



CON LÍMITES

HACIA UN MARCO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS
FUERZAS ARMADAS EN TAREAS CIVILES

INTERSECTA



DATACÍVICA
Más datos para más personas

MUJ
México Unido
Contra la Corrupción

fundar
Centro de Análisis e Investigación



**FUNDACIÓN PARA LA
JUSTICIA**



OXFAM
México



CEJIL

CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DESARROLLO INTERNACIONAL
INSTITUTO PARA LA JUSTICIA Y EL DESARROLLO INTERNACIONAL, LLC
CENTRO PARA LA JUSTICIA Y EL DESARROLLO INTERNACIONAL

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	7
Las premisas y el proceso de investigación y deliberación.....	9
Etapa 1 – Encuentro sobre controles civiles.....	9
Etapa 2 – Alianza con organizaciones.....	10
Etapa 3 – Redacción y retroalimentación.....	11
La regulación constitucional.....	12
La vieja premisa constitucional.....	12
Las disputas constitucionales.....	13
La nueva premisa constitucional.....	19
Los controles civiles sobre las fuerzas armadas.....	21
Distinciones clásicas.....	22
El caso de América Latina.....	24
Más ejemplos concretos.....	30
Reflexiones finales: los controles civiles en el caso mexicano.....	36
La participación de las fuerzas armadas en diversas funciones.....	38
Diversidad de funciones adquiridas.....	38
Diversidad de vías de transferencias.....	40
Aumento de recursos.....	41
Las propuestas concretas.....	44
Mecanismos para solicitar la participación de las fuerzas armadas.....	45
Participación en seguridad pública.....	45
Contratación en funciones de administración pública.....	50
Creación de empresas paraestatales.....	52
Transparencia y acceso a la información pública.....	53
Las causales de reserva.....	53
La prueba de daño y el plazo de reserva.....	54
Los Comités de Transparencia.....	56
La producción de información específica.....	58

Las sentencias de tribunales militares.....	60
La información de los convenios.....	61
La información del Inegi.....	61
La CNDH como generadora de diagnósticos.....	63
La Comisión Bicamaral y el informe semestral.....	63
Controles presupuestarios.....	64
El presupuesto ejercido.....	65
Los fideicomisos.....	66
Empresas de participación estatal mayoritaria.....	67
Conformación de las Secretarías.....	68
Titulares civiles.....	68
Conclusiones.....	70
Créditos.....	72

Resumen ejecutivo

Este documento técnico, elaborado por un colectivo de organizaciones, aborda el papel de las fuerzas armadas en tareas civiles en México tras la reforma constitucional de 2024, que implicó la constitucionalización de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Esta reforma obliga a la pregunta sobre cómo regular la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública, de manera que sea posible establecer requisitos y límites claros para salvaguardar los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos.

El trabajo se fundamenta en tres premisas clave: la primera, que la reforma de 2024 exige una discusión sobre "cómo" debe ser la participación militar en tareas de seguridad pública; la segunda, que el marco conceptual de los "controles civiles" ofrece un camino para resolver esta interrogante; y la tercera, que la expansión de funciones y recursos de las fuerzas armadas en años recientes, en áreas que incluso van más allá de la seguridad pública, hace que estos controles sean aún más urgentes.

El documento es el resultado de un proceso de investigación y deliberación colectiva, que incluyó un encuentro entre colectivas y organizaciones, seguido de una alianza para la investigación y discusión, así como un análisis de la normatividad y la práctica en México. A partir de este proceso, se propone una serie de controles civiles que, de integrarse a la legislación federal, podría contribuir a que el poder militar se subordine al poder civil y se acerque a los requisitos establecidos en el estándar internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), aún vinculante para México, de la sentencia del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Esta sentencia establece que, en el caso excepcional en el que las fuerzas armadas deban intervenir en temas de orden interno, su participación debe ser extraordinaria, regulada, subordinada, complementaria y fiscalizada.

A continuación, se detallan las propuestas normativas agrupadas en cuatro áreas principales, que buscan incidir en el uso, la operación y la conformación de las fuerzas armadas para garantizar su subordinación al poder civil y el respeto a los derechos humanos.

1. Mecanismos para solicitar la participación

Las propuestas de este apartado buscan establecer mecanismos claros para solicitar la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y de otras áreas de la administración pública. La premisa es que, aunque su participación sea legítima, debe estar justificada para cada caso en específico para que sea “extraordinaria”.

- **Crear un mecanismo formal de solicitud:** Se propone que la intervención en labores de seguridad pública no se decida únicamente entre dos partes (un gobierno estatal y una secretaría militar, por ejemplo), sino que sea una decisión colegiada, idealmente en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Este mecanismo debe activarse solo a petición de una autoridad civil, que debe justificar la solicitud de manera detallada.
 - Justificación basada en la necesidad: La solicitud deberá incluir un análisis del problema, con indicadores cuantitativos y cualitativos, para demostrar que la intervención es absolutamente necesaria. Además, deberá contener una justificación detallada de por qué las instituciones civiles no tienen la capacidad para resolver la problemática y un plan para fortalecerlas, con plazos específicos, a fin de que puedan asumir las funciones en el futuro.
 - Transparencia y evaluación: Se debe incluir un plan de monitoreo y supervisión que contenga indicadores de impacto y de riesgo, así como un plan para mitigar los posibles daños.
- **Abolir excepciones en obras públicas y regular mejor las empresas estatales:** Se propone reformar la ley para que las fuerzas armadas estén sujetas a los mismos procesos de licitación y justificación que el resto de las instituciones civiles en la Ley de Obra Pública y Servicios asociados a las mismas. De igual manera, se sugiere establecer criterios más estrictos para la creación de empresas de participación estatal mayoritaria (como las relacionadas con el Tren Maya o el Corredor Interoceánico) y que se sometan a revisiones periódicas para garantizar que cumplen con su propósito original.

2. Transparencia y acceso a la información pública

Este grupo de propuestas busca solucionar problemas de opacidad que impiden fiscalizar adecuadamente la actuación de las fuerzas armadas, lo que es fundamental si se asume que ejercerán cada vez más funciones civiles. Entre las propuestas están:

- **Reducir las causales de reserva:** Se busca disminuir el número y el tipo de causales de reserva en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que las que subsistan se apliquen de manera más estricta.
- **Detallar la prueba de daño:** Es crucial que la ley exija una justificación más específica sobre el daño que causaría la publicación de la información y que se reduzca el tiempo máximo de reserva de 5 a 3 años, mismo que también debe justificarse de manera detallada.
- **Abolir la excepción en Comités de Transparencia:** Se propone eliminar la norma que eximió a las fuerzas armadas de someter sus decisiones de reserva de información a sus Comités de Transparencia, ya que esto facilita la negación de información.
- **Obligación de generar información específica:** La ley debe obligar a las fuerzas armadas a generar y publicar bases de datos sobre su personal, su uso de la fuerza y sus detenciones (en los tres casos, la información debe estar desagregada por categorías como género, origen étnico, etc.); también se deben publicar las sentencias de los tribunales militares, que actualmente son inaccesibles. Asimismo, se propone que sea obligatorio que los convenios firmados por las instituciones militares sean públicos y contengan información detallada sobre presupuesto y objetivos.
- **Fiscalización externa:** Se busca que el INEGI incluya a las fuerzas armadas en sus censos de seguridad y que la CNDH emita diagnósticos anuales sobre sus actividades, tal como lo hace con el sistema penitenciario.
- **Restablecer el informe al Congreso:** Se propone crear nuevamente la obligación del Ejecutivo Federal de rendir un informe anual al Congreso sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en tareas civiles, tal como se había establecido en la reforma constitucional de 2022.

3. Controles presupuestarios

El documento señala que la expansión de funciones de las fuerzas armadas ha ido de la mano de un aumento significativo en sus recursos financieros, lo que exige una mayor rendición de cuentas en este rubro.

