lo contrario. Durante este período, entre 2007 y 2024, al menos, 101,933 personas han desaparecido y 452,254 han sido asesinadas, entre ellas 49,100 mujeres, 140 periodistas y 221 personas defensoras del territorio, la tierra y el medio ambiente. [11]

---

[6] Comisión Nacional de Derechos Humanos, Matanza de Tlatelolco, violación de derechos humanos, 2018, <https://www.cndh.org.mx/noticia/matanza-de-tlatelolco-violacion-de-derechos-humanos>.

[7] Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Comité Hermanas González Pérez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Las Hermandas González Pérez y su madre exigen al Estado mexicano cumpla con los acuerdos ante la CIDH, 16 de julio de 2020, <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/las-hermanas-gonzalez-perez-y-su-madre-exigen-al-estado-mexicano-cumpla-con-los-acuerdos-ante-la-cidh/>

[8] Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de mayo de 2011. Serie C No. 225, párrs. 107 y 121 y Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párrs. 100 y 131.

[9] Tecnológico de Monterrey, Relatoría de una Tragedia. Una noche que marcó a nuestra institución, [8] [The National Security Archive, Mexico's San Fernando Massacres: A Declassified History](https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB445/), 6 de noviembre de 2013, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB445/>; FGR, Acta de Visita Especial de Evaluación Técnico Jurídica, Practicada a la Averiguación Previa AP/PGR/SIEDO/UEIS/197/2011, Radicada en la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Para Personas Migrantes, Dependiente de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos de la FGR, 8 de diciembre de 2021, pág. 5.

[10] CIDH, CIDH condena el asesinato de 145 personas halladas en fosas clandestinas en México, 18 de abril de 2011, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/034.asp>.

[10] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-DH insta a los Estados involucrados a cooperar y redoblar esfuerzos para la búsqueda e investigación de migrantes desaparecidos en la región, 24 de agosto de 2020, <https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-insta-a-los-estados-involucrados-a-cooperar-y-redoblar-esfuerzos-para-la-busqueda-e-investigacion-de-migrantes-desaparecidos-en-la-region/>

[11] Cálculo elaborado por Amnistía Internacional. Por disponibilidad de datos, se consideran asesinatos de personas, mujeres y personas defensoras de tierra, territorio y medio ambiente entre 2007 y 2023; mientras que se consideran desapariciones y asesinatos de personas periodistas entre 2007 y septiembre 2024. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?prty=-](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?prty=-); Artículo 19, Periodistas asesinados en México, <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>; Global Witness, Voces silenciadas, <https://www.globalwitness.org/es/missing-voices-es/>; Comisión Nacional de Búsqueda, Estadística del RNPdNO por filtros, <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>; Amnistía Internacional, Nadie garantiza mi seguridad: La urgente necesidad de fortalecer las políticas federales de México para la protección de periodistas, [amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2024/03/INFORME-NADIE-GARANTIZA-MI-SEGURIDAD.pdf](https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2024/03/INFORME-NADIE-GARANTIZA-MI-SEGURIDAD.pdf)

# 4.USO DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO AGENCIAS DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY EN MÉXICO



Las Fuerzas Armadas mexicanas han participado desde lo que se conoce como el período posrevolucionario en el siglo XX en actividades relacionadas con seguridad interior y seguridad pública, ya sea de manera directa o participando en la conformación de instituciones de seguridad policiales en el ámbito federal [12] y local.

Estas actividades se enmarcan en lo que se ha denominado como “funciones de aplicación de la ley” relacionadas con la facultad de usar la fuerza y armas de fuego. Hay que enfatizar que “esta facultad lleva consigo obligaciones y responsabilidades, en particular con respecto a los derechos humanos que pueden verse afectados por el ejercicio de esta y que el Estado y sus agentes están obligados a respetar y proteger”. [13]

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha significado una sustitución de las Fuerzas policiales en dichas tareas, una militarización de sus procesos, y un aumento de los estigmas relacionados con la corrupción policial, la ineficiencia a partir de la falsa idea de que todas las Policías deben tener capacidades de “combate” a grupos criminales. [14]

[12] Hernández, P. V., & Hernández, I. , “La militarización de la seguridad pública en México”. InterNaciones, 2020, <https://doi.org/10.32870/in.vi20.7166> México. Policía Federal, Nuestra historia. Origen y evolución de la Policía Federal en México, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344692/90\\_A\\_OS\\_DE\\_CONFIANZA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344692/90_A_OS_DE_CONFIANZA.pdf).

[13] Amnistía Internacional, Uso de la Fuerza. Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (agosto 2015).

[14] Chapa Koloffon, Lilián, “Lo que no resolverá la Guardia Nacional Militar”, Nexos, 9 de septiembre de 2022, [12]Ana Lorena et al. Queja presentada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 12 de mayo de 2022., pág. 8.

Además, se ha producido una desaparición de instituciones policiales como la Policía Federal, [15] o algunas policías locales que han trasladado sus nomenclaturas a la de Guardia Civil. [16]

La participación directa de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública aumentó significativamente en el sexenio presidencial de 2006 a 2012 cuando se decidió involucrar directamente a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en la estrategia de seguridad pública. [17] Desde el año 2006, las autoridades mexicanas han dispuesto el aumento de la presencia de personal militar en funciones de cumplimiento de la ley. Ello, en el marco de lo que en ese momento se denominó “guerra contra la delincuencia organizada”, esto es, una política basada en el despliegue masivo de fuerzas armadas con poca coordinación y limitada subordinación a la autoridad civil. [18] Esta política continuó en los gobiernos subsecuentes. Así, en diciembre de 2017, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Interior, que aumentaba las facultades de las fuerzas armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública. Esa ley fue anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2018, por haberse incumplido el procedimiento legislativo en su trámite. [19]

Desde entonces se ha registrado un aumento significativo en la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública como patrullajes, vigilancia y detención de personas. El despliegue de agentes militares de la Secretaría de la Defensa Nacional fue de 48,500 en el sexenio de 2006 a 2012, de 53,000 en el sexenio de 2012 a 2018, y de 73,347 en el periodo de 2018 a 2022 (las cifras más actualizadas para el sexenio que culmina en 2024). [20]

A la par de este proceso, las policías en sus distintos ámbitos de gobierno tuvieron diversas transformaciones relacionadas con la participación de las Fuerzas Armadas en la institucionalización de la seguridad pública. Por un lado, las policías fueron diseñadas y formadas bajo un esquema adoptado desde la doctrina militar mexicana en la que se privilegia la obediencia y el heroísmo. [21] Y, por otro, fueron conformadas por personal operativo y de mando que tenía antecedentes militares o pertenecía a las Fuerzas Armadas, [22] por ejemplo, porque estaban en situación de retiro o colaboraban en policías por medio de una comisión de servicio. [23]

---

[15] Monroy, Jorge, “Policía Federal desaparecerá poco a poco; estatales y municipales se quedan: AMLO”, *El Economista*, 20 de noviembre de 2018, [12] Hernández, P. V., & Hernández, L., “La militarización de la seguridad pública en México”. *InterNaciones*, 2020, <https://doi.org/10.32870/in.vi20.7166> México. *Policía Federal, Nuestra historia. Origen y evolución de la Policía Federal en México*, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344692/90\\_A\\_OS\\_DE\\_CONFIANZA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344692/90_A_OS_DE_CONFIANZA.pdf).

[16] Amnistía Internacional, *Uso de la Fuerza. Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (agosto 2015).

[17] G. Pereyra, “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*; Espino, Manuel, Así comenzó la guerra contra el narcotráfico de Calderón, 23 de agosto de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/asi-comenzo-la-guerra-contra-el-narcotrafico-de-felipe-calderon>

[18] Amnistía Internacional. Memorial en derecho en calidad de amicus curiae presentado en el caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Mayo de 2018, AMR41/8371/2018, p. 3.

[19] México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, noviembre de 2018.

[20] Michael Carvalho, Tomás Andrés, *La Militarización de la Seguridad Pública en México*, Wilson Center, 11 de agosto de 2022, <https://www.wilsoncenter.org/article/infografia-la-militarizacion-de-seguridad-publica-en-mexico>

[21] Por ejemplo, a través del Programa Rector de Profesionalización, en el que las fuentes de la doctrina policial tienen como base la instrucción militar considerando manuales de instrucción propios de la Secretaría de la Defensa Nacional. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Programa Rector de Profesionalización. Anexo A. Seguridad Pública, 2007, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236524/Programa\\_de\\_formacion\\_inicial\\_para\\_Policia\\_Preventivo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236524/Programa_de_formacion_inicial_para_Policia_Preventivo.pdf)



La creación de la Guardia Nacional en México surgió como una propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador para abordar la situación de seguridad pública en el país, dando continuidad a la declaración de la “guerra contra el narcotráfico” en diciembre de 2006 –emitida por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa– y a la estrategia militarizada de seguridad del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Dentro de la administración del presidente López Obrador, que empezó en diciembre de 2018, la Guardia Nacional se erigió como su principal fuerza policial.

Las autoridades mexicanas decidieron afianzar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en México a partir de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional del 26 de marzo del 2019, mediante la conformación de la Guardia Nacional (que se conformó esencialmente con personal militar) y especificando que el presidente podría disponer de las Fuerzas Armadas [24] para realizar tareas de seguridad pública hasta 2024 mientras el nuevo cuerpo de seguridad se consolidaba. [25]

El artículo 21 de Constitución de México estableció que la Guardia Nacional tendría carácter civil. No obstante, en ese mismo artículo, se señaló que la ley secundaria determinará la estructura orgánica y la dirección de dicha organización [26] Esa remisión a la ley secundaria sirvió para nombrar a militares activos en mandos superiores de la Guardia Nacional. Esta designación también obedeció a que el régimen transitorio de la reforma constitucional publicado el 26 de marzo de 2019 dispusiera que integrantes de las policías Federal, Militar y Naval –estas dos últimas, instituciones castrenses– podrían ocupar puestos de mando en la Guardia Nacional. [27] Un Acuerdo del Poder Ejecutivo, de junio de 2019, transfirió personal de la Policía Federal, la Policía Militar y de la Policía Naval a la Guardia Nacional. [28] Actualmente, la mayoría de sus miembros (8 de cada 10) provienen de las fuerzas armadas, que también proporcionan su entrenamiento. [29]

---

[22] Meyer, Maureen, La Policía en México. Muchas reformas, pocos avances, WOLA, mayo 2014, pp. 3-6, [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Policia-en-México\\_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Policia-en-México_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf)

[23] Desde la Academia este aspecto se ha centrado en una distinción entre militarización directa y militarización indirecta. La militarización directa se ha definido como la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, mientras que la militarización indirecta hace referencia a las transformaciones que sufren las instituciones de seguridad pública para emular a las Fuerzas Armadas.

[24] Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada son “Fuerza Armada Permanente” en este documento se empleará el término “Fuerzas Armadas” por ser de dominio común, y entendiendo que este igualmente incluye a las tres fuerzas reconocidas en la Constitución.

[25] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 26 de marzo de 2019, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0)

[26] México. Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

[27] México. Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

[28] México. Presidencia de la República. Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019.

[29] Sara Elena Velázquez et al. Inventario Nacional de lo Militarizado: una radiografía de los procesos de militarización en México, Programa de Política de Drogas del CIDE, México Unido Contra la Delincuencia e Intersecta, Ciudad de México, 2024, p. 15.

Además, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ha fortalecido con un Acuerdo publicado el 11 de mayo de 2020 mediante el cual se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, haciendo mención que esto se llevará a cabo de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, [30] como se hace mención en la Constitución.

Dichas condiciones que retoman tanto la reforma constitucional como el acuerdo aludidos provienen de la sentencia del caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero se utilizan de forma contraria a la obligación establecida en dicho fallo. [31] Por ejemplo, no especifica los mecanismos que efectivamente establezcan dichas características a la participación militar en seguridad pública, establece la participación ordinaria y cotidiana de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, no crea mecanismos de fiscalización de sus labores, no subordina su participación a autoridades civiles encargadas de la seguridad pública, entre otros aspectos. [32]

Aunado a lo anterior, el 9 de septiembre de 2022, se publicó una reforma legal mediante la cual la Guardia Nacional pasa al mando operativo de la SEDENA. [33] Sin embargo, dicho traslado operativo y administrativo a la SEDENA fue invalidado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación “al considerar que el artículo 21 constitucional establece expresamente que dicha corporación será un ente civil y que su adscripción, así como la determinación de sus acciones, planes y programas, corresponden a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, en el caso, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, [34] dando como plazo enero de 2024 para que las dependencias correspondientes realicen los reajustes requeridos.

El 18 de noviembre de 2022 se llevó a cabo una reforma constitucional para ampliar hasta 2028 el plazo que originalmente concluía en 2024 en que el presidente puede emplear a las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública. [35]

En febrero de 2024, el gobierno de México anunció una iniciativa de reforma al artículo 21 constitucional que buscaba integrar a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional,

---

[30] Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, 11 de mayo de 2020, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0)

[31] Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

[32] Es de observar que el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 fue avalado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 29 de noviembre de 2022, al analizar y resolver la controversia constitucional 90/2020. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 90/2020, en sesión del 29 de noviembre de 2022.

