



MÉXICO: GUARDIA NACIONAL

OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

© Amnesty International 2019

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

Para más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web:
<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 2019
por Amnesty International Ltd.
Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: AMR 41/9697/2019
Idioma original: español

amnesty.org



Foto de portada: © Amnistía Internacional

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



INTRODUCCIÓN

El 14 de noviembre de 2018, el entonces presidente electo de México, Andrés Manuel López Obrador, presentó su Plan Nacional de Paz y Seguridad y anunció que durante su mandato se crearía una Guardia Nacional conformada por elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal, para hacer frente a las cuestiones de seguridad pública en el país. En consecuencia, el 20 de noviembre de ese año, diputadas y diputados del grupo parlamentario del partido MORENA sometieron a consideración del Congreso una reforma constitucional para crear una Guardia Nacional.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales que, el 20 de diciembre de 2018, aprobó un dictamen “por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”.

Este documento es un análisis de tal dictamen, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos que exige a los Estados asegurar que el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública sea estrictamente excepcional, siempre bajo el control de autoridades civiles y contando con un marco legal y administrativo suficiente para un adecuado uso de la fuerza y armas de fuego, así como la existencia de mecanismos apropiados de fiscalización, capacitación y evaluación.

EXCEPCIONALIDAD DEL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA

La propuesta de creación de una guardia nacional conformada, entre otros, por elementos militares, tanto del Ejército como de la Marina mexicanos, para llevar a cabo de forma general funciones de seguridad pública que normalmente corresponderían a las policías civiles se encuentra en contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos, que dispone que el uso de fuerzas armadas para tales labores debe ser excepcional y estar sujeto a varias limitaciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo es México¹, pueden desplegar a las fuerzas armadas para cuestiones que no sean un conflicto bélico, por ejemplo, para enfrentar problemas excepcionales de criminalidad o de violencia interna. Pero en dichos casos, la Corte ha señalado que los Estados deben siempre “limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas”².

En su reciente sentencia en el caso *Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, el tribunal determinó que “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”³ y que la participación excepcional de las fuerzas armadas en estas tareas debe ser⁴:

- 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.

¹ México se convirtió en un Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante un instrumento de adhesión que depositó ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el 24 de marzo de 1981.

² 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; *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166. Párr. 51; *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.

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 Id.

Sin embargo, en la propuesta de reforma constitucional, tal como aparece en el dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales, no se imponen límites claros a las funciones de seguridad pública desempeñadas por las Fuerzas Armadas requeridos bajo el derecho internacional. Debido a que la Guardia Nacional, tal como está propuesta, actuaría en un número indeterminado de casos sin que la participación de sus elementos castrenses esté adecuadamente valorada y acotada en su aspecto espacial y temporal caso por caso y sin que se encuentre adecuadamente regulada, subordinada a autoridades civiles y fiscalizada.

RETIRO ORDENADO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA

La propuesta de reforma al artículo 21 constitucional indica que la Guardia Nacional estaría a cargo de la “[...] secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones; y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación [...]”. Sin embargo, el régimen transitorio de la propuesta de reforma indica que la Secretaría de la Defensa Nacional tendrá a su cargo la programación y ejecución de las acciones de la Guardia Nacional, hasta por cinco años, para posteriormente revertir dichas facultades a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

México podría utilizar este periodo de cinco años, o uno menor si es posible, para asegurar no sólo la transmisión de algunas funciones entre ambas secretarías de Estado, sino la transferencia de todas las funciones y personal a la secretaría del ramo de la seguridad pública, con miras a desmilitarizar las estrategias de seguridad pública de forma ordenada y apegada a un calendario predeterminado.

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DETENIDAS Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

La propuesta considera modificar el artículo 21 de la Constitución para permitir a la Guardia Nacional participar en la investigación de los delitos y, en general, actuar como auxiliar del Ministerio Público. Esta propuesta está en contra del derecho internacional que señala que las Fuerzas Armadas no deben involucrarse en acciones propias de la persecución de delitos y administración de justicia. Como se indicó antes, la Corte Interamericana ha establecido que entre las limitaciones a las funciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se encuentra que su participación debe ser “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”⁵.