- **Fiscalizar los sobre-ejercicios presupuestarios:** Se propone que, si el presupuesto ejercido por cualquier institución excede en más de un 5% lo asignado, deba ser autorizado por la Cámara de Diputados y reportado de manera transparente.
- **Mayor rendición de cuentas en fideicomisos:** Se sugiere que se regule la operación de los fideicomisos militares en la Cuenta Pública y que se garantice la participación de personal civil en sus órganos de gobierno.
- **Garantizar la transparencia de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:** Se propone que las empresas a cargo de las fuerzas armadas rindan periódicamente sus informes financieros con el fin de conocer el estado que guardan y conocer el destino de los flujos de capital que tienen.

4. Conformación de las Secretarías

La última propuesta busca fortalecer el principio de subordinación del poder militar al poder civil, un pilar fundamental de la democracia.

- **Titulares civiles en las Secretarías:** Se propone reformar la normatividad para que los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina deban ser civiles, en lugar de personal militar. Esta medida también se extendería a algunos puestos clave dentro de estas dependencias.

En conclusión, este documento es una hoja de ruta para la reforma normativa que busca guiar la transición de un reconocimiento constitucional a una regulación efectiva de la participación militar. Las propuestas aquí contenidas tienen un objetivo primordial: garantizar que la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos no queden al margen ante el contexto de creciente poder de las fuerzas armadas en México.

Introducción

En septiembre de 2024 se aprobó en México una reforma constitucional de gran relevancia relacionada con las fuerzas armadas. Esta reforma introdujo dos cambios importantes: el primero fue que la Guardia Nacional, la institución federal encargada de la seguridad pública, se volvió parte de la Fuerza Armada permanente y quedó bajo el control de la Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante, Defensa o Sedena). El segundo cambio fue en relación con las facultades asignadas al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Antes, la Constitución prohibía, en su artículo 129, que en tiempos de paz dichas instituciones desempeñaran cualquier función que no estuviera conectada con la disciplina militar. Ahora, la Constitución señala que pueden ser utilizadas por el Ejecutivo Federal en tareas de apoyo a la seguridad pública y que le corresponde al Congreso definir los requisitos y límites que deben regir esta participación.

El presente análisis busca aportar a la discusión normativa sobre esos “requisitos” y “límites”. Este documento es producto de un esfuerzo colectivo de investigación y deliberación entre personas que son parte de diversas colectivas y organizaciones. La investigación se inspiró en la literatura sobre los controles civiles para, con base en la normatividad mexicana y el análisis de la actuación de las fuerzas armadas en décadas recientes, tratar de ofrecer una serie de respuestas a la pregunta sobre los requisitos y límites de la participación de las fuerzas armadas en tareas civiles. El resultado es una serie de propuestas, que podrían convertirse en reformas normativas, que buscan incidir en el uso, operación y conformación de las fuerzas armadas con el propósito de garantizar su respeto a los derechos humanos y su sujeción a las autoridades civiles.

Uno de los argumentos centrales del documento es que sigue vigente lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, vinculante para México. Para la Corte IDH, como regla general, “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”.¹ En el caso excepcional en el que las fuerzas armadas deban intervenir en temas de orden interno, su participación debe ser:

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, resuelta el 28 de noviembre de 2018, párr. 182. Ver también de la Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, resuelta el 5 de julio de 2006, párrs. 78 y 148; Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, resuelta el 26 de noviembre de 2010, párr. 88; Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, resuelta el 28 de noviembre de 2018.

extraordinaria; subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles; regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. La investigación para este documento se centró en operacionalizar el estándar de la Corte IDH, definiendo mecanismos concretos para regular y establecer los requisitos y límites necesarios para mantener la vigencia de esos principios.

La estructura del documento es la siguiente. La primera parte detalla el proceso de investigación y colaboración colectiva para generar este documento, así como las premisas que enmarcaron todo el trabajo. En la segunda parte, se ofrece un repaso de la evolución constitucional sobre el papel de las fuerzas armadas en labores ajenas a la guerra en México para entender los cambios que trajo la reforma de 2024 y por qué la discusión ahora se centra en los requisitos y límites de su participación en tareas de seguridad pública. En una tercera parte, se introduce y aborda brevemente el concepto de "controles civiles" y su importancia para la democracia, con ejemplos de su aplicación en contextos históricos, tanto a nivel internacional como en América Latina. La cuarta parte analiza las distintas formas en que las fuerzas armadas han expandido su poder en años recientes, incluyendo su rol en obras públicas, gestión de puertos y aeropuertos, y el aumento de sus recursos financieros y de personal. Por último, la quinta parte presenta propuestas normativas concretas, agrupadas en cuatro áreas: mecanismos para solicitar la participación de las fuerzas armadas, transparencia y acceso a la información, controles presupuestarios y conformación de las secretarías de Defensa y Marina. Al final, se ofrece una breve recapitulación de todo el recorrido.

Las premisas y el proceso de investigación y deliberación

Las propuestas presentadas en este documento son resultado de un proceso desarrollado en tres etapas –un Encuentro, una alianza para la investigación y un proceso de redacción y retroalimentación–, cada una de ellas integrada por distintos ejercicios colectivos, con base en tres grandes premisas.

Primera premisa: conforme a la reforma constitucional aprobada en 2024, el debate constitucional ya no es si las fuerzas armadas deben o no participar en labores de seguridad pública, sino cómo deben hacerlo; es decir, cuáles deben ser sus requisitos y límites. Bajo esta premisa, toda la lógica de la investigación y deliberación debía estar orientada a identificar estos puntos.

Segunda premisa: la literatura y los debates en torno a los “controles civiles” pueden contener la respuesta a esta interrogante. Dado que las fuerzas armadas “encarnan el poder coercitivo del Estado”,² ha existido una preocupación de larga data sobre cómo sujetarlas al poder civil y cómo garantizar que respeten los derechos humanos y rindan cuentas. Esta literatura es un buen punto de partida para la indagación.

Tercera premisa: las fuerzas armadas llevan años realizando funciones que van más allá de la seguridad pública, obteniendo cada vez más recursos públicos. Esto es un hecho. ¿Qué se puede aprender sobre cómo han operado para pensar en requisitos y límites para su participación en todas las tareas civiles y no solo las de seguridad pública?

Etapas 1 – Encuentro sobre controles civiles

En julio de 2024, Intersecta organizó un Encuentro sobre controles civiles y fuerzas armadas cuyo objetivo fue fomentar aprendizajes mutuos y establecer una base que permitiera una comprensión colectiva sobre qué son los controles civiles para las fuerzas armadas en el contexto político mexicano.³ Este Encuentro reunió a personas que, desde distintos

² Fernández Montesinos, Federico Aznar citado por Daira Arana Aguilar, “Las relaciones cívico-militares en América Latina desde la Constitución. Un análisis descriptivo del control civil hacia las fuerzas armadas”, *Desmilitarizar a México. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, pie de pág. 3.

³ El Encuentro fue presencial, duró dos días y se basó en una metodología pedagógica constructivista. Se implementaron distintas actividades para responder a las siguientes preguntas: ¿Qué son los controles civiles de las fuerzas armadas? ¿Cuáles tenemos en México? ¿Cómo funcionan los controles civiles que tenemos en México? ¿Qué habría que hacer con

ámbitos, ya estaban involucradas en el tema, a fin de construir pisos conceptuales comunes y compartir experiencias, conocimientos, reflexiones y propuestas en torno a los controles civiles.

A pesar de que el Encuentro sucedió antes de la aprobación de la reforma constitucional, es importante señalar que la iniciativa que llevó a la reforma constitucional ya había sido presentada. En este sentido, la premisa guía del Encuentro fue: “más que si las fuerzas armadas deben participar o no en tareas civiles, enfoquémonos en cómo deberían participar y veamos qué surge”.