[33] Diario Oficial de la Federación, 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, 9 de septiembre de 2022, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0)

[34] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa 140/2023 “SCJN invalida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional”, 18 de abril de 2023, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326>

[35] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 26 de marzo de 2019, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0)

como fuerza de seguridad pública integrada por personal de origen militar con formación policial dependiente de la secretaría del ramo de la defensa nacional. [36] Esta iniciativa fue aprobada el 29 de septiembre de 2024, con lo que la Guardia Nacional es ahora parte de la Fuerza Armada permanente del Estado y se regulariza la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública. [37]

En la práctica, hasta noviembre de 2023, la Guardia Nacional alcanzó un estado de fuerza de 128 mil miembros, distribuidas en las ciudades y el campo apoyando el desarrollo de diversas tareas relacionadas con la seguridad de la población aparentemente de forma permanente. Además, también hasta esa fecha, se habían edificado 295 cuarteles, se encontraban otros 124 en construcción y había pendientes 155 cuarteles más por construir. Asimismo, la Secretaría de la Defensa Nacional ya había destinado 100 espacios a la Guardia Nacional. [38]

En virtud de lo anterior, las autoridades mexicanas no están cumpliendo adecuadamente lo dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia en el caso Alvarado Espinoza y otros contra México, ya que no se trata de un uso extraordinario y subordinado de militares para la ejecución de funciones policiales. La Corte IDH estableció que el mantenimiento del orden público debe estar primariamente reservado a cuerpos policiales, ya que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. [39] Así, si bien es posible “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 excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna”. [40]

La creación y funcionamiento de la Guardia Nacional muestra un enfoque excesivamente militar en el manejo de problemas de seguridad que podrían requerir enfoques más integrales y basados en el respeto y la garantía a los derechos humanos. Ello es especialmente preocupante, dado el historial de abusos y crímenes cometidos por fuerzas militares en contextos de operaciones de seguridad en México. [41]

---

[36] Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 5 de febrero de 2024, <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-3.pdf>

[37] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 30 de septiembre de 2024, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5739985&fecha=30/09/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5739985&fecha=30/09/2024#gsc.tab=0)

[38] México. “Guardia Nacional Alcanza un Estado de Fuerza de más de 123 mil Elementos Desplegados en todo el País”, 22 de noviembre de 2022. <https://seguridad.sspc.gob.mx/contenido/1823/guardia-nacional-alcanza-un-estado-de-fuerza-de-mas-de-123-mil-elementos-desplegados-en-todo-el-pais#:~:text=Al%20participar%20en%20la%20presentación, en%20las%2026%20coordinaciones%20regionales.>

[39] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 182.

[40] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 179.

[41] Véanse los casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega, Rosendo Cantú, Trueba Arciniega y Alvarado Espinoza contra México resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó que, desde 2019 hasta agosto 2024 recibió 1,893 quejas en contra de la Guardia Nacional y 2,279 en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional. Dentro de los hechos que motivaron las quejas se encuentran actos de privación de la vida; tratos crueles, inhumanos o degradantes; actos de tortura, y detenciones arbitrarias. [42]

Además, en 2022 el colectivo de activismo digital Guacamaya filtró información de diversos servidores pertenecientes a las Fuerzas Armadas que revelaba el seguimiento realizado a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, entre ellas Amnistía Internacional. [43]

En 2023, se dieron a conocer casos de espionaje realizados probablemente desde la Secretaría de la Defensa Nacional a organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de derechos humanos en el país. Los casos del Centro ProDH, espiados en junio, julio y septiembre de 2022, del defensor de derechos humanos en Tamaulipas, Raymundo Ramos Vázquez, realizados en agosto y septiembre de 2020 [44] todas ellas a través del software Pegasus. [45] Estas personas y grupos se encontraban investigando violaciones graves a derechos humanos cometidas por el Ejército. [46]

La decisión de los gobiernos de emplear a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública implica abordar tareas de seguridad pública con una lógica similar a un conflicto armado, en lugar de buscar soluciones duraderas con una lógica en donde el principal objetivo sea que las personas puedan ejercer y disfrutar libremente sus derechos humanos. Además, reduce el compromiso de las instituciones civiles por profesionalizarse y atender de manera eficiente los problemas de seguridad. El utilizar toda la fuerza del Estado en un espíritu de combate a un enemigo para intentar reducir el crimen y la violencia, sin atender factores sociales y culturales que propician dichos actos, es una medida que tiene – al máximo - limitados impactos positivos momentáneos y al corto plazo, pero que puede contribuir desde el inicio a la comisión de violaciones a los derechos humanos [47].

Adicional a este contexto, es fundamental que exista una buena regulación sobre el uso de la fuerza, debido a que es el marco en el que se delimita la actuación de las tareas de seguridad.

---

[42] Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos, <https://sna.cndh.org.mx/Principal/NuevoIndex>

[43] Amnistía Internacional. Américas: Seguimiento por militares a organizaciones de la sociedad civil demuestra el deterioro del respeto a los derechos humanos, 7 de octubre de 2022, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/10/americas-military-monitoring-human-rights/>, [https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2023/04/INFORMEANUAL\\_2022\\_AIMEXICO.pdf](https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2023/04/INFORMEANUAL_2022_AIMEXICO.pdf)

[44] Red en Defensa de los Derechos Digitales, Ejército Espía, 2023, <https://ejercitoespia.r3d.mx/ejercito-espia/>

[45] Amnistía Internacional, Nuevos casos de espionaje con Pegasus en México no deben quedar en la impunidad, (4 de octubre de 2022) <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/nuevos-casos-de-espionaje-con-pegasus-en-mexico-no-deben-quedar-en-la-impunidad/>

[46] Carlos S. Maldonado. "El Ejército espió con Pegasus a Alejandro Encinas, subsecretario de derechos humanos". El País, 22 de mayo de 2023, <https://elpais.com/mexico/2023-05-22/el-ejercito-espia-con-pegasus-a-alejandro-encinas-subsecretario-de-derechos-humanos.html>; y Amnistía Internacional, La situación de los derechos humanos en el mundo (Índice: POL 10/7200/2024), p. 323.

[47] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos, 9 de septiembre de 2022, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/201.asp>

Al respecto, en 2019 se publicó una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza que no cumple con los estándares internacionales en la materia. Desde Amnistía Internacional se ha expresado en reiteradas ocasiones la necesidad de modificar algunos aspectos de esta Ley, tales como la limitación y excepcionalidad del uso de la fuerza letal, especificar los escenarios en los que se pueden usar los diferentes tipos de armas, el respeto al principio de absoluta necesidad, la protección de terceras personas en el ejercicio de dicha facultad, y los riesgos que representa a las manifestaciones pacíficas, [48] por mencionar algunas.

Las graves violaciones de derechos humanos en el curso de las operaciones de la Guardia nacional, han evidenciado las graves deficiencias de un cuerpo altamente militarizado para la labor de la aplicación de la ley. A pesar de ello, y en vez de reducir la militarización, la decisión de incorporar la Guardia Nacional a la fuerza armada ha aún más fortalecido la militarización.

En consecuencia, el gobierno mexicano desde el ámbito federal carece actualmente de una institución policial civil que le permita atender las cuestiones relacionadas con la seguridad pública desde una perspectiva de protección de derechos y que permita transitar a un paradigma de seguridad ciudadana, debido a que, como se ha mencionado previamente, se privilegia a las Fuerzas Armadas como las encargadas del diseño y ejecución de la estrategia de seguridad y no se ha generado una política pública de seguridad que involucre activamente a la ciudadanía, que privilegie la prevención sobre la represión y que genere condiciones para el respeto, la protección, y la realización de derechos humanos.



---

[48] Amnistía Internacional, México: Cinco cosas de la nueva Ley del Uso de la Fuerza que deben cambiar, 10 de octubre de 2019, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/10/mexico-ley-del-uso-fuerza-debe-cambiar/>; Amnistía Internacional, México: Amicus Curiae sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, (Index Number: AMR 41/0913/2019)

# 5. ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES A LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO



El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, [49] de las Naciones Unidas, establece que el término “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley que ejercen funciones de policía, especialmente, las facultades de arresto o detención, y que en los países en los que estas funciones sean ejercidas por autoridades militares, estos también están comprendidos en dicha expresión.

Lo anterior no expresa una prohibición absoluta sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de policía, sino más bien un reconocimiento a las responsabilidades que dichas instituciones adquieren al realizar dichas tareas de modo excepcional, utilizar la

la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario para el desempeño de sus tareas, la protección y respeto en todo momento de los derechos humanos de todas las personas, la prohibición de cometer crímenes de derecho internacional como cualquier acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada, entre otros.

Es decir, la participación de Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública debe ser limitada, realizada con extremo cuidado y someterse a condiciones específicas. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado, en varios casos en que México fue parte, algunos de estos requisitos.

---

[49] Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

[50] Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51.

Así, en el caso Alvarado Espinoza, relativo a personal del Ejército vinculado a desapariciones forzadas en 2009, la Corte Interamericana estableció que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primeramente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad, su participación debe ser: [51]

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

En su sentencia del caso Cabrera García y Montiel Flores, la Corte IDH resaltó que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. La Corte IDH estableció que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles. [52]

Asimismo, reiteró que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o la violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, es decir, a combatir enemigos que regularmente son miembros de Fuerzas Armadas extranjeras o personas que participan activamente en operaciones bélicas, y no a la protección de la población, el mantenimiento del orden y el control de la criminalidad, entrenamiento que es propio de los entes policiales. [53]

---

[51] Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

[52] Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrs. 86 y 89.

[53] Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 88. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que los Estados deben establecer en las normas de derecho interno una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las Fuerzas Armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. En especial, consideró que las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección de las autoridades civiles. [54]

En su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México de 2015, la CIDH refiere que la respuesta que ha dado el Estado mexicano a la violencia enfocada en “aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y las instituciones de seguridad estatales y municipales [...] ha desatado aún mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos en las que se observa una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales”. [55]

En el mismo informe, la CIDH “tomó conocimiento de un progresivo retroceso en la política de transparencia activa e información pública de las muertes de civiles y militares en operativos de seguridad, en particular cuando intervienen las fuerzas armadas” [56] y recomendó al Estado mexicano “desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de estas por parte de las policías civiles”. [57]

En su informe su misión a México de 2013, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias hizo referencia a que los soldados son adiestrados para someter al enemigo valiéndose de la fuerza, mientras que las operaciones policiales deben usar la fuerza como último recurso, en particular la fuerza letal que sólo se puede usar para evitar pérdida de vidas humanas. El Relator Especial advirtió además que “la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en la que la población civil se vea expuesta a una serie de atropellos”. [58]

---

[54] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.LV/II. Doc. 57, 31 diciembre de 2009, recomendación específica 10, p. 106. <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

[55] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Situación de Derechos Humanos en México 2015, 31 de diciembre de 2015, p. 11. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

[56] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Situación de Derechos Humanos en México 2015. p. 216.

[57] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Situación de Derechos Humanos en México 2015. p.232

[58] Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Adición, Misión a México, 28 de abril de 2014, A/HRC/26/36/Add.1, párr. 21. [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1413997.pdf)



# 6.LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y SUS PROPUESTAS ANTE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO



En México, el papel de la sociedad civil organizada para limitar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ha centrado en la defensa y protección de los derechos humanos relacionados con las funciones de seguridad del Estado. Particularmente, las organizaciones de la sociedad civil se han enfocado en visibilizar las violencias que la militarización de la seguridad pública genera en las comunidades y en enfatizar las responsabilidades que las instituciones de seguridad tienen para salvaguardar la vida, la integridad y la dignidad de las personas.

Las organizaciones de la sociedad civil han generado diversos insumos dirigidos a la población en general, el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial, con la finalidad de reducir y evitar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Los insumos más comunes son informes, investigaciones de incidencia, comunicados, memorandos de amicus curiae, recursos digitales para redes sociales, y organización de movilizaciones sociales.

Además, se han generado colectivos de organizaciones que, a partir de trabajo de incidencia, movilización, posicionamientos y propuestas, han buscado visibilizar los efectos negativos de la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. El colectivo de alcance nacional más conocido es “Seguridad Sin Guerra” que suma a 300 organizaciones y personas que buscan revertir la militarización de la seguridad pública en el país. Su trabajo de incidencia fue fundamental para que la Ley de Seguridad Interior fuera declarada inconstitucional, [59] y para que la Guardia Nacional se estableciera en la Constitución como una institución civil. [60]

En 2019, el colectivo presentó un documento titulado “Elementos para la Construcción de una Política de Seguridad Pública” [61] en respuesta a la propuesta de creación de la Guardia Nacional y mantener la presencia de las Fuerzas Armada en tareas de seguridad pública.

Además, hay que resaltar la labor la “Resistencia Feminista Antimilitarista” que engloba a 106 colectivas y organizaciones feministas que se oponen a la militarización de la seguridad pública por los efectos diferenciados que ésta ha traído a la seguridad de las mujeres. En específico, está en contra del traspaso de la Guardia Nacional a SEDENA, [62] y ha exigido que la Guardia Nacional militar no tenga presencia en el Metro de la Ciudad de México. [63] Para supervisar el funcionamiento de la Guardia Nacional desde su creación en 2019, se conformó un Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México liderado por la organización de sociedad civil “Causa en Común”, con el fin de informar a la ciudadanía y contribuir al diseño de las políticas públicas basadas en evidencia”. [64] A la fecha, el Observatorio ha generado tres informes anuales y diversos documentos de análisis que han dado cuenta, entre otros, de la opacidad de la Guardia Nacional y de posibles violaciones a derechos humanos. [65]

Lo anterior es sólo una muestra de todos los esfuerzos que se han realizado desde la sociedad civil para exigir al Estado mexicano que limite la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, y se comprometa genuinamente con la construcción y ejecución de políticas públicas con un enfoque de protección de las personas y del ejercicio pleno de los derechos humanos.