La reforma propuesta incluye una disposición que indica que las personas detenidas deberán ser puestas a disposición exclusivamente ante autoridades de carácter civil. Sin embargo, no se incluye ninguna norma que limite los casos en que los militares integrantes de la Guardia Nacional podrían llevar a cabo arrestos o detenciones, facultad que debe ser limitada de forma estricta sólo a las situaciones más excepcionales. Al respecto, la Corte Interamericana estableció en otro caso relativo a México una fuerte limitante al uso de fuerzas armadas en actos que impacten en el derecho a la libertad personal al establecer que: “la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a 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”⁶.

⁵ Id.

⁶ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Op. Cit., párr. 88, y Corte IDH. *Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 122.

LEY DE USO DE LA FUERZA Y LEY DEL REGISTRO DE DETENCIONES

La propuesta de reforma contiene una disposición para la creación de leyes sobre uso de la fuerza y sobre el registro de las detenciones. No es claro, empero, si dichas leyes controlarían sólo a la Guardia Nacional o a todas las fuerzas de seguridad del país.

Amnistía Internacional reitera su recomendación de adoptar leyes sobre el uso de la fuerza y sobre el registro de detenciones que abarquen la totalidad de fuerzas de seguridad y de acciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁷. Si dichas legislaciones son creadas con respeto a los estándares de derechos humanos y son debidamente implementadas, podrían contribuir de forma importante a prevenir violaciones a los derechos humanos, tales como las detenciones arbitrarias, la tortura y las desapariciones forzadas, así como mejorar los sistemas de seguridad y de justicia en México.

MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

La propuesta incluye una serie de mecanismos de supervisión parlamentaria del desempeño de la Guardia Nacional. Sin embargo, si se llega a crear tal guardia, y en especial si ésta se conforma incluso parcialmente por elementos militares, el Congreso debe asegurar mecanismos de supervisión técnicos de carácter civil y no solamente parlamentarios. Los mecanismos actualmente contemplados en la propuesta son insuficientes a la luz del derecho internacional de los derechos humanos que indica que el sistema de rendición de cuentas debe incluir una supervisión externa, independiente e imparcial⁸, llevada a cabo por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces⁹.

JURISDICCIÓN MILITAR

La propuesta busca limitar la jurisdicción militar respecto a causas en las que sean parte integrante de la Guardia Nacional. Sin embargo, la propuesta lo hace sólo a través de la adición de un párrafo al artículo 13 constitucional que resulta limitativa al establecer la jurisdicción de tribunales civiles sólo por delitos cometidos “en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21 de esta Constitución”.

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 humanos¹⁰. Por ello, es conveniente que la redacción deje en claro que los tribunales militares no tendrán jurisdicción para conocer de ningún delito o violación de derechos humanos cometido por integrantes de la Guardia Nacional, ya sean cometidos contra civiles u otros miembros de las Fuerzas Armadas.

JURISDICCION DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La iniciativa de reforma originalmente contenía una modificación al párrafo octavo del artículo 21 constitucional referente a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, el dictamen aprobado no contiene tal reforma ni ninguna mención a la Corte Penal Internacional.

Amnistía Internacional considera que es necesario que México suprima de la Constitución el texto actual contenido en el párrafo octavo del artículo 21, el cual señala que: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional” que

⁷ Amnistía Internacional. *Falsas sospechas: Detenciones arbitrarias por la policía en México* (índice: AMR 41/5340/2017).

⁸ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párrs. 166, 355 y 356.

⁹ Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Op. Cit., párr. 182.

¹⁰ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrs. 273 a 275.

pretende indebidamente limitar la jurisdicción de dicho tribunal y se encuentra en contravención con las obligaciones que México asumió bajo el Estatuto de Roma.

FORTALECIMIENTO DE LAS POLICÍAS CIVILES

El régimen transitorio establece que se harán una serie de diagnósticos sobre la situación de las policías y un programa de reestructuración y fortalecimiento de la policía, para que reasuman el ejercicio de su función de seguridad pública.