Se elaboraron notas de las distintas actividades y discusiones que conformaron este espacio, lo que permitió la posterior recuperación y sistematización de las reflexiones generadas.⁴

Etapa 2 – Alianza con organizaciones

En septiembre de 2024 se aprobó la reforma constitucional sobre las fuerzas armadas. Como mencionamos previamente, estableció que le correspondería al Congreso emitir leyes que establecieran “los requisitos y límites” para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en tareas de apoyo a la seguridad pública. Intersecta y Data Cívica realizaron una alianza para pensar cuáles serían esos requisitos y límites. Asimismo, atentas al hecho de que las fuerzas armadas han adquirido facultades crecientes en materias que van más allá de la seguridad pública, también juzgaron oportuno proponer requisitos y límites para dichas actividades.

Las organizaciones le apostaron a un proceso en colectivo, por lo que invitaron a personas que participaron en el Encuentro. Así, se conformó un grupo con personas integrantes de diez colectivas y organizaciones que aceptaron ser parte de este ejercicio; entre ellas: Fundar, Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho (FJEDD), Global Thought, Oxfam México, México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Intersecta y Data Cívica, con el apoyo de Crucigrama —consultoría que facilitó y analizó los resultados del Encuentro—, elaboraron una lista de los temas más mencionados y debatidos durante el Encuentro, que identificaron como prioritarios en relación con los controles civiles.

ellos? ¿Cuáles nos hacen falta (para que funcione lo que tenemos, o que no tenemos)? ¿Cuáles debemos de impulsar de manera más urgente? Asistieron 20 personas en total.

⁴ Intersecta, Relatoría del Encuentro sobre controles civiles y las fuerzas armadas, 2025.

Tras un proceso de depuración y análisis, se destacaron cinco temas centrales: la participación de las comunidades y pueblos originarios y los derechos sobre el territorio; el presupuesto; la transparencia; las tareas de seguridad, y las características especiales de las fuerzas armadas.

De estos cinco temas, se decidió que el primero —la participación de las comunidades y pueblos originarios y los derechos sobre el territorio— fuera un eje transversal para todos los demás.

Con base en los temas identificados, se conformaron cuatro equipos de trabajo: 1) presupuesto, recaudación y redistribución; 2) transparencia y rendición de cuentas; 3) participación en tareas de seguridad; y 4) características especiales de las fuerzas armadas.

Data Cívica e Intersecta coordinaron los equipos de trabajo, mismos que estuvieron conformados por personas integrantes de las colectivas y organizaciones previamente mencionadas. Cada equipo trabajó de manera independiente y realizó investigaciones que incluyeron la revisión de distintas leyes mexicanas, así como literatura relacionada con su tema.

Estas investigaciones permitieron identificar problemáticas vinculadas con la participación de las fuerzas armadas en tareas civiles en general, si bien con un foco en la seguridad pública, y, tras un proceso de discusión interna, se tradujeron en propuestas de controles civiles.

Etapas 3 – Redacción y retroalimentación

Finalmente, Data Cívica e Intersecta organizaron y redactaron los hallazgos y las propuestas de controles civiles que surgieron en los equipos de trabajo. Lo resultante fue retroalimentado por las personas integrantes de las colectivas y organizaciones. Este documento es el producto final de dicho esfuerzo y contiene las propuestas concretas de controles civiles.

Es importante aclarar que muchas discusiones se quedaron en el tintero. Principalmente, cuestiones sobre las cuales no había mucho consenso o cuya traducción a una propuesta de reforma normativa a nivel federal no quedaba clara. Por ello, se espera que este documento sea el primer paso en un diálogo constante en torno a los mecanismos que deberíamos exigir para garantizar límites y requisitos para la participación de las fuerzas armadas.

La regulación constitucional

Este documento busca aportar a la discusión normativa sobre los “requisitos” y “límites” de la participación de las fuerzas armadas en tareas civiles. Para ello, es importante empezar por lo que señala la Constitución. Este primer apartado está dedicado a repasar la nueva regulación constitucional relacionada con la participación de las fuerzas armadas en funciones para las que tradicionalmente no fueron pensadas. El foco está en la seguridad pública, dado que esta ha sido el centro del debate en torno a la regulación constitucional. Sin embargo, creemos que es un panorama que permite también contextualizar la creciente participación de las fuerzas armadas en funciones de otros tipos. Para entender de mejor manera la nueva regulación, se ofrece un breve recuento de la regulación previa y de algunos de los debates constitucionales más importantes que se dieron bajo su paradigma. Con ello esperamos que queden más claros los cambios y las continuidades.

La vieja premisa constitucional

La Constitución emitida en 1917 contenía distintas disposiciones sobre “la Fuerza Armada Permanente”, nombre que utiliza para referirse a las instituciones militares de México: el Ejército, la Armada y, desde 1944, la Fuerza Aérea.⁵

En el artículo 89, la Constitución de 1917 contemplaba que la persona titular de la Presidencia pudiera disponer de la Fuerza Armada permanente “para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación”. Para la Constitución, esta era la función de dichas instituciones: la guerra, ya fuera interna o externa. Dada esta función, la Constitución previó, en su artículo 13, que subsistiera “el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”. La lógica detrás de la preservación del fuero era sencilla: dada la función extraordinaria de las fuerzas armadas (la guerra), estas tenían que tener un régimen extraordinario (el fuero de guerra).

Sin embargo, no siempre hay guerra. ¿Qué debían hacer entonces las fuerzas armadas? La Constitución de 1917 contenía una prohibición en su artículo 129: “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.⁶ En tiempos de paz, en otras palabras, las instituciones militares debían como quiera dedicarse a lo militar.

⁵ En 1917, la Constitución solo reconocía al “Ejército” y la “Armada” y les llamaba “la fuerza armada permanente de mar y tierra”. Es hasta 1944 que se reconoce constitucionalmente a la Fuerza Aérea como parte de la Fuerza Armada permanente. (Decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 1944 en el *Diario Oficial de la Federación*).

⁶ Esta prohibición estaba incluida en la Constitución de 1857 y permaneció intocada hasta 2024.

Las disputas constitucionales

Si tomamos como referencia el trabajo del historiador Thomas Rath,⁷ es posible afirmar que no ha existido un momento desde la Revolución Mexicana en el que las fuerzas armadas se hayan dedicado exclusivamente a lo militar. Esta discrepancia entre la norma constitucional y el actuar de las fuerzas armadas llevó a distintas disputas respecto a las que debían ser sus funciones. En décadas recientes, muchas de esas disputas ocurrieron en sede constitucional. Conocerlas es importante no solo porque permiten entender la reforma constitucional de 2024, sino porque dan pistas sobre las condiciones y requisitos que se deben cumplir para utilizar a las fuerzas armadas en funciones que no están relacionadas con la guerra.

Por ejemplo: en 1995, se emitió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁸ Esta ley creó al Sistema Nacional de Seguridad Pública y, dentro de este, al Consejo Nacional de Seguridad Pública. En su artículo 12, la ley estableció que este Consejo estaría integrado por las personas titulares de diferentes dependencias, incluídas la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Conforme con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a estas Secretarías les correspondía organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea –en el caso de la primera–, y la Armada –en el caso de la segunda–. En otras palabras: a las cabezas de las Secretarías a cargo de las fuerzas armadas se les dio un asiento en el Consejo de Seguridad Pública.

En ese entonces, hubo una minoría de la Cámara de Diputados que estimó que la legislación era inconstitucional, por lo que interpuso una Acción de Inconstitucionalidad –la 1/1996– ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su argumento era sencillo: la seguridad pública le correspondía a las instituciones civiles, no a las fuerzas armadas, conforme con los artículos constitucionales 129 y 21 (artículo que para ese entonces hacía referencia a la seguridad pública). Por esta razón, quienes promovieron esa acción consideraban que la Suprema Corte debía declarar inconstitucional la legislación en lo que a las fuerzas armadas se refería.

⁷ Rath, Thomas, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, University of North Carolina Press, 2013. La obra de Rath no ha sido traducida al español. Sin embargo, en un ensayo para *Nexos*, Jorge Javier Romero proporciona un buen resumen. Romero, Jorge Javier, “Los militares nunca se fueron”, *Nexos*, 1 de enero de 2021.