---

[59] #SeguridadSinGuerra, “Palabras de integrantes del colectivo #SeguridadSinGuerra, del martes 20 de noviembre de 2018”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, <https://cmdpdh.org/2018/11/20/palabras-de-integrantes-del-colectivo-seguridadsinguerra-del-martes-20-de-noviembre-de-2018/>

[60] México Unido Contra la Delincuencia, Es un triunfo, nuestra voz fue escuchada: #SeguridadSinGuerra por Guardia Nacional, 21 de febrero de 2019, <https://www.mucd.org.mx/2019/02/es-un-triunfo-nuestra-voz-fue-escuchada-seguridadsinguerra-por-guardia-nacional/>

[61] #SeguridadSinGuerra, Elementos para la Construcción de una Política de Seguridad Pública, 2009, <https://www.seguridadsinguerra.org/#block-10549>

[62] Feministas Antimilitaristas, “Resistencia Feminista Antimilitarista: la guerra también es contra nosotras”, Animal Político, 6 de septiembre de 2022, <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/resistencia-feminista-antimilitarista-la-guerra-tambien-es-contra-nosotras>

[63] Amnistía Internacional, Comunicado Red Feminista Antimilitarista, 20 de enero de 2023, <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/comunicado-red-feminista-antimilitarista/>

[64] Causa en Común, Observatorio de la Guardia Nacional, [http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/#http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/#/fuerzas\\_armadas](http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/#http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/#/fuerzas_armadas)

[65] Causa en Común, Informe del Observatorio de la Guardia Nacional, 2022, <http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/#http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/#/informes>

# 7. PRINCIPIOS CLAVE PARA LA DESMILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

En el contexto descrito anteriormente, Amnistía Internacional propone los siguientes principios clave para la desmilitarización de la seguridad pública en México:

## 7.1 DISEÑAR ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DIFERENCIADAS E INTEGRALES ENFOCADAS EN LA PROTECCIÓN Y RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Con una estrategia diferenciada de seguridad, se puede lograr garantizar el derecho de todas las personas a vivir sin violencia, ya sea estatal o criminal, el derecho a la integridad personal al reducir la probabilidad de que los agentes de seguridad del Estado cometan actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes [66] al buscar dar resultados a una estrategia que no es significativa para los problemas cotidianos de sus comunidades, así como el derecho a la libertad personal, por mencionar algunos.

México debe lograr esto sin sacrificar el respeto a los derechos humanos reconocidos, que deben ser atendidos por las autoridades de todos los órdenes de gobierno como lo expresa, por ejemplo, el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

[66] Las investigaciones de Carlos Silva Forné y Sergio Padilla Oñate utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2016) de INEGI muestran que las policías municipales tienen una menor probabilidad de realizar actos de tortura que instituciones como la Policía Ministerial, el Ejército o la Marina. C. Silva; S. Padilla, "Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal", Dossier Estudios Empíricos sobre Cortes, octubre 2019, p.119.





Desde el paradigma de seguridad ciudadana basado en derechos humanos, el trabajo comunitario y local de las autoridades de seguridad y justicia es trascendental para obtener resultados concretos ante los problemas relacionados con las violencias y la delincuencia. [67] Esto sólo es posible si se diseñan estrategias concretas para cada localidad, a partir de una orientación general decidida a nivel nacional. Estas estrategias deberán estar basadas en un análisis de contexto adecuado a cada circunstancia, lo cual puede permitir proponer medidas más efectivas para las situaciones concretas que se registran en las localidades. Además, estas medidas pueden ayudar a atender las causas de las problemáticas de seguridad, que deberán ser apoyadas con políticas públicas de prevención de violencia y delincuencia.

Lo anterior permitiría que las políticas de seguridad en México transiten de un paradigma de seguridad pública a un paradigma de seguridad ciudadana en donde los esfuerzos institucionales están centrados en la construcción de mejor ciudadanía, con la persona humana en el centro, y enfocada en prevenir y controlar los fenómenos delictivos y violentos con una actuación de la Fuerza Pública cercana a las personas y orientada a la solución de problemas, [68] y no enfocada en la reacción a los delitos a partir de medidas represivas o destinadas únicamente a mantener el orden y ello con un enfoque enemigo hacia la propia población.

Para ello, se requiere que las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública derivado de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como el Consejo Nacional de Seguridad Pública los Consejos Municipales de Seguridad Pública y el propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es el órgano técnico encargado de vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, [69] lleven a cabo todas las funciones que les confiere la ley, sin simulaciones protocolarias, [70] y permitiendo que estados y municipios implementen de manera específica sus estrategias de seguridad y justicia.

Además, las Comisiones de Seguridad Pública, de administración y procuración de justicia o equivalentes en el poder legislativo federal y local, deberán participar activamente en la evaluación de la política pública en materia de seguridad y justicia y deberán generar los mecanismos necesarios para que el derecho a la transparencia y el acceso a la información en este rubro sea respetado.

---

[67] USAID e INSYDE, Policía Comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30315.pdf>

[68] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadii.sp.htm>

[69] De acuerdo con datos oficiales, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuyo propósito es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y de definición de las políticas públicas en materia de seguridad pública; por lo tanto es el órgano operativo, el eje de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales responsables de la función de salvaguardar la integridad de las personas, la seguridad ciudadana, así como de preservar el orden y la paz públicos, <https://www.gob.mx/sesnsp/que-hacemos>

[70] En 2019, Causa en Común publicó un estudio sobre los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública en los que se encontró que los acuerdos no tienen mecanismos de cumplimiento y que la mayoría de ellos son ambiguos, [http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/07/acuerdos-del-consejo-nacional-nueva\\_compressed.pdf](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/07/acuerdos-del-consejo-nacional-nueva_compressed.pdf)



## **7.2 ENCAMINAR UNA REFORMA POLICIAL DIFERENCIADA Y COMPROMETIDA CON EL RESPETO A LA VIDA, LA INTEGRIDAD PERSONAL, LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD PERSONALES.**

Una reforma policial es uno de los principales elementos para transitar del paradigma de seguridad pública que vive actualmente México, al paradigma de seguridad ciudadana basado en el respeto y la protección de derechos humanos. Esto requiere en primer lugar que el organismo encargado de hacer cumplir deber ser de carácter civil con un enfoque de servir y proteger a la población – a ser a través de restablecer [reactivar] la policía federal extinta, la creación de un nuevo organismo o una desmilitarización total de la Guardia Nacional reintegrada hacia la Secretaría de la Seguridad Pública.

Además, los procesos de reforma policial se sustentan en modificar la doctrina, la educación y entrenamiento policial, su equipamiento y su sistema de sanciones, para contar con instituciones de seguridad que puedan garantizar la seguridad de las personas sin violentar sus derechos humanos.

Una reforma policial debe siempre apuntar a “transformar los valores, la cultura, las políticas y las prácticas de las organizaciones policiales para que la policía pueda desempeñar sus funciones respetando los derechos humanos y el estado de derecho”. [71]

En 2021, Amnistía Internacional organizó una conferencia regional virtual, a la que asistieron casi un centenar de personas entre activistas, académicos, y funcionariado público, tras lo cual se publicó un informe [72] con cinco recomendaciones clave que se formulan a los Estados para abordar las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía y que debieran servir de base para cualquier reforma policial. Estas son:

- 1) Establecer mecanismos de supervisión independiente a las instituciones policiales;
- 2) Involucrar de manera significativa a la sociedad civil y a las organizaciones de víctimas en la supervisión de la Policía y en la búsqueda de justicia;
- 3) Utilizar protocolos para la debida investigación del abuso policial;
- 4) Atender la violencia policial ilícita como fenómeno estructural a través de análisis de patrones; y
- 5) Repensar el rol de los mandos para mejorar la supervisión y la rendición de cuentas en la Policía.

---

[71] Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad, Reforma Policial. Aplicación de los principios de buena gobernanza del sector seguridad a los servicios policiales, 2015, p. 2, [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_16\\_Reforma%20Policial.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_16_Reforma%20Policial.pdf) p.2

[72] Amnistía Internacional, Policias Bajo la Lupa. Cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la Policía en las Américas, AMR 01/4810/2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/4810/2021/es/>



De acuerdo con el Instrumento Pedagógico para la Reforma Policial Democrática en México [73] del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), algunos de los aspectos que deben considerarse en una reforma policial efectiva son: a) claridad y definición de los perfiles del personal policial durante toda su carrera profesional, b) una cultura institucional basada en el respeto y la protección de los derechos humanos, c) reglas claras sobre uso de la fuerza, detención de personas, y otras facultades del personal policial que les permitan cumplir con su trabajo sin violentar derechos humanos, d) mecanismos efectivos de rendición de cuentas y auditoría externa, e) fomentar la participación ciudadana en las labores de seguridad, f) a nivel municipal, implementar de manera efectiva el modelo de policía comunitaria o policía de proximidad, g) que la seguridad como responsabilidad del Estado tenga un enfoque preventivo y no disuasivo o reactivo, h) reducir al mínimo la participación de las Fuerzas Armadas en dichas tareas. [74]

Un paso fundamental para una reforma policial orientada a la seguridad ciudadana es la modificación y reestructuración del Programa Rector de Profesionalización, que es la base de la formación que recibe el personal policial en México. Un primer paso consistirá en eliminar de la currícula todas aquellas referencias y componentes derivados de la doctrina militar que se han enunciado previamente, adecuar sus contenidos a las capacidades específicas de cada ámbito policial a un espíritu de servir y proteger a la población en vez de un enfoque enemigo, y buscando generar en las y los policías habilidades que les permitan de manera eficiente proteger los derechos humanos de la ciudadanía, por ejemplo, priorizando la negociación y solución de conflictos sobre el uso de la fuerza letal y armas de fuego.

La reforma al Programa Rector de Profesionalización, debe ser impulsada desde el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en articulación con los aspectos necesarios para una reforma policial efectiva.

Con una reforma policial efectiva, las instituciones de seguridad podrán garantizar el derecho de las personas a la libertad e integridad personal, al reducir conductas que privilegien niveles de fuerza susceptibles de causar lesiones graves o la muerte y prevenir las detenciones arbitrarias. Además, una reforma policial puede garantizar que el Estado mexicano cumpla con su obligación de respetar las garantías judiciales de las personas al garantizar la presunción de inocencia en la actuación policial, así como proteger la honra y la dignidad de las personas al realizar intervenciones policiales sustentadas en evidencia.

De esta forma, al contar con policías profesionales y respetuosas y garantes de los derechos humanos de todas las personas, los incentivos para utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública podrían reducirse, avanzando entonces hacia la desmilitarización en este ámbito.

---

[73] Insyde, Instrumento Pedagógico para la Reforma Policial Democrática en México, agosto de 2013, [http://insyde.org.mx/pdf/seguridad-y-reforma/instrumento\\_pedagogico-para-la-reforma-policial.pdf](http://insyde.org.mx/pdf/seguridad-y-reforma/instrumento_pedagogico-para-la-reforma-policial.pdf)

[74] Además se pueden consultar otros importantes insumos sobre reforma policial en México como Causa en Común, Las Policías en México: radiografía de un retraso crónico 2018-2022y WordI Justice Project, Investigación, Policía <https://worldjusticeproject.mx/category/investigacion/reforma-policial/https://causaencomun.org.mx/beta/la-situacion-de-las-policias-en-mexico-2022/>

## **7.3 MODIFICAR DE FORMA INMEDIATA EL FUNCIONAMIENTO DE LA GUARDIA NACIONAL PARA ASEGURAR EL PLENO RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN TODAS SUS OPERACIONES.**

Mientras que se establezca e implementa el proceso de reforma del sistema de seguridad pública, se requiere tomar todas las medidas para asegurar que la Guardia Nacional respete y protege en todo momento los derechos de las personas. Eso implica que la Guardia Nacional debe trabajar para que el personal militar que la conforma pase por un proceso de revisión y reeducación extensivo que les permita adecuarse a su función actual de hacer cumplir la ley:

La Guardia Nacional debe reducir los aspectos militarizados de su conformación a través de un proceso de modificación de doctrina, entrenamiento, capacitación y equipamiento. Este aspecto es sumamente relevante ante la agenda de seguridad ciudadana y derechos humanos, pues representaría una medida trascendental para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana. Esto implica también que con respecto a sus operaciones del cumplimiento de la ley debería ser sujeta al foro civil.

Además, mientras se concluye la reforma del sistema de seguridad pública, la Guardia Nacional, como institución [de Fuerza Pública] del ámbito federal, deberá limitar sus competencias únicamente a aquellas actividades relacionadas con delitos del ámbito federal y sus actividades no deberían trastocar las funciones de las policías estatales y municipales. Las solicitudes de estados y municipios para contar con el apoyo de la Guardia Nacional en sus territorios deberán estar debidamente fundadas y motivadas y no debería enfocarse en actividades del ámbito local. Asimismo, la Guardia Nacional no debería intervenir directamente en la investigación de los delitos ni contar con facultades de policía migratoria. [75]

---

[75] Caso Alvarado Espinoza y Otros VS. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), Caso Alvarado Espinoza y Otros VS. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf).

## 7.4 ENCAMINAR UNA REFORMA MILITAR ORIENTADA A LA DELIMITACIÓN DE FUNCIONES BAJO UN MARCO NORMATIVO QUE RESPETE Y GARANTICE LOS DERECHOS HUMANOS

La participación del Ejército y la Marina en todos los aspectos relacionados con la función de la Guardia Nacional deben ajustarse a los parámetros establecidos por la Corte IDH en la sentencia Alvarado Espinoza, es decir, la actuación debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada. [76] Esta participación debe terminar lo antes posible y, en ningún caso extenderse más allá de 2028, en concordancia con la reforma constitucional de 2022.

El retiro progresivo y ordenado de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública no tendrá efectos duraderos si no se lleva a cabo una reforma militar que delimite correctamente las funciones de las Fuerzas Armadas.

Por un lado, se debe establecer claramente en las leyes qué es la Fuerza Armada Permanente, cuáles son sus atribuciones específicas, y cuáles son sus misiones. Esto implica un rediseño del marco normativo [77] que actualmente regula la existencia y actuación de las Fuerzas Armadas en el país. Por otro lado, es importante desvincular a las Secretarías de Estado del ramo de la Defensa de cuestiones relacionadas con la seguridad pública. Un caso importante es retirar la pertenencia de la SEDENA y la SEMAR del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de cualquier otro órgano deliberativo sobre política pública en seguridad del país que no tenga estricta relación con las cuestiones de seguridad nacional.