Amnistía Internacional considera que un proceso de fortalecimiento de la policía es un paso necesario para México y que para ser exitoso requiere llevarse a cabo de forma transparente, con participación de la sociedad civil y garantizando que contará con un presupuesto suficiente. México debe contar con cuerpos de policía profesionales y confiables para desempeñar tareas de seguridad pública y coadyuven así a la vigencia de los derechos humanos en el país. Sin embargo, este proceso no debe estar supeditado a aquel de la Guardia Nacional y debe llevarse a cabo lo antes posible independientemente de si el Congreso de la Unión decide crear o no una guardia nacional.

RECOMENDACIONES

Por lo anterior, Amnistía Internacional recomienda al Honorable Congreso de la Unión de México:

- Desistir de la intención de crear la Guardia Nacional conformada total o parcialmente con elementos militares.
- De decidir crear tal Guardia Nacional, Amnistía Internacional urge al Congreso a asegurar que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar que la iniciativa se encuentre de conformidad con lo dispuesto por el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo:
 - Distinguir y separar con claridad las funciones diferenciadas de los elementos civiles y de los elementos militares de la Guardia Nacional y permitir la acción de los elementos militares únicamente de forma excepcional, valorada caso por caso y sujeta a las limitaciones impuestas por el derecho internacional.
 - Asegurar que los elementos militares de la Guardia Nacional actúen subordinados a autoridades de seguridad pública o ciudadana de carácter civil.
 - No permitir que elementos militares de la Guardia Nacional participen en la investigación de los delitos ni actúen como auxiliares del Ministerio Público.
 - Permitir que los elementos militares de la Guardia Nacional lleven a cabo detenciones solo en circunstancias claramente excepcionales y con apego a los marcos legales de derechos humanos.
 - Asegurar que los elementos militares de la Guardia Nacional se conduzcan exclusivamente bajo el marco de operación de una policía civil entrenada para enfrentar los delitos y no sobre la lógica de combate a un enemigo.
 - Indicar expresamente en el texto constitucional que, al cumplirse el plazo máximo que al efecto se determine y que deberá ser lo más corto que proceda, las Fuerzas Armadas no podrán desempeñar tareas de seguridad pública.
 - Una vez transcurrido dicho plazo, para continuar siendo parte de la Guardia Nacional, todo integrante militar deberá causar baja en las Fuerzas Armadas y alta como civil en la Guardia Nacional, con el rango homologado que le corresponda, o bien reintegrarse a las Fuerzas Armadas.
 - Establecer mecanismos de rendición de cuentas de la Guardia Nacional a través de órganos civiles ordinarios competentes, independientes y técnicamente capaces.
 - Establecer la jurisdicción exclusiva de tribunales ordinarios de carácter civil sobre violaciones de derechos humanos y delitos en que se sospeche la responsabilidad penal de elementos de la Guardia Nacional.

- Establecer, a través de una ley, un registro de detenciones unificado en el país que atienda los estándares internacionales de derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, garantizando que el mismo incluya tanto a las autoridades estatales como federales, que se realice en tiempo real y que sea fácilmente accesible, así como establecer mecanismos claros de supervisión y rendición de cuentas sobre la implementación del registro.
- Adoptar una ley sobre el uso de la fuerza y armas de fuego conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por el funcionariado encargado de hacer cumplir la ley.
- Derogar el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política, que pretende limitar indebidamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
- Fortalecer a las policías civiles con un procedimiento nacional, transparente y con participación de especialistas y organizaciones de la sociedad civil que facilite un retiro ordenado de las Fuerzas Armadas de las labores de seguridad pública, así como dotar a dicho proceso de los recursos presupuestales necesarios.

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

CONTÁCTANOS



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN



www.facebook.com/AmnestyGlobal



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

MÉXICO: GUARDIA NACIONAL

OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

En noviembre de 2018, el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, presentó su Plan Nacional de Paz y Seguridad que incluía la creación de una Guardia Nacional conformada por elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal, para hacer frente a las cuestiones de seguridad pública en el país. En noviembre de ese año, el Congreso de México inició la discusión de una iniciativa de reforma constitucional para crear la Guardia Nacional.

Este documento es un análisis de la propuesta de reforma constitucional, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, que exige a los Estados asegurar que el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública sea estrictamente excepcional, siempre bajo el control de autoridades civiles y contando con un marco legal y administrativo suficiente para un adecuado uso de la fuerza y armas de fuego, así como la existencia de mecanismos apropiados de fiscalización, capacitación y evaluación.