⁸ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

La pregunta planteada a la Suprema Corte fue: conforme con la Constitución, ¿las fuerzas armadas podían participar en funciones de seguridad pública o no? La Suprema Corte respondió que sí y ofreció distintos argumentos para justificar su postura. Entre ellos, señaló que el artículo 21 constitucional no limitaba la seguridad pública a las instituciones civiles y que el artículo 129 no implicaba una prohibición absoluta para las fuerzas armadas de participar en funciones ajenas a la disciplina militar. La Suprema Corte determinó que una interpretación histórica del artículo 129 revelaba “la posibilidad del ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles”.⁹

Sin embargo, para la Suprema Corte las fuerzas armadas no podían, “por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. [Era] imprescindible que se requiera su participación”.¹⁰ Aunque se cumpliera con ese requisito, la Suprema Corte consideraba que era “necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma”.¹¹ En otras palabras: sí podían participar en estas funciones, pero con ciertos requisitos y límites.

Esta resolución de la Suprema Corte legitimó la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública bajo ciertas condiciones, particularmente en lo que a la delincuencia organizada se refiere. Esta postura permaneció intocada hasta el 2008, cuando el artículo 21 de la Constitución fue modificado como parte de una reforma más amplia al sistema penal. Entre los cambios, este artículo pasó a señalar que “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.¹² Si la seguridad pública le correspondía a las instituciones civiles, ¿cómo podía justificarse entonces la participación de las fuerzas armadas en estas funciones?

A pesar del cambio constitucional, el entonces Presidente Felipe Calderón continuó recurriendo a las fuerzas armadas como parte de su estrategia de “combate al crimen organizado”, que se mantuvo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Aunque se recurría a las fuerzas armadas para estas labores, había voces en el Congreso que sostenían que su actuación carecía de “certeza jurídica”. Esta fue una de las razones detrás de la aprobación de la Ley de Seguridad Interior en 2017.

⁹ Acción de Inconstitucionalidad 1/1996, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de marzo de 1996, pp. 186-187.

¹⁰ Acción de Inconstitucionalidad 1/1996, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de marzo de 1996, p. 193.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Decreto de reforma constitucional publicado el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

Como señalamos previamente: la Constitución siempre le ha reconocido a las fuerzas armadas la función de la defensa exterior y la seguridad interior. Entonces, el propósito de la Ley de Seguridad Interior era definir, valga la redundancia, a la seguridad interior para dar claridad sobre lo que le correspondía a las fuerzas armadas.

Sin embargo, para diversas autoridades¹³ la ley tenía un problema fundamental: si bien hacía referencia a funciones de “seguridad interior”, las terminaba equiparando a funciones de “seguridad pública”. En este sentido, la Ley de Seguridad Interior terminaba por vulnerar el orden constitucional porque, aunque les llamaba “seguridad interior”, en realidad estaba autorizando que las fuerzas armadas realizaran labores de seguridad pública. Estas autoridades plantearon sus argumentos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió la cuestión en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas.

En su resolución, la Suprema Corte le dio la razón a quienes impugnaron la Ley de Seguridad Interior y les concedió que, aunque la ley hablara de “seguridad interior”, para efectos prácticos, las funciones eran indistinguibles de aquellas relacionadas con la “seguridad pública”. En este sentido, la ley les abría la puerta para participar en estas funciones de manera permanente. Para la Suprema Corte, ello iba en directa contravención de la regulación constitucional, ya que si bien “se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, [...] ésto es de manera excepcional; es en auxilio de las autoridades civiles, y es de manera temporal”.¹⁴

Días después de la discusión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Corte Interamericana emitió el fallo relacionado con el caso *Alvarado*, condenando al Estado mexicano. Este caso estaba relacionado con la desaparición de tres personas en Chihuahua en 2009 por parte de elementos del Ejército. Al analizar el caso, la Corte Interamericana se pronunció en relación con la participación de las fuerzas armadas en este tipo de funciones. Esgrimió un criterio que, conforme¹⁵ a la normatividad mexicana, es vinculante para el Estado mexicano:

¹³ La Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas fueron interpuestas por: una minoría de la Cámara de Diputados; una minoría de la Cámara del Senado; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y el partido político Movimiento Ciudadano.

¹⁴ Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2018, p. 46.

¹⁵ “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 556, tesis aislada P. LXV/2011 (9a.), registro digital número 160482.

Como regla general, la Corte [Interamericana] reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

*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.¹⁶*

Al día de hoy, este criterio representa uno de los más detallados sobre qué requisitos y límites existen para la participación de las fuerzas armadas en labores de “mantenimiento del orden público interno” y “seguridad ciudadana”.

Ahora: entre el fallo de la Suprema Corte sobre la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y la resolución *Alvarado* de la Corte Interamericana, integrantes de Morena introdujeron una iniciativa de reforma constitucional relacionada con la Guardia Nacional y las fuerzas armadas. En muchos sentidos, esta iniciativa era una respuesta directa a esas resoluciones y a los debates previos.

Mucha de la discusión sobre la iniciativa de Morena giró en torno a la Guardia Nacional; de manera particular, se buscaba que esta institución sustituyera a la Policía Federal, convirtiéndose en la institución federal a cargo de la seguridad pública. La disputa era en relación con su naturaleza y adscripción. Había quienes querían darle fuero militar y adscribirla a la Defensa y había quienes buscaban que se mantuviera como una institución civil. La reforma constitucional aprobada en marzo de 2019 la convirtió en un híbrido.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr. 182.

Por un lado, el artículo 21, aprobado en marzo de 2019, señaló que la Guardia Nacional debía ser, como todas las instituciones de seguridad pública, de “carácter civil, disciplinado y profesional”. Además, debía estar “adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública”. En los artículos transitorios de la reforma, sin embargo, se permitió la intervención de las fuerzas armadas en la Guardia Nacional. Concretamente: en el artículo tercero transitorio, se permitió que la Guardia Nacional se conformara no solo con elementos de la extinta Policía Federal, sino también con elementos de la Policía Militar y la Policía Naval. En el artículo sexto transitorio, se permitió que la Defensa y la Marina participaran en el establecimiento de la jerarquía y regímenes de disciplina de la Guardia Nacional, al mismo tiempo que se autorizó que estos fueran homologados a los de la Fuerza Armada permanente.

A su vez, en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional se permitió, por primera vez, la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública. Concretamente, se estableció que:

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

El artículo quinto transitorio retomó el criterio de *Alvarado* para fijar condiciones a la participación de las fuerzas armadas en estas funciones. Fijó, además, un plazo temporal: podrían desempeñar estas funciones hasta por cinco años. Por último, estableció la obligación del Ejecutivo Federal de rendir cuentas al Senado sobre el uso de esta facultad.

En 2022, este artículo quinto transitorio fue reformado en tres sentidos importantes.¹⁷ Primero, se amplió de cinco a nueve años el plazo para la posible participación de las fuerzas armadas en estas labores. En segundo lugar, se detallaron los criterios para la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública. Con la reforma, el artículo quinto transitorio pasó a señalar que la participación debía ser:

¹⁷ 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.

I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;

III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y

IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

La última innovación de esta reforma de 2022 al artículo quinto transitorio se relacionó con la rendición de cuentas. Le impuso al Ejecutivo Federal la obligación de rendir cuentas sobre su uso de las fuerzas armadas en estas funciones de manera semestral ante una Comisión Bicameral (esto es, una comisión conformada por personas integrantes de las dos Cámaras: la de Diputados y la del Senado). A su vez, la Comisión debía dictaminar ese informe y remitirlo al Senado. El artículo quinto transitorio exigía un contenido mínimo para el informe, el dictamen y el análisis que debía realizar el Senado:

El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. [...]

El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo. [...]

La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales [...] evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública [...] a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de esta Constitución.

Como puede verse, existen algunas ideas que han funcionado como hilos conductores: la primera es la noción de que, a pesar del artículo 129 constitucional, las fuerzas armadas a veces deben participar en funciones ajenas a las de la guerra, particularmente en las de seguridad pública. La segunda idea es que esta participación tiene que tener límites y condiciones. Con el tiempo, estos límites y condiciones comenzaron a detallarse más y más. Este fue el marco en el que ocurrió la reforma constitucional de 2024.