La profundización de la militarización de la seguridad pública en México requiere que el retiro de las Fuerzas Armadas de todas las tareas de seguridad pública que asumen actualmente se haga de manera progresiva y ordenada. Esto significa que, por un lado, se deben establecer plazos realistas para que las Fuerzas Armadas traspasen sus asignaciones a las instituciones de seguridad civiles y, por otro lado, que esto se haga atendiendo a las características específicas de cada contexto. Un plan de retiro eficiente no puede llevarse a cabo atendiendo todos los casos de la misma forma.

Las personas tomadoras de decisiones en política pública en materia de seguridad y justicia deben mantener un compromiso expreso con los derechos humanos, de tal forma que se reduzca la consideración de que las Fuerzas Armadas son la principal herramienta del Estado para solucionar los múltiples problemas de seguridad y violencias del país.

---

[76] Caso Alvarado Espinoza y Otros VS. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf)

[77] Entre estas normas se encuentran la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Ley Orgánica de la Armada de México, Ley de Ascensos de la Armada de México, Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Código de Justicia Militar, Ley del Servicio Militar, Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, y demás leyes aplicables.

# 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Los cuatro principios propuestos por Amnistía Internacional pueden constituir un paso importante para el Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. El retiro progresivo y ordenado de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública en México es necesario, no sólo para reducir la probabilidad de violaciones graves a derechos humanos, sino también para mejorar las condiciones de seguridad de las personas. Dicho retiro no podrá ser eficiente si no se lleva a cabo desde una perspectiva holística que involucre a todos los actores políticos y sociales del país que están involucrados de manera directa e indirecta en el diseño e implementación de la política pública en materia de seguridad.

Para ello, la organización formula las siguientes recomendaciones:

## Al Poder Ejecutivo

- Cumplir con el plazo establecido en la reforma constitucional respecto al apoyo que las Fuerzas Armadas puedan brindar en temas de seguridad pública a la Federación, estados y municipios. Esto significa que, para el año 2028, las Fuerzas Armadas ya no deberían participar más en tareas de seguridad pública.
- Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un programa de retiro progresivo y ordenado de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública vinculado de manera transversal con los objetivos y ejes relacionados con la problemática de seguridad y justicia construido desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Encaminar una reforma policial comprometida a que las funciones de cumplimiento de la ley y labores de seguridad sean llevados a cabo por un organismo federal con mando, estructura, disciplina y adscripción de carácter civil con un enfoque de respeto y protección
- Cambiar la actitud general de mirar a los problemas de seguridad como si se tratase de un conflicto armado y abordarles bajo una visión de aplicación de la ley y de protección de los derechos humanos.
- Construir una reforma policial integral, basado en la evidencia, que se ajuste a las realidades y necesidades de cada entidad federativa y de cada municipio, formulado - en un espíritu de servir y proteger a la población en vez de un enfoque enemigo - a partir del Consejo Nacional de Seguridad Pública y con la participación de organizaciones de la sociedad civil, representantes comunitarios, academia, y demás actores relevantes.

- Modificar de forma inmediata el funcionamiento de la Guardia Nacional en cuanto a las instrucciones, políticas operativas, y formación de forma que reflejan sus obligaciones de respeto de los derechos humanos, y sometiénola al control de la justicia de foro civil para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos en todas sus operaciones.
- Establecer un plan específico de retiro de las Fuerzas Armadas de la seguridad pública.
- Generar y publicar un diagnóstico certero sobre la situación actual de la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, de la función policial en los distintos ámbitos de gobierno, y de los diversos problemas de seguridad y violencia que se viven en el país. Este diagnóstico debería ser elaborado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en conjunto con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con aportaciones de estados y municipios.
- Limitar el uso de la atribución que el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le brinda al presidente de la República para utilizar a las Fuerzas Armadas, de tal forma que se utilice únicamente en las más urgentes situaciones de seguridad nacional y con respeto al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Modificar, a partir de mesas de trabajo interdisciplinarias, el Programa Rector de Profesionalización, buscando que este refleje una perspectiva de seguridad ciudadana en la formación policial. Además, deberá considerar educación, capacitación y entrenamiento con base en objetivos e indicadores enfocados en uso de la fuerza, ejercicio de la facultad de detención con énfasis en el respeto y protección de personas en situación de vulnerabilidad, atención a personas migrantes, erradicación de prácticas de tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes, el racismo y la discriminación racial, los estereotipos de género, y cualquier otra forma de discriminación e intolerancia.

## Al Poder Legislativo

- Adoptar las reformas normativas que sean necesarias que permitan definir qué es la fuerza pública y qué son las Fuerzas Armadas o Fuerza Armada permanente en México, sus atribuciones y facultades, y sus objetivos bajo un marco de estado de derecho que proteja derechos humanos.
- Adecuar el marco normativo aplicable a la seguridad en México para que este sea congruente, incluyendo la revisión de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Protocolo Nacional de Primer Respondiente, y la normativa del sistema penitenciario, entre otras.
- Reformar la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza para que esté efectivamente alineada con los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La nueva ley deberá ser suficientemente clara y específica tanto para el personal policial y de seguridad pública como para la ciudadanía en general. En particular, la Ley debe limitar claramente el uso de la fuerza letal como último recurso para la protección contra una amenaza inminente de muerte o de lesiones graves; exigir el uso de la fuerza mínima y la protección de terceras personas; limitar y especificar los tipos de armamento permitido y sus usos y garantizar el derecho a manifestaciones pacíficas.[78]
- Facilitar, a partir de las comisiones de defensa nacional del Senado de la República y de la Cámara de diputados, los espacios de transparencia y rendición de cuentas para que las Fuerzas Armadas informen sobre los avances en el retiro progresivo y ordenado de las tareas de seguridad pública, además de las cuestiones vinculadas con sus labores de defensa nacional.
- Legislar la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública en términos del artículo 129 constitucional únicamente bajo un enfoque de limitación, supervisión y control y no de ampliación de las tareas civiles que actualmente realizan.

---

[78] Amnistía Internacional. México: Cinco cosas de la nueva Ley del Uso de la Fuerza que deben cambiar. 10 de octubre de 2019. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/10/mexico-ley-del-uso-fuerza-debe-cambiar/>



FUE EL

EJERCITO

# AMNISTÍA INTERNACIONAL



**Ilustración de portada:**

**©Amnistía Internacional México.**

**© Amnistía Internacional 2024**

Salvo cuando se indique lo contrario de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra deriva, internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Para más información, visite la página Permisos de nuestros sitio: <https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2024 por Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street, London WC1X 0DW, Reino Unido

**INDEX: AMR 41/8666/2024**

**Publicación: 2024**

**Idioma original: Español**

**© Amnesty International 2024**

# MASACRES EN NUEVO LAREDO, MÉXICO



México ha transferido las funciones policiales esenciales a sus fuerzas armadas, lo que ha ocasionado violaciones graves a los derechos humanos. Durante 2023 se registraron tres masacres en la ciudad de Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, al norte del país. Estos hechos no han sido investigados adecuadamente y no todas las personas responsables han sido llevadas ante la justicia.

# ÍNDICE

<b>1. Resumen Ejecutivo</b>	<b>32</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>35</b>
<b>3. La creciente militarización de la seguridad pública</b>	<b>36</b>
<b>4. Masacres en Nuevo Laredo durante 2023</b>	<b>40</b>
4.1 Masacre del 26 de febrero	40
4.2 Masacre del 16 de abril	42
4.3 Masacre del 18 de mayo	45
<b>5. Violaciones a los derechos humanos y posibles crímenes de derecho internacional</b>	<b>48</b>
5.1 El derecho a la vida y el uso de la fuerza	48
5.2 Posibles crímenes de derecho internacional	51
5.3 Deber de investigar y sancionar	52
5.4 Uso del fuero militar e impunidad	52
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>54</b>



# RESUMEN EJECUTIVO



México ha transferido las funciones policiales, que son típicamente civiles, a las fuerzas armadas en todo su territorio y ha militarizado a la Guardia Nacional, un órgano que se creó en 2019 como un órgano policial de naturaleza civil, pero que ha sido transferido a la Secretaría de la Defensa Nacional.

El proceso de militarización en México ha ocurrido de manera creciente al menos desde 2006, cuando el gobierno federal ordenó enormes despliegues de fuerzas armadas como parte de su estrategia contra la delincuencia organizada. Ello, a pesar de que los estándares interamericanos de derechos humanos indican que las fuerzas armadas solamente pueden utilizarse para labores de seguridad de forma excepcional. El supuesto de excepcionalidad no se cumple en el caso de México ya que la Guardia Nacional, un cuerpo integrante de las Fuerzas Armadas, es el organismo encargado de la seguridad en el país, por lo que realiza sus funciones de forma cotidiana.

En 2019 se autorizó por parte del Congreso de la Unión el uso temporal y limitado de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública mientras se fortalecía la Guardia Nacional, entonces recién creada y que sería una corporación civil. Sin embargo, pronto la Guardia Nacional quedó en los hechos bajo el control castrense, proviniendo mucho de su personal del Ejército o de la Marina, al igual que sus mandos. En septiembre de 2024 se aprobó una iniciativa de reforma constitucional que incorporó a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, que es una institución militar.

Antes de esta reforma constitucional, el 11 de mayo de 2020 se publicó un acuerdo presidencial que expandió las funciones de las fuerzas armadas, disponiendo así su utilización para realizar funciones de seguridad pública. El acuerdo no especifica su alcance, ni establece condiciones para su implementación; en particular, no explica cómo estas funciones se harán de forma extraordinaria y limitada, ni prevé que las actuaciones estén efectivamente bajo un control civil.

En Nuevo Laredo, Tamaulipas, la creciente militarización de la seguridad ha ocasionado graves violaciones a los derechos humanos. En este documento se narran tres masacres cometidas en el primer semestre de 2023:

- En la madrugada del 26 de febrero de 2023, siete hombres que se encontraban en una camioneta fueron perseguidos y atacados por cuatro vehículos militares, aproximadamente a las 4:00 horas. Cinco de los tripulantes de la camioneta fueron muertos y otro resultó gravemente herido. Los soldados obstaculizaron la atención médica de urgencia y presentaron un relato de hechos inverosímil en que afirmaban que se había tratado de un enfrentamiento armado, a pesar de que no hay evidencia que ocurrió un enfrentamiento ni que las víctimas estuvieran armadas.

- 
- El 16 de abril de 2023, entre las 9:00 y 10:00 horas, en la carretera federal Nuevo Laredo-Piedras Negras, agentes de la Guardia Nacional atacaron una camioneta en que viajaban cinco miembros de una familia. Murieron dos personas, incluida una adolescente de 15 años, y resultaron tres personas heridas. El hecho no tuvo un motivo claro y, según testimonio de los sobrevivientes, al percatarse de que no eran las personas que suponían, los elementos de la Guardia Nacional los dejaron en el lugar sin brindar asistencia médica.
  - El 18 de mayo de 2023 cinco personas murieron a manos de integrantes del Ejército Mexicano. La Secretaría de la Defensa Nacional informó que los soldados abrieron fuego en contra de tripulantes de una camioneta, supuestamente en respuesta a una agresión y que las personas habrían fallecido debido al intercambio de disparos. Sin embargo, un video de cámaras de seguridad muestra que las personas a bordo de la camioneta ya habían sido sometidas y estaban alineadas junto a una pared cuando los soldados les dispararon.

Estos casos muestran que las fuerzas de seguridad no operaban en la zona con un espíritu de hacer cumplir la ley, sino con una actitud de combatir a un enemigo e inobservando su obligación de respetar y proteger a la vida.

En todos los casos hubo violaciones al derecho a la vida, además del derecho a la integridad física. En el caso de algunas de las personas fallecidas, la forma en que ocurrieron los hechos indica que, al momento de morir, no representaban una amenaza pues estaban gravemente heridas y sin armamento, esto lleva a concluir que se podría haber tratado del crimen internacional de ejecuciones extrajudiciales, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. [1]

Además, las acciones de las fuerzas armadas no fueron investigadas con la debida diligencia y no todas las personas sospechosas de responsabilidad penal han comparecido ante los tribunales de justicia. Se destaca, en particular, la persistencia del uso del fuero militar, inadecuado para investigar la presunta responsabilidad penal individual de miembros de las fuerzas armadas; el control de la fiscalía militar en la investigación para indagar si se violó la disciplina militar y, con ello, la obstaculización del trabajo de la Fiscalía General de la República.

Estas violaciones graves de los derechos humanos, algunas de las cuales podrían constituir crímenes de derecho internacional, deben ser investigadas adecuadamente y las personas sospechosas de responsabilidad penal deben ser llevadas a la justicia en procesos justos, es decir, ante tribunales civiles ordinarios. Además, el Estado debe tomar medidas adecuadas para impedir que hechos similares se repitan en el futuro.

---

[1] Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 108



## Por ello, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones a las autoridades mexicanas:

- Reformar el sistema de seguridad pública de forma que las funciones de cumplimiento de la ley y las labores de seguridad, sean llevadas a cabo por un organismo federal con mando, estructura, disciplina y adscripción de carácter civil y con un enfoque de respeto y protección de los derechos humanos – ya sea a través de la creación de un nuevo mecanismo policial federal o través de una reforma fundamental de la Guardia Nacional como organismo civil reintegrada a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Elaborar e implementar con urgencia un plan para que, lo antes posible, se retire de forma ordenada a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, incluyendo una reforma constitucional que disponga que las fuerzas armadas no pueden participar en labores de seguridad ciudadana.
- Modificar el marco legal para garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional perpetrados por miembros de las fuerzas armadas, independientemente del carácter civil o militar de la víctima, sean investigadas en su totalidad, procesadas y juzgadas adecuada y exclusivamente por las autoridades judiciales civiles; evitando que las autoridades militares investiguen supuestas infracciones a la disciplina militar vinculadas con estos casos.
- Garantizar que el personal encargado de hacer cumplir la ley conoce y aplica los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Código de conducta de la ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y las partes pertinentes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Proveer la investigación pronta, imparcial, independiente y efectiva de los casos de crímenes de derecho internacional y violaciones de derechos humanos, incluyendo la tortura y otros malos tratos y las ejecuciones extrajudiciales, llevando a todas las personas sospechosas de responsabilidad penal, incluyendo a aquellas con responsabilidad de mando, ante los tribunales civiles ordinarios.
- Reparar de forma integral a las víctimas de los casos descritos en este documento y a las víctimas de otros eventos atribuibles al Estado mexicano, de conformidad con los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos.

# 2. METODOLOGÍA

Amnistía Internacional documentó tres casos de masacres ocurridas en el estado de Tamaulipas, al norte de México, durante el primer semestre de 2023. Para la determinación de los hechos mencionados en este documento, la organización revisó información de fuentes abiertas, en particular el trabajo periodístico de Aristegui Noticias, Alfredo Peña, Baruc Mayen, Diana Lastiri, Gloria Leticia Díaz, Joel Cano, Luciano Campos Garza, Maria Abi-Habib y Galia García Palafox, Pablo Ferri, y Patricia Dávila, [2] entrevistas con personas defensoras de los derechos humanos, así como documentos de las investigaciones oficiales abiertas por diversas autoridades. Finalmente, se realizó una revisión de material audiovisual disponible en fuentes abiertas en dos de los tres casos incluidos en el documento.

La información fue contrastada entre las fuentes abiertas disponibles, documentos oficiales y documentación de organizaciones de derechos humanos. Para proteger la seguridad de las personas, no se han señalado en cada descripción fáctica cada una de los documentos o fuentes de información de forma particularizada. Las fuentes abiertas están citadas, en su conjunto, en este apartado de metodología.

Los hechos son analizados desde una perspectiva del derecho y los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente de las obligaciones del Estado al hacer uso de la fuerza, del respeto al derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida y de la prohibición de las ejecuciones extrajudiciales. El informe describe la situación hasta el 30 de septiembre de 2023, fecha de cierre editorial del documento.

La organización agradece a las personas y organizaciones que proporcionaron información para este documento, en particular al Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo.

---

[2] Aristegui Noticias. Redacción, “CNDH Investiga Presunta Ejecución en Nuevo Laredo”. Aristegui Noticias, 7 de junio de 2023; Alfredo Peña, “Testigo: Guardia Nacional de México mató a joven embarazada”. Associated Press, The San Diego Union-Tribune, 17 de abril 2023; Baruc Mayen, “¿Cuál fue la versión de la Sedena sobre la ejecución de 5 civiles en Nuevo Laredo, Tamaulipas?” Infobae, 8 de junio de 2023; Baruc Mayen, “CNDH confirma ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo a manos de la Sedena”. Infobae, 20 de agosto de 2023; Diana Lastiri, “Detienen a 16 militares por presunta ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo (Video)”. Proceso, 10 de junio de 2023; Gloria Leticia Díaz, “Otra ejecución en Nuevo Laredo: Denuncian que Guardia Nacional mató a menor embarazada y a un hombre”, Proceso, 17 de abril de 2023; Joel Cano, “Guardia Nacional habría disparado en más de 80 ocasiones contra una familia en Nuevo Laredo”, Infobae, 18 de abril de 2023; Luciano Campos Garza, “Video exhibe una supuesta ejecución extrajudicial de la Sedena en Nuevo Laredo”. Proceso, 6 de junio de 2023; Maria Abi-Habib y Galia García Palafox, “Un ataque mortal deja en evidencia una creciente amenaza en México”. The New York Times, 7 de abril de 2023; Pablo Ferri, “Cuerpos con 10 y 12 heridas de bala y otro con un tiro en la sien: las autopsias de la masacre de Nuevo Laredo”, El País, 2 de marzo de 2023; Pablo Ferri, “El segundo superviviente de Nuevo Laredo: ‘Un soldado me disparó por la espalda cuando ya estaba tirado en el suelo’”, El País, 11 de marzo de 2023; Pablo Ferri, “El sobreviviente de Nuevo Laredo: ‘Escuché que los militares decían: Mátenlo, mátenlo’”, El País, 1 de marzo de 2023; Pablo Ferri, “La masacre de Nuevo Laredo: pistas, detalles e inconsistencias”, El País, 6 de marzo de 2023; Pablo Ferri, “La muerte de cinco jóvenes, supuestamente a manos del Ejército, siembra el caos en Nuevo Laredo”. El País, 27 de febrero de 2023; Pablo Ferri, “Las necropsias de la matanza militar de mayo en Nuevo Laredo: un choque, catorce balazos y cinco muertos”. El País, 30 de junio de 2023; Pablo Ferri, “Un nuevo ataque a balazos en Nuevo Laredo apunta a la Guardia Nacional: ‘Dijeron que nos iban a matar. Luego checkaron la troca y dicen ‘guey, la cagamos’”, El País, 19 de abril de 2023; y Patricia Dávila, “La Sedena reacciona: el video toca la FGR, que debe investigar la supuesta ejecución extrajudicial”. Proceso, 6 de junio de 2023.



# 3. LA CRECIENTE MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA



En México, la función típicamente policial —el hacer cumplir la ley— es ejercida concurrentemente por los municipios, las entidades federativas y la federación. Sin embargo, en las últimas dos décadas se han transferido muchas facultades policiales a las fuerzas armadas y se ha creado un cuerpo policial militarizado: la Guardia Nacional. Esto ha sucedido a pesar de que los estándares interamericanos de derechos humanos indican que las fuerzas armadas solamente pueden utilizarse para labores de seguridad de forma excepcional y limitada. [3]

Desde el año 2006, las autoridades mexicanas han dispuesto el aumento de la presencia de personal militar en funciones de cumplimiento de la ley. Ello, en el marco de lo que en ese momento se denominó “guerra contra la delincuencia organizada”, esto es, una política basada en el despliegue masivo de fuerzas armadas con poca coordinación y limitada subordinación a la autoridad civil. [4] Esta política continuó en los gobiernos subsecuentes. Así, en diciembre de 2017, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Interior, que aumentaba las facultades de las fuerzas armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública. Esa ley fue anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2018, por haberse incumplido el procedimiento legislativo en su trámite. [5]

---

[3] Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

[4] Amnistía Internacional. Memorial en derecho en calidad de amicus curiae presentado en el caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Mayo de 2018, AMR41/8371/2018, p. 3.

[5] México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, noviembre de 2018.

La creación de la Guardia Nacional en México surgió como una propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador para abordar la situación de seguridad pública en el país, dando continuidad a la declaración de la “guerra contra el narcotráfico” en diciembre de 2006 –emitida por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa– y a la estrategia militarizada de seguridad del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Dentro de la administración del presidente López Obrador, que empezó en diciembre de 2018, la Guardia Nacional se erigió como su principal fuerza policial.

La reforma constitucional en 2019 para crear la Guardia Nacional y su ley orgánica confirmaron la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.[6] En un principio la participación de las fuerzas armadas estaba limitada a cinco años (hasta 2024), “en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial”, pero mediante una reforma constitucional del 18 de noviembre de 2022, se autorizó al presidente de la República para disponer de la Fuerza Armada permanente hasta el año 2028. [7]

El artículo 21 de Constitución de México estableció que la Guardia Nacional tendría carácter civil. No obstante, en ese mismo artículo, se señaló que la ley secundaria determinará la estructura orgánica y la dirección de dicha organización. [8] Esa remisión a la ley secundaria sirvió para nombrar a militares activos en mandos superiores de la Guardia Nacional. Esta designación también obedeció a que el régimen transitorio de la reforma constitucional publicado el 26 de marzo de 2019 dispusiera que integrantes de las policías Federal, Militar y Naval –estas dos últimas, instituciones castrenses– podrían ocupar puestos de mando en la Guardia Nacional. [9] Un Acuerdo del Poder Ejecutivo, de junio de 2019, transfirió personal de la Policía Federal, la Policía Militar y de la Policía Naval a la Guardia Nacional. [10] Actualmente, la mayoría de sus miembros (8 de cada 10) provienen de las fuerzas armadas, que también proporcionan su entrenamiento. [11]

El 11 de mayo de 2020, se publicó un acuerdo presidencial que expandió y formalizó el rol de las fuerzas armadas en la seguridad pública, estrechando la colaboración entre la Guardia Nacional y el Ejército y la Marina. [12]

---

[6] México. Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019; y México. Decreto por el que se Expide la Ley de la Guardia Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

[7] México. Decreto por el que se Reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2022.

[8] México. Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

[9] México. Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

[10] México. Presidencia de la República. Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019.

[11] Sara Elena Velázquez et al. Inventario Nacional de lo Militarizado: una radiografía de los procesos de militarización en México, Programa de Política de Drogas del CIDE, México Unido Contra la Delincuencia e Intersecta, Ciudad de México, 2024, p. 15.

[12] México. 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2020.



El acuerdo establece la utilización permanente de la Fuerza Armada para realizar funciones de seguridad pública, que afirma serán de forma excepcional, controlada, supervisada, subordinada y complementaria, sin precisar dichos conceptos ni las situaciones en las que se justificará la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad. El acuerdo no especifica su alcance, ni establece condiciones para su implementación, tampoco prevé que las actuaciones estén efectivamente bajo un control civil. En noviembre de 2022 la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el acuerdo es constitucional, al resolver la Controversia Constitucional 90/2020 promovida por la Cámara de Diputados. [13]

El 9 septiembre de 2022 el Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación una legislación que integró formalmente a la Guardia Nacional bajo el mando administrativo y operativo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). [14] La reforma legal atendía al interés de la administración del Presidente López Obrador de transformar la estructura de seguridad del país centrándola en las fuerzas armadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación anuló el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional al resolver la acción de inconstitucionalidad 137/2022. La Corte consideró que tal transferencia de poderes contradecía el artículo 21 de la Constitución mexicana, según el cual la Guardia Nacional es de carácter civil, y su adscripción y la determinación de sus acciones, planes y programas deben estar bajo la autoridad de la Secretaría encargada de la seguridad pública, en este caso, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. [15]

En febrero de 2024, el presidente López Obrador sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional para incorporar a la Guardia Nacional a la Fuerza Armada permanente, como parte de la Secretaría de la Defensa Nacional. [16] La reforma fue aprobada en septiembre de 2024. [17]

En la práctica, hasta noviembre de 2023, la Guardia Nacional alcanzó un estado de fuerza de 128 mil miembros, distribuidas en las ciudades y el campo apoyando el desarrollo de diversas tareas relacionadas con la seguridad de la población aparentemente de forma permanente. Además, también hasta esa fecha, se habían edificado 295 cuarteles, se encontraban otros 124 en construcción y había pendientes 155 cuarteles más por construir. Asimismo, la Secretaría de la Defensa Nacional ya había destinado 100 espacios a la Guardia Nacional. [18]

---

[13] México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia que resuelve la controversia constitucional 90/2022. Sesionado el 29 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/272325>

[14] México. 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2022.

[15] México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 137/2022, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2023.

[16] México. Cámara de Diputados. Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Gaceta Parlamentaria, 5 de febrero de 2004, Número 6454-3.

[17] México. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre 2024.



En virtud de lo anterior, las autoridades mexicanas no están cumpliendo adecuadamente lo dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia en el caso Alvarado Espinoza y otros contra México, ya que no se trata de un uso extraordinario y subordinado de militares para la ejecución de funciones policiales. La Corte IDH estableció que el mantenimiento del orden público debe estar primariamente reservado a cuerpos policiales, ya que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. [19] Así, si bien es posible “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 excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna”. [20]

La creación y funcionamiento de la Guardia Nacional muestra un enfoque excesivamente militar en el manejo de problemas de seguridad que podrían requerir enfoques más integrales y basados en el respeto y la garantía a los derechos humanos. Ello es especialmente preocupante, dado el historial de abusos y crímenes cometidos por fuerzas militares en contextos de operaciones de seguridad en México. [21]

Asimismo, persiste aún la falta de mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas en la operación de la Guardia Nacional, del Ejército Mexicano y de la Marina Armada. Esto incluye la dificultad para evaluar su eficacia, supervisar sus operaciones y garantizar que se adhieran a estándares de conducta apegados a los derechos humanos. Las graves violaciones de derechos humanos que se van a presentar más adelante en este informe sustentan las graves deficiencias de un cuerpo altamente militarizado para la labor de la aplicación de la ley. A pesar de ello, y en vez de reducir la militarización, la decisión de incorporar la Guardia Nacional a las Fuerzas Armadas ha fortalecido aún más la militarización en el país. México requiere una reforma integral del sistema de seguridad pública para terminar con el enfoque de combate de enemigo por las fuerzas de seguridad en las actividades de hacer cumplir la ley.

Aunado a ello, bajo la administración del presidente López Obrador, el rol de las fuerzas militares se ha expandido más allá de la seguridad pública. Durante su mandato, el presidente les ha encomendado llevar a cabo varios proyectos de desarrollo a gran escala, como una red ferroviaria y la construcción de un aeropuerto, además les ha dado el control operativo y de seguridad de puertos marítimos, aeropuertos, aduanas y revisión migratoria, entre otros. [22]

---

[18] México. “Guardia Nacional Alcanza un Estado de Fuerza de más de 123 mil Elementos Desplegados en todo el País”, 22 de noviembre de 2022. <https://seguridad.sspc.gob.mx/contenido/1823/guardia-nacional-alcanza-un-estado-de-fuerza-de-mas-de-123-mil-elementos-desplegados-en-todo-el-pais#:~:text=Al%20participar%20en%20la%20presentación, en%20las%20266%20coordinaciones%20regionales.>

[19] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 182.