La nueva premisa constitucional

La reforma constitucional de 2024 modificó dos cuestiones torales: la naturaleza y adscripción de la Guardia Nacional y las funciones asignadas al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México.¹⁸

En relación con la Guardia Nacional, esta pasó a ser la cuarta institución integrante de la Fuerza Armada permanente, junto con el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, quedando bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional. En congruencia con esta nueva clasificación, se reformó el artículo 13 para extender el fuero militar a sus integrantes.

Al estar integrada a la Fuerza Armada permanente, la Guardia Nacional comparte las tareas de defensa exterior y seguridad interior que corresponden a los demás cuerpos militares, de acuerdo con el nuevo artículo 89, fracción VI. Aunque ahora forma parte de la Fuerza Armada permanente y es responsable de la defensa exterior y seguridad interior, la función principal de la Guardia Nacional sigue siendo la seguridad pública. En el nuevo artículo 21 constitucional, se le define como una “fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal de origen militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional”, incluso con facultades para investigar delitos.

En relación con el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, de acuerdo con el artículo 89, fracción VII, la reforma le otorgó a la Presidencia de la República la facultad de disponer de estas instituciones “en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale la ley”. En paralelo, en el artículo 73, fracción XXXI, se le confirió al Congreso de la Unión la facultad de expedir “leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública”.

¹⁸ 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 de 2024.

Finalmente, se reformó el artículo 129 constitucional, que ahora establece que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen”.

¿Qué señala la Constitución actual sobre cómo deben ser la regulación, los requisitos y los límites? Nada. Es una de las grandes omisiones de la reforma constitucional de 2024. No se retomó lo que previamente se había establecido, por ejemplo, en el artículo quinto transitorio incorporado en la reforma constitucional de 2022.

Ello no significa que no exista más guía. Es importante reconocer que a través del artículo 1o constitucional se mantienen vigentes los límites derivados de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como de las resoluciones y recomendaciones de sus órganos, como es el caso de la sentencia *Alvarado*. La regulación del Congreso, en otras palabras, todavía debería cumplir con este estándar.

Ese es, finalmente, el estándar que guió este ejercicio.

Los controles civiles sobre las fuerzas armadas

Este documento busca aportar a la discusión normativa sobre los “requisitos” y “límites” de la participación de las fuerzas armadas en funciones civiles. Parte de la respuesta puede venir de la literatura sobre “controles civiles”, un concepto que refiere a los mecanismos que se han buscado implementar para sujetar a las fuerzas armadas al poder civil. Este breve apartado busca repasar algunas de las ideas más comunes en la literatura de los controles civiles. Cabe apuntar que, derivado del papel típico de las fuerzas armadas a nivel internacional, la mayor parte de la literatura se centra en analizar su papel para funciones asociadas con la guerra y la seguridad nacional; sin embargo, consideramos que es un punto de partida indispensable para explorar los posibles controles aplicables para tareas tanto de esa como de otra índole.

Para introducir algunas de las ideas principales de esta literatura, es importante comenzar por una de sus premisas: las fuerzas armadas son una institución que representa retos particulares. Como señala Daira Arana, citando a Federico Aznar Fernández Montesinos, las fuerzas armadas “encarnan el poder coercitivo del Estado”.¹⁹ Por eso, como afirman David Pion Berlin y Rafael Martínez, “Aunque muchos actores pueden ser disruptivos, no debiera ser necesario que se nos recuerde lo obvio: que solo las fuerzas armadas dan golpes de estado”.²⁰ ¿Cómo garantizar que quienes tienen el poder de las armas y fueron creados para proteger a la sociedad se sujeten entonces a su poder?

Mucha de la literatura académica sobre los controles civiles a las fuerzas armadas se ha desarrollado a partir de la Segunda Guerra Mundial, principalmente desde la ciencia política, el derecho y los estudios de seguridad, aunque también hay aportaciones importantes desde la sociología. Un consenso central es que los controles civiles son esenciales para el funcionamiento democrático y la protección de los derechos humanos.

¹⁹ Fernández Montesinos, Federico Aznar citado por Daira Arana Aguilar, “Las relaciones cívico-militares en América Latina desde la Constitución. Un análisis descriptivo del control civil hacia las fuerzas armadas”, *Desmilitarizar a México. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, pie de pág. 3.

²⁰ “While many actors could become disruptive, we needn’t be reminded that only militaries coup.” David Pion-Berlin & Rafael Martínez, *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*, 2017, Cambridge University Press, Edición Kindle, p. 5.

Distinciones clásicas

Estas investigaciones distinguen entre control civil formal (estructuras legales e institucionales que subordinan a los militares al poder civil) y control civil efectivo (la capacidad real de autoridades civiles para tomar decisiones y supervisar la actuación militar).

En relación con el control civil formal, este se refiere a los mecanismos legales e institucionales que, en teoría, subordinan a las fuerzas armadas al poder civil (constituciones, leyes de defensa, reglamentos internos y procedimientos parlamentarios). Lo han estudiado personas como Samuel Huntington,²¹ para quien la ley y la institucionalidad formal establecen la autoridad civil sobre los militares, o, de manera más reciente, Rut Diamnit,²² quien se enfoca en la legislación y los mecanismos formales que limitan la autonomía militar en América Latina.

Si se considera al control efectivo como la capacidad real que tienen las autoridades civiles de influir, supervisar y tomar decisiones sobre las fuerzas armadas, más allá de lo que dice la ley, trabajos como el de Alfred Stepan²³ muestran cómo en los países sudamericanos, particularmente Brasil, la brecha entre normas formales y práctica efectiva puede ser amplia, especialmente durante transiciones democráticas. O bien, como en su momento lo planteó Morris Janowitz²⁴, la profesionalización y la socialización del personal militar en valores democráticos son fundamentales para que el control civil sea efectivo. Sin estas condiciones, las fuerzas armadas pueden actuar con autonomía, desobedecer órdenes civiles o incluso intervenir en decisiones políticas, debilitando seriamente la subordinación del poder militar al poder civil. Esta perspectiva demuestra que los marcos legales por sí solos no garantizan la efectividad del control civil y que es relevante también incluir a la disciplina militar (basada en la obediencia, el honor, la justicia y la moral) y a la cultura institucional para estudiar la tensión entre el control civil y el actuar de las fuerzas armadas.

De manera esquemática, los controles civiles pueden verse desde una perspectiva clásica y normativa, derivada del pensamiento de Samuel Huntington, que propone un modelo de “control objetivo” en el que las fuerzas armadas deben mantenerse profesionalizadas pero subordinadas al poder político. Dentro de esa corriente, también se registran perspectivas, como la de Morris Janowitz, que analizan la integración de las instituciones militares en la sociedad democrática y los mecanismos sociales que moderan su poder.

²¹ Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State*, Harvard University Press, 1957.

²² Diamint, Rut, *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Siglo XXI Editores, 2015.

²³ Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988.

²⁴ Janowitz, Morris, *The Professional Soldier*, Free Press, 1960.

Otra manera de abordar la tensión entre el poder civil y el militar es la de proponer controles a las fuerzas armadas, que en principio tienen que ver con la manera en la que se organizan internamente; o la de poner controles a la militarización, más relacionados con un discurso político en el que la ciudadanía busca activamente que la legitimidad del uso de las fuerzas armadas provenga de procesos deliberativos, como las consultas.²⁵

Recientemente, y como ejemplo de otra metodología útil para explorar qué instituciones ejercen límites o restricciones a las fuerzas armadas, se ha empezado a estudiar los controles civiles a la luz de la historia y forma de proceder de las secretarías o ministerios de defensa del interior, como lo muestra el estudio de caso comparativo entre Francia, India, Argentina y Corea del Sur. Anit Mukherjee y David Pion-Berlin, coordinadores de dicho estudio, recolectaron investigaciones en esos países para explorar las tensiones entre el poder militar y el civil en democracias maduras y otras que se consideran de más reciente creación.²⁶ El estudio examina el supuesto de que aquellos territorios donde la democracia se ha desarrollado durante más tiempo hasta el punto de madurez tienen una mayor estabilidad —en la tensión entre lo civil y lo militar— que aquellos donde los procesos democráticos comenzaron a instaurarse hacia la posguerra, a mediados del siglo XX. Al analizar en sus cuatro casos tanto los procedimientos institucionales como la composición laboral de los ministerios de defensa —si el personal es civil o militar—, encontraron fenómenos significativos que no necesariamente coinciden con ese supuesto.