[20] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 179.

[21] Véanse los casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega, Rosendo Cantú, Trueba Arciniega y Alvarado Espinoza contra México resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[22] Sara Elena Velázquez et al. Inventario Nacional de lo Militarizado: una radiografía de los procesos de militarización en México, Programa de Política de Drogas del CIDE, México Unido Contra la Delincuencia e Intersecta, Ciudad de México, 2024.



# 4.MASACRES EN NUEVO LAREDO DURANTE 2023

## 4.1 MASACRE DEL 26 DE FEBRERO

El 26 de febrero de 2023 Gustavo Ángel Suárez Castillo estaba celebrando la noticia de que sería padre. Antes del amanecer, aproximadamente a las 4:00 horas, se encontraba en el municipio de Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, junto con seis amigos, en su camioneta Chevrolet Silverado. Durante su trayecto, intempestivamente y sin motivo aparente, fueron perseguidos y atacados por cuatro vehículos repletos de militares armados.

En la persecución, una de las camionetas del Ejército colisionó con la parte trasera de su camioneta, provocando que chocaran con un vehículo estacionado en la calle. Inmediatamente los soldados empezaron a disparar, nada en la información a la que tuvo acceso Amnistía Internacional indica que Gustavo Ángel y sus acompañantes hayan tenido armas o de alguna forma hayan usado violencia.

Cuando los ocupantes del vehículo salieron, los soldados los arrojaron al suelo y dispararon a uno de ellos por la espalda. Posteriormente, uno de los supervivientes relató haber presenciado que los agresores obstaculizaban la llegada de la asistencia médica mientras personas heridas agonizaban. Este incidente resultó en la muerte de cinco personas y dejó a otra gravemente herida. Los jóvenes fallecidos fueron identificados como Gustavo Pérez Benítez, Wilberto Mata Estrada, Jonathan Aguilar Sánchez, Gustavo Ángel Suárez Castillo y Alejandro Trujillo Rocha. Las autoridades de investigación criminal determinaron que las cinco víctimas, todas de entre 20 y 25 años, sufrieron en total 30 heridas de bala. Sobrevivieron Luis Gerardo Silva Ramos, y Alejandro Pérez Benítez.

De esta masacre cometida por integrantes del Ejército mexicano aún se desconocen muchos detalles. En un comunicado emitido por la SEDENA, la dependencia admitió que los militares efectuaron disparos contra los jóvenes. Sin embargo, no se refirió a ninguna agresión previa por parte de los jóvenes ni mencionó el descubrimiento de armas en el vehículo en el que se desplazaban.

En el comunicado se lee: “Personal militar realizaba un reconocimiento cuando oyeron disparos de arma de fuego, poniéndose en alerta, avanzando a la dirección donde se escucharon. Posteriormente visualizaron un vehículo tipo pick up con siete individuos a bordo, que se trasladaba a exceso de velocidad, con luces apagadas y sin placas [...] Aceleraron [...]



Deteniendo su marcha al impactarse después con un vehículo que estaba estacionado. Al escuchar el estruendo, personal militar accionó sus armas”. [23]

El Informe Policial Homologado elaborado por los militares después del incidente proporciona detalles que no se mencionan en el comunicado de la SEDENA e incluso en algunos casos lo contradice.

El relato del Informe Policial describe que un convoy militar estaba patrullando en la ciudad de Nuevo Laredo durante la madrugada del domingo, en la colonia Cavazos Lerma, en el suroeste de la ciudad. Mientras circulaban por la calle Ciudad Mier, escucharon disparos y se dirigieron hacia el lugar donde provenían los sonidos. Al acercarse avistaron una camioneta blanca en la que se conducían los jóvenes, quienes, según el oficial, aceleraron al ver la presencia militar.

El Informe Policial indica que los jóvenes estaban conduciendo su vehículo mientras eran seguidos por los militares y que en la intersección de las calles Huasteca y Jiménez, los jóvenes supuestamente golpearon un vehículo estacionado, hecho que contradice las versiones brindadas por los dos únicos sobrevivientes. Avanzaron otra cuadra más y se detuvieron. El capitán afirma que, en ese momento, dos de los vehículos militares se acercaron a la camioneta en la que se transportaban los jóvenes. Luego, escucharon más disparos en la cercanía, y varios de sus soldados supuestamente abrieron fuego.

El capitán informó que escuchó que varios accionaron sus armas sin que él diera la orden, sin determinar quién de ellos disparó primero, y que él ordenó por radio un alto al fuego. El capitán bajó de la camioneta y preguntó quién había disparado. Según su relato, cuatro cabos de caballería se presentaron como los tiradores, aunque tres de ellos sí iban a bordo de la misma camioneta que él. El cuarto estaba a cargo de la ametralladora en la torreta de la segunda camioneta.

El relato del capitán presenta inconsistencias. Por ejemplo, el lugar donde indica que comenzó la persecución no es consistente con las imágenes de las cámaras de seguridad de un negocio cercano, que indican que la persecución se inició antes de lo que el oficial relata. Si bien el oficial señala que patrullaban por calle Iglesias Calderón cuando vieron la camioneta de los jóvenes y se inició su seguimiento, la cámara de seguridad de un autolavado muestra que la persecución inició en realidad 500 metros más atrás, al menos desde la calle Iglesias Calderón.

Por otro lado, el único sobreviviente que salió ileso, Alejandro Pérez, contradice la versión del capitán. Según lo que declaró ante las autoridades, estaban conduciendo normalmente después de salir de una discoteca y fueron seguidos por los militares. En las imágenes captadas por una cámara de un negocio y dadas a conocer por la prensa, se ve que pasa la camioneta en la que se transportaban los jóvenes y, segundos después, dos vehículos militares.

---

[23] México. Secretaría de la Defensa Nacional. SEDENA informa sobre sucesos en Nuevo Laredo, Tamaulipas, 28 de febrero de 2023. <https://www.gob.mx/sedena/prensa/sedena-informa-sobre-sucesos-en-nuevo-laredo-tamaulipas>



Las discrepancias en el relato continúan, ya que en los videos grabados a través de la cámara del autolavado sólo se pueden observar dos de los cuatro vehículos militares mencionados por el capitán en su informe. Esto plantea interrogantes sobre si estos vehículos tomaron un camino diferente durante la persecución o si se involucraron en el incidente de otra forma. El capitán no menciona explícitamente estos vehículos en su narración y sólo los nombra al principio y al final para relacionar al personal militar involucrado.

Las contradicciones existentes en el relato son importantes, porque, tanto el Informe Policial Homologado como el comunicado emitido por la SEDENA, sugieren que los disparos ocurrieron desde atrás cuando la persecución finalizó debido al choque de la camioneta de los jóvenes. No obstante, las necropsias realizadas a los cuerpos revelan disparos en el frente, la parte trasera y el lateral del vehículo de los jóvenes, lo cual sería más consistente con la versión de las víctimas.

El papel de los dos vehículos <sup>3</sup>/<sub>4</sub> y sus ocupantes<sup>3</sup>/<sub>4</sub> que no fueron captados por la cámara del autolavado es crucial para comprender la secuencia de eventos desde el inicio de los disparos. Se desconoce si estos vehículos interceptaron la camioneta de los jóvenes desde el frente. En su relato, el capitán únicamente menciona que los tiradores fueron los cabos a cargo de las ametralladoras en dos camionetas y otros dos que se encontraban adentro de la cabina del vehículo en el que se conducía el capitán. Esto sugiere que los disparos podrían haberse originado desde múltiples direcciones, al igual que las lesiones en las víctimas, como se refirió anteriormente.

Conforme con lo descrito por el capitán, después del ataque, tanto el conductor como el copiloto quedaron sin vida y permanecieron en sus asientos. Las autopsias revelaron que los jóvenes habían recibido un total de doce y diez disparos, respectivamente. Según las necropsias, el conductor fue el que más heridas sufrió. En la fotografía del rostro que acompaña el informe forense, el cráneo presenta un agujero sobre del ojo izquierdo. Recibió además balazos en el cuello, el pecho, el hombro izquierdo, los brazos y la rodilla izquierda. El copiloto sufrió múltiples heridas en el pecho, los brazos, el abdomen y piernas. Algunas de las balas entraron por delante y otras por la espalda. El perito escribe en su informe que el joven murió por un “hemotórax secundario a perforación pulmonar” por los disparos recibidos.

Entre las otras tres víctimas que iban en la parte de atrás de la camioneta, una recibió cinco impactos de bala, cuatro de ellos en la espalda. Según los peritos oficiales, las balas salieron por el costado, como si el agresor hubiera disparado no directamente desde atrás, sino desde un lateral. Otro joven recibió dos impactos de bala y murió desangrado. La tercera víctima recibió un único tiro, en la sien. En este último caso, la bala entró por el lado izquierdo de la cabeza y salió por la parte posterior del cráneo, según establecieron los peritos.

En la parte trasera del vehículo iba Alejandro Pérez, junto con su hermano Gustavo, su amigo Jonathan Aguilar, así como Alejandro Trujillo y Luis Gerardo. De los ocupantes de la parte trasera del vehículo, solo Luis Gerardo y Alejandro Pérez sobrevivieron al incidente. Luis Gerardo fue hospitalizado y estuvo inconsciente durante varios días.



Alejandro Pérez, el único que resultó ileso, describió a las autoridades su experiencia al ser obligado a tirarse al suelo después de la primera ráfaga de disparos y escuchar disparos adicionales. Asimismo, informó que observó cómo un militar se aproximaba y disparaba hacia Luis Gerardo, quien estaba herido dentro del vehículo. Según su relato, a pesar de sus heridas, Luis Gerardo logró salir del automóvil y, una vez en la calle, fue blanco de disparos nuevamente.

Además, narra que, tras haber disparado contra Luis Gerardo, los militares lo forzaron a tumbarse boca abajo en el suelo y permanecer en esa posición. Mientras estaba en esa postura, escuchó dos disparos adicionales, pero no pudo determinar a quién o qué se dirigieron. De igual manera, manifestó que los militares le preguntaron si quería vivir o morir y que lo obligaron a grabar un video en el que decía que estaban huyendo.

El segundo sobreviviente del ataque, Luis Gerardo, proporcionó su testimonio ante las autoridades unos días después del ataque, afirmando que los soldados le dispararon en dos ocasiones mientras yacía en el suelo, herido y pidiendo ayuda. Luis Gerardo relata que inmediatamente después, utilizando las fuerzas que le quedaban, intentó comunicarse con su madre por teléfono, pero un militar le arrebató el dispositivo y lo aplastó. Luego, otro soldado le disparó nuevamente, esta vez por la espalda.

La declaración de Luis Gerardo es, en gran medida, consistente con la de Alejandro Pérez. Asimismo, coincide con el contenido del vídeo captado por la cámara de vigilancia del autolavado que recogió parte de la persecución. Luis Gerardo también plantea que varios soldados, provenientes de al menos dos camionetas, efectuaron disparos, lo que implicaría la participación de más individuos armados de los que inicialmente mencionó el capitán en su informe. Finalmente, Luis Gerardo insiste varias veces en su declaración en que los militares les preguntaron en dónde tenían sus armas.

El personal de la Fiscalía General de la República llegó al lugar aproximadamente tres horas después de los hechos. Fue entonces cuando Alejandro Pérez fue puesto temporalmente en custodia. Su padre, Enrique Pérez, llegó al lugar preocupado por la ausencia de sus hijos y presenció la confusión y la confrontación entre los militares y los familiares de las víctimas. Las imágenes muestran a algunos familiares agrediendo a los militares y a estos respondiendo con disparos al aire y al pavimento.

La CNDH conoció de este caso y emitió la recomendación No. 95 VG/2023 por graves violaciones a los derechos humanos, en ella, determinó que se había usado la fuerza de manera innecesaria resultando en violaciones a los derechos a la vida, la integridad y seguridad personales, entre otros. [24]

---

[24] México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación No. 95VG/2003, 21 de marzo de 2023.

La investigación del caso la inició la Fiscalía General de Justicia Militar, pero por el delito de “desobediencia”, vinculando a proceso a cuatro soldados. Posteriormente, la Fiscalía General de la República inició su propia investigación. La Fiscalía enfocó su investigación solo en esos cuatro soldados, sin considerar la responsabilidad penal que pudieran tener sus superiores en la cadena de mando.

## 4.2 MASACRE DEL 16 DE ABRIL

En un escrito dirigido al presidente Andrés Manuel López Obrador, a los secretarios de Gobernación y Defensa Nacional y a la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente de la organización no gubernamental Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo (CDHNL), Raymundo Ramos Vázquez, informó públicamente que, entre las 9:00 y 10:00 horas del domingo 16 de abril de 2023, a la altura del Kilómetro 9 del Libramiento Vial Mex II, carretera federal Nuevo Laredo-Piedras Negras, en el municipio de Nuevo Laredo, agentes de la Guardia Nacional dispararon en contra de una camioneta Chevrolet, con placas de Texas, en que viajaban cinco integrantes de una familia. **Esta acción resultó en dos personas muertas y en tres heridas.**



De acuerdo con la información del CDHNL, la persecución y los disparos comenzaron después de que una camioneta de la Guardia Nacional comenzara a seguir el vehículo, sin motivo aparente. A bordo de ese vehículo iban cinco personas que se dirigían a un convivio: Luis Adán Rodríguez, Felipe García (fallecido en el incidente), Verónica Patricia Treviño, Miriam Mariana, de quince años quien estaba embarazada (fallecida en el incidente) y Edwin Leonel, de catorce años.