Francia, por ejemplo, ha ido transitando de un modelo en el que el presidente lidiaba directamente con las fuerzas armadas hacia uno donde delega funciones en personas civiles colocadas de manera estratégica en el ministerio de defensa. A raíz de ello, se han generado tensiones con las fuerzas armadas, mismas que presentan resistencias a este nuevo modelo. En el caso de la India, Estado en el cual aparentemente se cumple un modelo *huntingtoniano* clásico que divide labores entre personal civil y militar, las fuerzas armadas tienen total autonomía sobre sus cuestiones operativas, así como en materia de educación y planeación de la estrategia de defensa. Mientras tanto, las personas civiles son quienes manejan el presupuesto y el entramado burocrático.

²⁵ Levy, Yagil, “What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization”, *Armed Forces & Society*, 2016, Vol. 42, núm., 1, 75-98

²⁶ Las primeras representando democracias maduras, definidas como aquellas en las que el control civil ha sido históricamente fuerte y las fuerzas armadas se han centrado en la defensa externa, en contraste con las democracias de reciente establecimiento en los últimos dos países, es decir, que se han recuperado ya sea del autoritarismo o de la ley militar.

Para el caso de Argentina, se muestra cómo el ministerio de defensa ha transitado de uno controlado por personal militar a otro en el que predomina el control civil. Esto ha cobrado forma a través de la creación de leyes y regulaciones, así como de la expansión institucional del propio ministerio de defensa con la creación de una secretaría con un mando civil. Ello ha incluso implicado restar presupuesto para operaciones, entrenamiento y equipamiento militar en caso de posibilidad de defensa.

Finalmente, en el caso de Corea del Sur, más de 70% de las personas empleadas del ministerio de seguridad son civiles; sin embargo, cuando se trata de tomar decisiones en áreas clave de la política de seguridad (por ejemplo, la estrategia de defensa) el poder queda en manos del Estado Mayor Conjunto, que tiene mando militar. Además, la formación de oficiales y los ascensos militares son gestionados por los cuarteles generales de cada fuerza, mientras que la adquisición de armamento se mantiene a cargo de una agencia supuestamente independiente, pero contratada por personal militar. Así, aunque numéricamente haya más personal civil en el ministerio de defensa, el poder militar en la toma de decisiones es *de facto* mayor.²⁷

Estos casos obligan a pensar en el detalle: si bien los ministerios de defensa son un espacio institucional en el que convergen militares y civiles, estos pueden funcionar de maneras diversas dependiendo del contexto histórico y, sobre todo, de las decisiones políticas. Por ello, es crucial prestar atención no solo a la conformación de estos ministerios, sino también al poder de decisión en su interior. Como ilustra la evidencia, aun cuando la mayoría de las personas trabajadoras de un ministerio de defensa sea civil, el control civil sobre la actuación militar puede no estar garantizado.

El caso de América Latina

En América Latina ya se han investigado los desafíos históricos del control civil en contextos de transiciones democráticas y de una fuerte persistencia de la influencia militar por encima de las corporaciones policiales civiles.

²⁷ Para una metodología sobre cómo estudiar y comparar ministerios de defensa, véase Mukherjee, Anit y David Pion-Berlin, “The fulcrum of democratic civilian control: Re-imagining the role of defence ministries”, *Journal of Strategic Studies*, 2022, vol. 45, núms. 6-7, 783-797.

Respecto a los controles civiles en América Latina, el trabajo de Jorge Battaglini aporta planteamientos que permiten mirar con mayor cuidado las tensiones presentes en México. Battaglini sostiene que, tras las transiciones democráticas, la cuestión ya no es la posibilidad de un golpe militar clásico, sino la capacidad efectiva de los gobiernos civiles para conducir y supervisar la defensa y la seguridad. Aunque existen leyes e instituciones formales, en la práctica los controles suelen ser frágiles en lo operativo y presupuestario, lo que abre espacios para la persistencia de autonomías militares.²⁸

Dichos controles civiles, según Battaglini, se refieren a los mecanismos que garantizan que las decisiones estratégicas y operativas sobre defensa provengan del poder civil, especialmente de la presidencia y del parlamento. Esto incluye también la capacidad de las autoridades civiles para formular políticas de defensa, definir presupuestos y designar mandos militares. De acuerdo con el autor, en muchos países latinoamericanos estos controles son débiles o meramente formales, lo que permite que el personal militar mantenga influencia sobre las decisiones estratégicas.

Otro control clave, según Battaglini, es el rol del Congreso en la supervisión del gasto y las operaciones de defensa. Subraya que, aunque casi todos los países de la región cuentan con comisiones legislativas de defensa, en la práctica estas suelen tener poca capacidad técnica y política para revisar presupuestos militares, fiscalizar la compra de armamento o evaluar la conducción de operaciones, por lo que para este autor la falta de transparencia presupuestaria es uno de los principales déficits del control civil en América Latina.

Battaglini también menciona la participación de la sociedad civil, los medios de comunicación y la academia como formas de control civil externo. Este tipo de supervisión busca democratizar la discusión sobre seguridad y defensa, generando debates públicos y presión social sobre las fuerzas armadas. Sin embargo, el autor advierte que este control sigue siendo limitado en la región, debido a la opacidad del sector defensa y a la persistencia de una cultura política que legitima la autonomía militar. Considerar estos elementos resulta crucial para pensar el caso mexicano, donde la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y de otra índole complejiza aún más los límites del poder civil y los riesgos de erosión democrática.

²⁸ Consúltese el trabajo de Jorge Battaglini, *La política de defensa en América Latina: entre la autonomía y la dependencia*, UNSAM Edita, 2023; y “La política de las bases militares en América del Sur”, *Colombia Internacional*, vol. 114, 187-215 para profundizar en los planteamientos al estudiar el actuar de las fuerzas armadas en la región.

Así, la literatura reciente de América Latina ha puesto énfasis en los nuevos roles de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, construcción de infraestructura o gestión de crisis, mismos que han generado preocupaciones sobre la expansión del poder militar en la vida civil.²⁹

También se han analizado los déficits de supervisión legislativa y judicial, el papel de la sociedad civil, y las tensiones entre seguridad nacional y seguridad ciudadana. Es decir, ya se ha estudiado que, aunque en varios países latinoamericanos existen marcos legales que establecen la subordinación militar al poder civil, persisten déficits significativos de supervisión legislativa y judicial que limitan una rendición de cuentas efectiva. Se ha señalado también que los poderes legislativo y judicial con frecuencia carecen de capacidades, independencia política o voluntad para fiscalizar plenamente el actuar militar, lo que abre espacios para decisiones discrecionales en seguridad y uso de la fuerza. Asimismo, se ha destacado que el papel de la sociedad civil es fundamental para vigilar, denunciar abusos y promover agendas de seguridad ciudadana centradas en derechos; sin embargo, en contextos de militarización, estas organizaciones suelen enfrentar restricciones e intentos de deslegitimación por parte del Estado. Finalmente, existen estudios que subrayan las tensiones entre seguridad nacional y seguridad ciudadana, advirtiendo que priorizar la lógica del enemigo interno y la protección del Estado por encima del bienestar y las libertades de la población puede erosionar la democracia y generar condiciones para prácticas autoritarias bajo justificaciones de orden y estabilidad.³⁰ También se han propuesto controles civiles para estos retos.