Según los testimonios de personas sobrevivientes, durante la persecución, integrantes de la Guardia Nacional disparaban a la camioneta. La Fiscalía General de la República y la Fiscalía General de Justicia de Tamaulipas recopilaron más de 80 casquillos de bala del lugar de los hechos.

Uno de los sobrevivientes, Luis Adán Rodríguez, declaró que los agentes de la Guardia Nacional, uniformados, se colocaron detrás de su vehículo a unos 50 metros. De acuerdo con las declaraciones de las personas sobrevivientes, los agentes iban a bordo de una camioneta pick-up blanca, equipada con una torreta artillada. De manera súbita, los agentes de la Guardia Nacional comenzaron a disparar desde la torreta de su camioneta.

Luis Adán Rodríguez intentó ponerse a salvo por lo que incorporó la camioneta al otro lado de la carretera, en sentido contrario; pero chocó con un muro de contención. Cuatro de las cinco personas que se transportaban en la camioneta intentaron escapar. Uno de ellos, Felipe García, quien ya se encontraba malherido por los disparos recibidos, permaneció adentro y murió poco después. También perdió la vida Miriam Mariana y resultaron lesionadas las otras tres personas tripulantes.

Rodríguez manifestó al personal del CDHNL que, durante la balacera, escuchó que los integrantes de la Guardia Nacional gritaron “corran, corran o aquí los matamos”. En ese momento sintió un balazo en el tórax. En una entrevista con el CDHNL Verónica Patricia Treviño manifestó: “Yo me fui a rastras, como pude. Quería cruzar la cerca, porque dijeron que nos iban a matar. Pero luego checaron la troca y dicen ‘güey, la cagamos, la cagamos, no tenían nada’. Y se fueron”.

Los agentes de la Guardia Nacional se retiraron del lugar dejando sin atención a las personas heridas. Sin embargo, tiempo después, agentes de la policía de carreteras y militares se acercaron al lugar de los hechos y brindaron asistencia. Sin embargo, una de las víctimas, Verónica Patricia Treviño, perdió la pierna izquierda como consecuencia de las heridas.

## 4.3 MASACRE DEL 18 DE MAYO

El 18 de mayo de 2023 ocurrió otra masacre en Nuevo Laredo, en esa ocasión cinco personas murieron a manos de integrantes de la SEDENA.

En una declaración brindada ante el Ministerio Público, un teniente de infantería afirmó que durante una operación de reconocimiento que él lideraba, los soldados detectaron una camioneta pick up Cheyenne de color gris. Según esta narración, cuando el conductor advirtió la presencia de los militares, habría acelerado, perdido el control del vehículo y colisionado contra una barda de contención. De acuerdo con la narración, al acercarse a la camioneta, los militares se identificaron como elementos del Ejército Mexicano y les ordenaron a los ocupantes de la camioneta que salieran del vehículo con las manos a la vista y notaron que los ocupantes de la camioneta estaban armados y portaban equipo táctico similar al utilizado por el ejército. Según esta declaración, mientras realizaban la inspección de la camioneta fueron atacados por miembros de la delincuencia organizada que intentaban rescatar a sus compañeros detenidos, los detenidos habrían intentado recuperar sus armas y fallecieron, aunque no se especifica en su testimonio de qué manera ocurrió esto.



En las imágenes se observa que varios militares abren fuego contra los hombres que están sometidos, aunque por el ángulo de la cámara no se ve claramente a todas las víctimas. Uno de los hombres heridos rueda en el suelo, con una venda en la cabeza, tratando de escapar, pero los militares le disparan a corta distancia. Uno de los soldados que disparó a los detenidos recoge una bolsa o un trapo rojo del suelo y lo usa para sujetar dos armas, que luego coloca junto a los cuerpos.

El video tiene un salto temporal, reinicia cuando paramédicos atienden a un individuo herido, quien fue trasladado al Hospital General y finalmente reportado como fallecido. A las 16:28 horas, según el reloj del video, se observa a uno de los soldados quitando las esposas de una de las personas fallecidas. Cuando los militares se quedan solos en la escena, se agrupan y efectúan disparos hacia la maleza.

Después de las 18:00 horas el Ministerio Público de la FGR llegó al lugar para constatar los hechos. Las personas fallecidas fueron identificadas como José Ángel Moreno, de 27 años, Jorge Antonio Colector, de 37 años, Edgar Chavarría, de 38 años, José Isabel Rivera de 23 años, y Clinton Alex Blucha, de 25 años.

Los estudios forenses y de mecánica de lesiones que forman parte del expediente de la Fiscalía General de la República y que les fueron practicados a las cinco personas asesinadas, revelaron que recibieron un total de 14 disparos, y cuatro de ellos fallecieron debido a estas heridas, mientras que el quinto murió a causa de las lesiones causadas por el choque de la camioneta en la que viajaban.

Los estudios forenses indican que los disparos se realizaron a “larga distancia”, pero no especifica la distancia exacta, dejando preguntas sobre si fueron disparos cercanos o lejanos. La mayoría de las heridas de bala parecen haber sido infligidas de izquierda a derecha y de arriba a abajo. Sin embargo, también hay heridas únicas, como Jorge Antonio Colector que recibió un solo disparo en la parte superior de la cabeza. Clinton Alex Blucha, otro de los fallecidos, también sufrió un disparo en la cabeza, justo encima de la nuca. Además de este disparo, Blucha recibió tres disparos adicionales en distintas partes del cuerpo.

Los cuerpos de algunas de las víctimas presentan heridas de bala que sugieren disparos provenientes de diferentes ubicaciones. Un ejemplo es el caso de José Isabel recibió dos disparos, ambos debajo del pecho derecho, pero con trayectorias diferentes. El primero de los disparos salió por la zona cervical, mientras que el segundo salió por la cadera.

El 7 de junio de 2023, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifestó a través de un comunicado (Comunicado DGDDH/144/2023) que había iniciado una investigación de oficio por estos hechos.



De igual manera, expresó que estaba en comunicación con la SEDENA y la FGR para recabar información y determinar si las fuerzas armadas cometieron violaciones graves a los derechos humanos.[25] La SEDENA también señaló que estaba cooperando con la FGR y se había comprometido a no permitir la impunidad en el desempeño del personal militar.

Como resultado de esas investigaciones, la SEDENA reportó que el 9 de junio de 2023 dieciséis militares fueron detenidos y posteriormente vinculados a proceso militar. De acuerdo con lo informado por la SEDENA, los militares detenidos fueron presentados ante el Juez Primero de Control de la Primera Región Militar, quien había emitido las órdenes de captura por delitos contrarios a la disciplina militar. Asimismo, se les decretó la medida cautelar de prisión preventiva en la Prisión Militar de la Primera Región Militar, ubicada en el interior del Campo Militar Número 1-A, en la Ciudad de México.

El 31 de julio de 2023, a través de la recomendación con folio 119VG/2023, la CNDH confirmó que la detención, sometimiento y fusilamiento de cinco personas en Nuevo Laredo, Tamaulipas, constituyó una privación arbitraria de la vida. [26]

Los elementos probatorios descritos en la recomendación de la CNDH refutan la versión oficial proporcionada por la SEDENA el 18 de mayo de 2023, e incluida en el Informe Policial Homologado (IPH) que afirmaba que los militares habían sido objeto de una agresión durante la inspección de la camioneta en la que viajaban las cinco víctimas. Por el contrario, el documento de la CNDH concluyó que “no se requería el uso de las armas de fuego en contra de las víctimas, pues [...] la presunta agresión que se encontraban repeliendo [los militares] venía de la maleza, y no así de [las víctimas], quienes, al encontrarse rendidos, sometidos y desarmados, no representaban una amenaza al personal de las fuerzas armadas”.

Posteriormente, en octubre de 2023, la Fiscalía General de la República acusó a siete militares por estos hechos, por los delitos de homicidio calificado, contra la administración de justicia y ejercicio ilícito del servicio público.

---

[25] México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicado DGDDH/144/2023 “CNDH inició investigación de oficio respecto a los hechos acontecidos el 18 de mayo en Nuevo Laredo, Tamaulipas”. 7 de junio de 2023. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/COM\\_2023\\_144.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/COM_2023_144.pdf)

[26] México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 119VG/2023 por graves violaciones a los derechos humanos. 31 de julio de 2023. <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-por-violaciones-graves-119vg2023>



## 5. VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y POSIBLES CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

Los hechos narrados en esta investigación no constituyen hechos aislados. [27] En el estado de Tamaulipas existe una problemática recurrente de uso excesivo de la fuerza y de ejecuciones a manos de fuerzas militares. Estos hechos se inscriben en una línea de conducta ilegítima y abusiva por parte de militares. Desde 2019, se han reportado al menos cuatro incidentes similares en Tamaulipas en los cuales miembros de las fuerzas armadas han ejecutado extrajudicialmente a diversas víctimas. [28]

### 5.1 EL DERECHO A LA VIDA Y EL USO DE LA FUERZA

El derecho a la vida —y en particular el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida— es una norma de derecho internacional consuetudinario; [29] además, está recogido tanto en el artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. México es Estado Parte de ambos tratados internacionales.

---

[27] Naciones Unidas. OACNUDH México, “La ONU-DH Llama a una Investigación Diligente, Pronta e Imparcial sobre los Hechos Ocurrecidos en Nuevo Laredo, Tamaulipas”, 1 de marzo de 2023.

[28] Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez A.C. Poder Militar: La Guardia Nacional y los Riesgos del Renovado Protagonismo Castrense, Segunda Edición (Ciudad de México: Centro Prodh, 2023), pp. 328 – 337.

[29] Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Comentario General No. 24: comentario general sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 de noviembre de 1994, párr. 8.

[30] Corte IDH. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 97.

El derecho internacional de los derechos humanos prohíbe acciones o políticas estatales que puedan resultar en la pérdida injustificada de vidas humanas. Al mismo tiempo, los Estados deben adoptar todas las medidas para proteger y preservar el derecho a la vida. [30] El derecho a la vida es inderogable, por lo que no es susceptible de suspensión, y debe estar protegido incluso en situaciones extremas como la guerra, el peligro público, o cualquier otra circunstancia que ponga en riesgo la independencia o seguridad de un Estado. [31]

Las funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por ejemplo, la policía, tienen facultades de “usar la fuerza”. En este contexto, por fuerza se entiende todo medio físico utilizado contra una persona con fines de hacer cumplir la ley, en particular, para hacer que se obedezca una orden. [32]

El derecho internacional de los derechos humanos requiere que el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los agentes del Estado respete los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas; asimismo, los agentes estatales deben respetar el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, instrumentos que contienen importantes estándares en la materia. [33] Especialmente, el principio básico 9 - relativo al uso de la fuerza letal - debe considerarse como una aplicación rigurosa del derecho a la vida y es reconocido reflejando las normas vinculantes del derecho internacional con respecto a la protección de la vida. [34]

México tiene una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (Ley Nacional) [35] que no respeta íntegramente estos estándares y que debería ser modificada de forma urgente para que esté de conformidad con las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos. La descripción de los principios sobre el uso de la fuerza en la Ley Nacional no es consistente con el derecho internacional. Así, por ejemplo, el principio de legalidad no se cumple porque si bien la ley dispone que se respeten la Constitución, las leyes y los tratados internacionales, es necesario que una ley de este tipo incluya con claridad la regulación mínima de para qué objetivos y en qué circunstancias podrá emplearse la fuerza. La descripción del principio de necesidad no aborda el aspecto cuantitativo de este principio, referente a cuánta fuerza es requerida en cada caso concreto, ni la obligación de cesar en el uso de la fuerza si ya se ha alcanzado el objetivo buscado o si este no es ya alcanzable. Asimismo, al definir el principio de proporcionalidad no se expresa con suficiente claridad que las personas funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley no deben causar más daño que aquel que se pretende evitar. [35]

---

[31] Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 78.

[32] Amnistía Internacional. *Uso de la Fuerza: Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley*, (Ámsterdam: Sección neerlandesa de Amnistía Internacional, 2015). p. 22.

[33] Amnistía Internacional. *Uso de la Fuerza: Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley*, (Ámsterdam: Sección neerlandesa de Amnistía Internacional, 2015).

[34] Amnistía Internacional. *Uso de la Fuerza: Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley*, p. 54 y Naciones Unidas, *Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* [informe del relator especial Philip Alston], 5 de septiembre de 2006, A/61/311, párr. 35.

[35] México. *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, última actualización el 24 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf>



Por otra parte, la Ley Nacional no expresa con claridad el principio de protección de la vida ni aclara en qué circunstancias está permitido el uso de la fuerza letal, en particular, no expresa que el uso de la fuerza letal solamente es permisible para evitar una muerte o una lesión grave ante una amenaza inminente. La ley tampoco contempla normas precisas sobre la obligación estatal de evitar el uso de la fuerza, por ejemplo, a través de la negociación o la mediación en el terreno. [37]

El empleo de armas de fuego conlleva un peligro inminente para la vida o la integridad física, por lo que únicamente deberán usarse para prevenir una amenaza inminente de muerte o de heridas graves. [38] Su uso con intención letal sólo se justifica cuando resulta absolutamente inevitable para salvaguardar una vida. [39]

En los casos presentados en este documento de investigación existieron actos por parte de agentes del Estado que vulneraron el derecho a la vida y a las normas internacionales del uso de la fuerza, así como a otras normas de derechos humanos.

La cantidad de disparos de arma de fuego y el número y gravedad de las heridas que sufrieron las víctimas indican un uso excesivo de la fuerza. El uso de la fuerza resultaba además innecesario si se considera que las víctimas de al menos dos de los sucesos (las masacres del 26 de febrero y del 16 de abril) no estaban armadas y no representaban una amenaza inminente. Asimismo, el hecho de disparar contra personas que ya estaban heridas o que no representaban una amenaza inmediata constituye una violación grave de los derechos humanos. Incluso en el caso del 18 de mayo, en el que es posible que las víctimas hubiesen estado armadas, el hecho de que fueran sometidas y luego asesinadas muestra que el uso de las armas de fuego se realizó con la sola intención de dar muerte, sin ningún fin legítimo discernible, y por lo tanto podría constituir una ejecución extrajudicial.

En al menos dos de los eventos narrados, los funcionarios responsables no brindaron asistencia inmediata a las víctimas o incluso obstaculizaron la asistencia médica de urgencia a personas gravemente heridas, lo que aumentó el riesgo en que se encontraban las víctimas.

Las declaraciones de los sobrevivientes indican que, en algunos de los eventos, pudo haber una confusión por parte de los agentes respecto a la identidad de las personas contra las que disparaban. Esto sugiere que habrían desarrollado operaciones de seguridad sin la información y verificación adecuada y que usaban la fuerza solamente a causa de la supuesta identidad de las personas, no porque fuera estrictamente necesario en las circunstancias; es decir, sin que estuviera en riesgo concreto la vida o la integridad propia o de otras personas.

---

[36] Amnistía Internacional. México: Amicus Curiae sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de México, octubre de 2019, pp. 6 y 7.

[37] Amnistía Internacional. México: Amicus Curiae sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de México, octubre de 2019, pp. 8 y 14.

[38] Véase el principio 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

[39] Como ha considerado el antiguo relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales “En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza”. Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 72.



Los agentes del Ejército y de la Guardia Nacional parecen haber utilizado la fuerza de manera indiscriminada y excesiva, y accionaron sus armas sin un motivo aparente y sin que existiera una auténtica amenaza inminente, ya que las personas estaban heridas, desarmadas o incluso intentando rendirse.

Las acciones de los militares que resultaron en la muerte de personas y heridas graves a otras, violaron su derecho a la vida y a la integridad personal.

## 5.2 POSIBLES CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

Los hechos narrados en este documento de investigación muestran que agentes encargados de hacer cumplir la ley cometieron actos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y, a la vez, tales hechos podrían constituir también crímenes de derecho internacional.

Adviértase que al interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado internacional en el que México es un Estado Parte, la Corte IDH consideró que el ejercicio arbitrario de la fuerza por agentes estatales, con resultado de muerte, puede calificarse como ejecución extrajudicial. [40] De igual forma, la Corte IDH ha determinado que “en casos en que agentes estatales usen la fuerza letal contra individuos que ya no plantean una amenaza, como por ejemplo individuos que se encuentran bajo custodia de las autoridades, constituiría una ejecución extrajudicial” [41]

Por lo tanto, a la luz de la jurisprudencia interamericana, no es de descartar que pudieran haberse cometido ejecuciones extrajudiciales. Ello, al menos, en los eventos del 18 de mayo de 2023, en que personal militar habría asesinado a personas que ya estaban rendidas y sometidas. Esta es una circunstancia que las autoridades de procuración de justicia deben investigar con diligencia.

De igual forma, el grave sufrimiento causado por la forma en que fueron tratados los sobrevivientes, dispararles mientras estaban heridos, forzarlos a declararse culpables bajo coacción, y amenazarlos de muerte podría calificarse como tortura, un crimen de derecho internacional cuya prohibición absoluta es una norma imperativa del derecho internacional general. [42]

---

[40] Corte IDH. Caso Aroca Palma y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de noviembre de 2022. Serie C No. 471, párr. 91.

[41] Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 108.

[42] Corte Internacional de Justicia, Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment of 20 July 2012, para.99; Naciones Unidas. Comisión de Derecho Internacional, Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens), UN Doc. A/77/10, párr. 43.



## 5.3 DEBER DE INVESTIGAR Y SANCIONAR

Las muertes violentas a manos de agentes del Estado y los hechos que pudieran constituir tortura deben ser investigados de forma diligente por el Estado. [43] La Corte Interamericana y otros órganos de derechos humanos han considerado que el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas, que concentra los estándares internacionales en la materia, es una herramienta adecuada para cumplir la obligación estatal de investigar. [44]

El Protocolo de Minnesota contiene directrices detalladas para la investigación de muertes de este tipo, incluyendo aquellas causadas por el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. [45]

Es fundamental preservar la escena del crimen y recoger toda la evidencia de manera apropiada. Deben analizar la alteración de la escena a través de la colocación de armas cerca de los cuerpos o los disparos hechos posteriormente a la masacre, que podrían estar relacionados con un intento de obstaculizar las investigaciones o de simular enfrentamientos que no ocurrieron. En los casos analizados el Estado no cumplió con este deber de forma adecuada, por lo que debería ahora reencauzar la investigación para lograr -de la mejor forma posible- llegar a la verdad, a la vez de tomar medidas para evitar la repetición de estas falencias en las investigaciones.

La investigación debe dar cuenta de las discrepancias entre autopsias e investigaciones forenses y evidencia de cámaras de seguridad y los informes presentados por personas funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley implicadas en los hechos.

Las familias de las víctimas tienen derecho a conocer y participar en el proceso de investigación y los resultados de ésta deben ser públicos.

Las autoridades deben investigar estos delitos de forma diligente y eficaz, asegurando que se lleven ante tribunales civiles de justicia penal a todas aquellas personas sospechosas de responsabilidad penal por los hechos, con garantías para un proceso justo, y tomar todas las medidas necesarias para evitar que hechos similares sigan cometiéndose.

## 5.4 USO DEL FUERO MILITAR E IMPUNIDAD

Los estándares internacionales de derechos humanos establecen que los tribunales militares deben limitarse a conocer únicamente de violaciones a la disciplina militar y no deben tener jurisdicción sobre crímenes de derecho internacional o violaciones a los derechos humanos. [46]

---

[43] Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 349 y Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 159.

[44] Corte IDH. Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017. Serie C No. 338, párr. 161.

[45] ONU. Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016) (Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017).

[46] Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 148.



En México, el fuero militar subsiste en el artículo 13 de la Constitución que mantiene la existencia de tribunales militares para atender casos de delitos y faltas militares. [47] La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que la práctica de México de juzgar en tribunales militares a personal que había cometido violaciones a los derechos humanos era contraria a la Convención y dispuso que México modificara el Código de Justicia Militar para resolver este problema. [48]

México hizo solamente una reforma parcial al Código de Justicia Militar, [49] de tal forma que persisten dos problemas en el ejercicio del fuero militar. Por una parte, cuando tanto la persona sospechada de responsabilidad penal como víctima tienen carácter militar, se sigue aplicando el fuero militar, lo que va en detrimento de los derechos de la víctima. [50] Por otra parte, las autoridades castrenses inician investigaciones criminales en casos de delitos y violaciones de derechos humanos, aunque las víctimas sean civiles, aduciendo que están investigando infracciones a la disciplina militar. [51]

El derecho internacional de los derechos humanos permite que los tribunales militares juzguen a personal militar en activo por infracciones de la disciplina militar – por ejemplo, por insubordinación, siempre que los tribunales sean independientes e imparciales y que las presuntas infracciones no sean delitos comunes, violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. [52]

Sin embargo, la forma en que las autoridades de procuración e impartición de justicia militar actúan en México contraviene este principio. La Fiscalía General de Justicia Militar aduce que investigará solamente delitos relacionados con la disciplina militar, pero, al hacerlo, está investigando actos que son delitos comunes y, en ocasiones, crímenes de derecho internacional, como los narrados en este documento.

Por lo tanto, la Fiscalía General de Justicia Militar toma control de elementos necesarios para la correcta investigación de los hechos, como la escena del crimen, evidencia, entrevista e interroga personas, y, en su caso, ejerce jurisdicción sobre personal militar, quienes son retenidos en instalaciones militares, obstaculizando el trabajo de la Fiscalía General de la República.

---

[47] La porción correspondiente dice: “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 13.

[48] Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 286 y punto resolutivo 10.

[49] Corte IDH. Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015, párr. 5.

[50] Corte IDH. Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015, párr. 22.

[51] Esto ocurre en muchos casos, véase como ejemplo, la investigación militar por la masacre de Tlatlaya (2014). Centro Prodh. Poder Militar: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense, Ciudad de México, 2021, p. 221.

# 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las autoridades mexicanas continúan su estrategia fallida de militarizar las operaciones de seguridad en todo el país, dando a sus fuerzas armadas tareas que corresponden normalmente a corporaciones policiales civiles.

La Guardia Nacional, creada supuestamente para hacer frente a la inseguridad pública, en realidad, ha sido un instrumento para profundizar la militarización en México. El carácter civil de la Guardia Nacional ordenado por la Constitución mexicana ha sido ignorado por las autoridades y es ahora un cuerpo militarizado que está controlado y responde a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los casos analizados en este documento muestran que las fuerzas armadas y la Guardia Nacional no ejercen adecuadamente el uso de la fuerza y, en ocasiones, podrían estar cometiendo crímenes de derecho internacional con motivo o en relación con sus funciones. Su actuación no cumple con las obligaciones y reglas aplicables al cumplimiento de la ley y deber de respetar y proteger a la vida. Tampoco es sometida a controles civiles adecuados.

En algunas ocasiones, las fuerzas de seguridad involucradas han cometido delitos de derecho internacional como ejecuciones extrajudiciales y tortura. Es fundamental que estos hechos sean investigados de forma diligente y que las autoridades tomen medidas apropiadas para evitar que sigan repitiéndose.

A pesar de cambios normativos relevantes en las últimas décadas, las autoridades castrenses siguen utilizando el fuero militar para tomar el control de las investigaciones, incluyendo la evidencia y el lugar de los hechos, con lo que se limita indebidamente la función de la Fiscalía General de la República como el ente civil encargado de la procuración de justicia a nivel federal en el país.

## **Por todo ello, Amnistía Internacional recomienda a México:**

- Reorientar la política de seguridad de México adoptando un enfoque de seguridad ciudadana que aborde las diferentes dimensiones de la criminalidad y violencia, con respeto a los derechos humanos internacionalmente reconocidos y disponer que la política sobre control de drogas se base en el respeto de los derechos humanos y tenga un enfoque de salud y no de seguridad.
- Reformar el sistema de seguridad pública de forma que las funciones de cumplimiento de la ley y las labores de seguridad, sean llevadas a cabo por un organismo federal con mando, estructura, disciplina y adscripción de carácter civil y con un enfoque de respeto y protección de los derechos humanos

– ya sea a través de la creación de un nuevo mecanismo policial federal o través de una reforma fundamental de la Guardia Nacional como organismo civil reintegrada a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

- Elaborar e implementar con urgencia un plan para que, lo antes posible, se retire de forma ordenada a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, incluyendo una reforma constitucional que disponga que las fuerzas armadas no pueden participar en labores de seguridad ciudadana.
- En tanto se cumple el plan de retiro, proveer que las fuerzas armadas, incluyendo la Guardia Nacional, se abstengan de realizar investigaciones e interrogatorios, mantener o controlar lugares de privación de la libertad, o resguardar evidencia o lugares de interés forense.
- Modificar el marco legal para garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional perpetrados por miembros de las fuerzas armadas, independientemente del carácter civil o militar de la víctima, sean investigadas en su totalidad, procesadas y juzgadas adecuada y exclusivamente por las autoridades judiciales civiles; evitando que las autoridades militares investiguen supuestas infracciones a la disciplina militar vinculadas con estos casos.
- Elaborar e implementar con urgencia un plan para que, lo antes posible y no más allá de 2028, se retire de forma ordenada a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública y administrativas, al tiempo que se refuerzan instituciones civiles y políticas de seguridad pública efectivas y que respeten los derechos humanos, en el orden municipal, estatal y federal
- Disponer que personal militar, incluso en situación de retiro, no sea nombrado para cargos de seguridad pública en gobiernos municipales, de las entidades federativas o de la federación.
- Establecer normativas claras sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego para todas las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley de conformidad con los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos, adecuando para ello la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, más precisamente con respeto a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, limitando el uso de la fuerza letal a ser el recurso último para proteger contra una amenaza inminente de muerte o de lesiones graves. Se debe garantizar que éstas fuerzas reciben instrucciones y formación adecuadas y constante sobre su uso.
- Garantizar que el personal encargado de hacer cumplir la ley conoce y aplica los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Código de conducta de la ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y las partes pertinentes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- 
- Proveer la investigación pronta, imparcial, independiente y efectiva de los casos de crímenes de derecho internacional y violaciones de derechos humanos, incluyendo la tortura y otros malos tratos y las ejecuciones extrajudiciales, llevando a las personas sospechosas de responsabilidad penal, incluyendo a aquellas con responsabilidad de mando, ante los tribunales civiles ordinarios, en juicios justos.
  - Proveer la suspensión, con respeto a estándares internacionales de derechos humanos, de personal de las fuerzas armadas, así como de cualquier otro agente del Estado sospechoso de estar implicado en graves violaciones a los derechos humanos, hasta que se realice una investigación imparcial e independiente.
  - Reparar de forma integral a las víctimas de los casos descritos en este documento y a las víctimas de otros eventos de graves violaciones de derechos humanos atribuibles al Estado mexicano, de conformidad con los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos.



**AMNISTÍA INTERNACIONAL  
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL  
DE DERECHOS HUMANOS.  
LAS INJUSTICIAS QUE  
AFECTAN A UNA SOLA  
PERSONA NOS AFECTAN A  
TODAS LAS DEMÁS.**

## **CONTÁCTANOS**



[info@amnistia.org.mx](mailto:info@amnistia.org.mx)



+52 (55) 88805730

## **ÚNETE A LA CONVERSACIÓN**



[www.facebook.com/amnistiamexico](https://www.facebook.com/amnistiamexico)



[@amnistiamexico](https://twitter.com/amnistiamexico)



[@amnistiamexico](https://www.instagram.com/amnistiamexico)