Por ejemplo, por el lado del control legislativo y la rendición de cuentas parlamentaria, en México la regulación contemplaba que el Congreso supervisara el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (con la reforma constitucional de 2022, revisada el

²⁹ Sobre el tema, véase Arciniegas-Carreño, A., "La militarización de la política democrática en América Latina", *ICONOS*, 2025; Noriega, C. H., "Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad", *Revista Científica ESMIC*, 2020; Ramalho, A. J., Diamint, R., y Sánchez, L., "La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina", Fundación Friedrich Ebert, 2020; y WOLA, *Militarización sin controles civiles pone en riesgo derechos humanos en México*, 2023.

³⁰ Véanse: Saavedra Salazar, Víctor Manuel y Javier Romo Navarro, "Seguridad pública en México: del cuestionamiento teórico-legal a la realidad empírica del papel militar en responsabilidades civiles", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 5, no. 1, 2019, págs. 59 -70; Pablo Contreras, "Fuerzas Armadas, autonomía y control democrático en Chile," *Revista de Derecho Público*, 2020, núm. 2, pp. 232-250; Mariana Pérez-Levesque, "La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México," *Nueva Sociedad*, núm. 227, 2010; Jaime Esteban Martínez, "El paradigma de la seguridad y las tensiones sociales en América Latina," *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 119, 2018, págs. 87-104.

capítulo previo), lo que incluía la realización de audiencias públicas y comparecencias. Este mecanismo no se utilizó lo suficiente en la práctica³¹ y, en cualquier caso, desapareció con la reforma constitucional de 2024. No obstante, especialistas advierten que este tipo de mecanismos de control legislativo y rendición de cuentas sobre las fuerzas armadas en México deben mantenerse para garantizar la legitimidad democrática, la transparencia y la protección de derechos humanos. Los argumentos coinciden en que mantener audiencias públicas y comparecencias e incluso revisión de presupuestos y documentación de despliegues bajo supervisión civil no solo debiera ser un mandato legal, sino un requisito para preservar el equilibrio de poderes y, a largo plazo, la confianza ciudadana.³²

En cuanto al control judicial y constitucional, este se considera un control en tanto que posibilita que la ciudadanía o las organizaciones interpongan recursos de inconstitucionalidad, amparos o denuncias ante violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar que desempeña funciones civiles.

Otros ejemplos documentados de controles civiles incluyen pedir que las dependencias encargadas de la seguridad (por ejemplo, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana) tengan liderazgo civil y sean las que definan políticas, en lugar de Sedena o Semar; que se incluyan mecanismos de evaluación de desempeño con participación de observatorios ciudadanos; que haya espacios donde la ciudadanía se organice para vigilar la actuación de las fuerzas armadas, como redes de derechos humanos o colectivos de víctimas; la realización de consultas públicas, informes alternativos y monitoreo independiente de la actuación militar, entre otros

En la misma línea de controles civiles externos, también se propone que la prensa sea independiente y libre y que las organizaciones de periodistas actúen como contrapesos simbólicos y éticos, denunciando abusos, opacidad o violaciones, control que en cierta medida depende de la transparencia gubernamental y de leyes de acceso a la información.

³¹ Ortiz, Alexis, “El Congreso abandona el monitoreo a las Fuerzas Armadas, aunque por ley debe hacerlo”, *Animal Político*, 11 de abril de 2025.

³² Véanse: López Ayllón, Sergio, “¿A quién le importa la transparencia?”, *Milenio: Entresijos del Derecho*, 27 de abril de 2022; López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, UNAM-IIIJ/CIDE, 2010; Sánchez, Lisa María, *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*, Friedrich-Ebert-Stiftung / MUCD, 2020; Garza, Mauricio, “Las graves consecuencias de la militarización de la seguridad ciudadana”, *Revista Trabajo Social UNAM*, 2024, 21-22, págs. 11–28.

Del lado internacional, se puede fomentar la participación de la sociedad civil ante organismos internacionales (ONU, CIDH) para documentar violaciones de derechos, presionar por reformas y exigir límites al uso interno de las fuerzas armadas, lo cual amplía la voz ciudadana más allá del ámbito nacional.³³

Otras formas de control civil tienen que ver con el fomento de una cultura de seguridad democrática, donde la ciudadanía se reconozca como titular de derechos y no como objeto de protección militar, lo cual implica la formación cívica, la memoria histórica y el debate público sobre las implicaciones de la militarización. Un punto crítico compartido es que sin controles civiles robustos, las democracias pueden evolucionar hacia regímenes híbridos donde la legalidad convive con formas de autoritarismo militarizado.³⁴

En distintos países, controles civiles como los mencionados han permitido que la ciudadanía —en toda su diversidad cultural, social y territorial— participe y tenga voz en decisiones cruciales sobre la seguridad, el uso de la fuerza y la gestión del territorio. Son, en ese sentido, una manera de reconocer que el poder armado debe estar subordinado al poder civil, que emana de la voluntad popular. En aquellos países que se identifican como democráticos, esta subordinación no es solo legal, sino también simbólica: implica que el proyecto nacional no está regido por la lógica del enemigo, sino por la lógica del desarrollo social y los derechos humanos.

En América Latina, países como Chile y Uruguay ejemplifican la dinámica descrita en el párrafo anterior, donde los controles civiles permiten que la ciudadanía participe en asuntos de seguridad y gestión del territorio. En Chile, la Constitución y las leyes posteriores a la transición democrática de 1990 han establecido mecanismos de supervisión civil sobre las fuerzas armadas, garantizando que decisiones sobre despliegue militar, uso de la fuerza y políticas de seguridad estén sujetas a control legislativo y judicial, y reconociendo la primacía de los derechos humanos en el actuar del Estado. Es decir, la evolución constitucional de las fuerzas armadas en Chile ha buscado consolidar su subordinación al poder civil, estableciendo que dependen del titular del ejecutivo y que deben limitarse a cumplir las funciones asignadas, sin intervenir en debates políticos ni decisiones de política pública. El principio de obediencia y no deliberación garantiza formalmente este control.

³³ Para conocer con mayor detalle estas brechas entre la letra y la práctica, consúltese Benítez Manaut, Raúl y Elisa Gómez Sánchez (eds.), *Fuerzas armadas, guardia nacional y violencia en México*, Friedrich-Ebert-Stiftung & CASEDE, 2021.

³⁴ Sobre la legalidad y el autoritarismo militarizado revisamos: Saavedra Salazar, V. M., y Romo Navarro, J., "Seguridad pública en México: del cuestionamiento teórico-legal a la realidad empírica del papel militar en responsabilidades civiles", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2019, vol. 5, núm. 1, 59-70; Pérez-Levesque, M., "La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México", *Nueva Sociedad*, 2010, vol. 227, mayo-junio; y Martínez, J. E., "El paradigma de la seguridad y las tensiones sociales en América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 119, 2018, 87-104.

Las reformas constitucionales y legales posteriores han buscado equilibrar esta autonomía residual con mecanismos de control civil, incluyendo fiscalización parlamentaria, rendición de cuentas y transparencia en la planificación estratégica y el presupuesto militar, asegurando así que la actividad militar se ajuste a los principios democráticos y a la participación de la sociedad. Los mecanismos de supervisión que funcionan como control civil sobre las fuerzas armadas en Chile incluyen la aprobación y fiscalización del presupuesto militar por parte del Congreso, la obligación de rendir cuentas ante comisiones parlamentarias, la revisión judicial de actuaciones militares que afecten derechos fundamentales y la supervisión de los despliegues o el uso de la fuerza por parte de tribunales y autoridades civiles competentes.

De manera similar, la ya larga tradición democrática y la institucionalización de la subordinación civil de las fuerzas militares en Uruguay ha sido reforzada tras el fin de la dictadura de 1985, momento en que se definió constitucionalmente que la conducción de la defensa y la planificación militar debían estar bajo autoridad de la Presidencia y del Ministerio de Defensa Nacional. Este proceso incluyó la reorganización del Estado Mayor Conjunto y la creación de mecanismos de control parlamentario y fiscalización presupuestaria, asegurando que las decisiones sobre despliegues, operaciones y adquisición de recursos pasaran por instancias civiles. Con el tiempo, estos cambios constitucionales han permitido que la planificación de seguridad y la gestión del territorio también incorporen la voz de distintos actores sociales a través de espacios de diálogo, informes alternativos y monitoreo independiente, asegurando que el poder armado se ejerza de manera subordinada al poder civil y en línea con los intereses de desarrollo social de la población.

Otro aspecto que comparten ambos países tiene que ver con el ámbito judicial, pues tanto en Chile como en Uruguay, tribunales civiles han podido sancionar decisiones tomadas por individuos desde las fuerzas armadas, incluyendo altos rangos como los generales Augusto Pinochet y José Gavazzo. La historia de los controles civiles en ambos países muestra que la subordinación legal y simbólica de las fuerzas militares a la voluntad popular no solo fortalece la democracia formal, sino que también consolida la cultura de derechos humanos como eje de las políticas de seguridad.³⁵

³⁵ Para ampliar la información sobre estos aspectos de Uruguay y Chile, consúltense: Guyer, M. J. G., *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional*, PRISFAS – ICP – FCS / CSIC / UdelaR, 2007; y Contreras, P., "Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile", *Revista de Derecho Público*, 2020, vol. 2, 232-250.

A nivel internacional, casos como el de Chile y Uruguay permiten asociar el monitoreo civil sobre los cuerpos armados con la mejor protección de los derechos humanos, la transparencia institucional y la estabilidad democrática. Cuando las instituciones civiles y militares funcionan coordinadamente, pueden prevenir abusos, fortalecer la justicia y prevenir o limitar el uso político de las fuerzas armadas.

Las democracias con mayor pluralidad han tendido a establecer mecanismos formales de supervisión que permiten auditar presupuestos militares, monitorear operaciones de seguridad y sancionar violaciones a la ley. En Uruguay, tras el fin de la dictadura, el ministerio de defensa y el Estado Mayor Conjunto coordinaron la planificación de la defensa nacional, incorporando comisiones parlamentarias y organismos civiles de derechos humanos para supervisar el despliegue militar y garantizar respeto a los derechos humanos. Esto permitió que las operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad territorial fueran eficientes y respetuosas de la ciudadanía. Por su parte, en Chile, después de 1990, el ministerio de defensa y las fuerzas armadas trabajaron en conjunto en la profesionalización de los militares y en la creación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), integrando educación militar y civil, y asegurando que las decisiones estratégicas y el presupuesto militar pasaran por control parlamentario. Estos procesos no solo refuerzan la legalidad, sino que fomentan una cultura de seguridad democrática que reconoce la centralidad de las personas y de sus comunidades.

Más ejemplos concretos

De acuerdo con el Varieties of Democracy Project, Transparency International del Geneva Centre for Security Sector Governance,³⁶ los países que a continuación se mencionan suelen destacarse como aquellos con mejores controles civiles para las instituciones militares:

Alemania

Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania estableció un sistema constitucional con controles muy estrictos sobre sus fuerzas armadas (la Bundeswehr). El Parlamento (Bundestag) debe aprobar cualquier despliegue militar y existe una figura institucional conocida como el Comisionado Parlamentario de las fuerzas armadas, que actúa como puente entre los soldados y el Congreso.

³⁶ Para conocer los informes del Varieties of Democracy Project, visite: <https://www.v-dem.net/>

El Comisionado Parlamentario de las fuerzas armadas funciona como un canal independiente entre los militares y el Parlamento. Por ejemplo, si un soldado de las fuerzas armadas alemanas (Bundeswehr) siente que sus derechos están siendo vulnerados (como condiciones de trabajo injustas, problemas de alojamiento o denuncias de acoso) puede acudir directamente al Comisionado. Este funcionario investiga la situación, puede entrevistar al personal involucrado y recopilar información, y luego presenta informes anuales o específicos al Bundestag sobre las condiciones dentro del ejército. De este modo, el Comisionado actúa como puente institucional: protege a quienes integran las fuerzas armadas al darles voz ante el Congreso y, al mismo tiempo, informa al Parlamento sobre problemas internos de la Bundeswehr, asegurando que exista supervisión civil y transparencia en las operaciones militares. Esto fortalece el control democrático de las fuerzas armadas sin que el personal militar tema represalias.

Otro ejemplo emblemático de los controles civiles en la cultura política alemana es la doctrina de la “Innere Führung” (liderazgo interior), desarrollada tras la Segunda Guerra Mundial, que establece que cada integrante de las fuerzas armadas es ante todo un “ciudadano en uniforme” (Staatsbürger in Uniform). Esta idea busca evitar la obediencia ciega al mando militar y promover una cultura política en la que las y los miembros de las fuerzas armadas actúen con conciencia democrática, subordinados al poder civil y responsables ante los valores constitucionales. Producto de esta doctrina, la educación militar en Alemania incluye formación en ética, derechos humanos y política democrática, reforzando así el control civil no solo institucionalmente, sino también desde la cultura profesional del personal militar.

Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos

Estos países combinan transparencia institucional, participación ciudadana y profesionalismo militar con una clara subordinación al poder civil. El Parlamento tiene un papel activo en la definición de políticas de defensa, y las fuerzas armadas operan con estándares muy altos de rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos.

De manera particular, en Noruega, la rendición de cuentas de las fuerzas armadas se asegura mediante órganos parlamentarios independientes. El Defensor Parlamentario de las Fuerzas Armadas permite que cualquier integrante militar denuncie abusos, injusticias o condiciones laborales inadecuadas, y sus informes son presentados directamente al Parlamento. Adicionalmente, el Comité de Supervisión de Inteligencia (EOS) revisa las actividades de los servicios de inteligencia civil y militar, garantizando que se mantengan dentro del marco legal y respeten los derechos civiles, fortaleciendo así la supervisión democrática del poder militar.

A su vez, en Países Bajos, la supervisión se realiza a través de órganos como la CTIVD (Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten por sus siglas en neerlandés, que en español se traduce como Comisión de Supervisión de los Servicios de Inteligencia y Seguridad), que fiscaliza las operaciones de inteligencia civil y militar, y el Comité de Inteligencia y Seguridad del Parlamento, que puede convocar a titulares de los ministerios y exigir investigaciones adicionales. Además, el Tribunal de Cuentas revisa la gestión y seguridad de las fuerzas armadas, asegurando que los ministerios implementen correcciones ante deficiencias detectadas. Estos mecanismos reflejan un alto estándar de transparencia, responsabilidad y control civil en las fuerzas armadas neerlandesas.

Al permitir que el personal militar denuncie abusos, garantizar que los servicios de inteligencia actúen dentro de la ley y obligar a los ministerios a corregir deficiencias, se crean espacios en los que se respetan la dignidad, la seguridad y la legalidad. Esto fortalece la confianza de la sociedad en las fuerzas armadas, previene violaciones de derechos y asegura que el poder militar se ejerza bajo principios democráticos y responsabilidad civil.

Canadá

El control civil en Canadá es fuerte gracias a un marco legal sólido, supervisión parlamentaria y la clara autoridad de la persona civil a la cabeza del Ministerio de Defensa.

En Canadá, el control civil sobre las fuerzas armadas se ejerce principalmente a través del Parlamento. El Ministerio de Defensa Nacional debe rendir cuentas ante la Cámara de los Comunes y el Senado, especialmente en relación con el presupuesto y el uso de recursos públicos. Además, el Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes supervisa las actividades del ministerio y de las Fuerzas Armadas Canadienses, convocando a personas ministras y al alto funcionariado para rendir cuentas y emitiendo informes y recomendaciones sobre políticas de defensa y seguridad nacional. Estos mecanismos permiten que las fuerzas armadas operen dentro del marco legal y democrático, garantizando transparencia, rendición de cuentas y control civil efectivo.

Además, hay mecanismos internos y externos de revisión que aseguran que el Ejército no actúe de forma autónoma ni se involucre en asuntos civiles sin autorización. Entre ellos se incluyen el cumplimiento estricto del Código de Conducta y la National Defence Act (Ley de Defensa Nacional), que establecen límites claros sobre las funciones del personal militar (por ejemplo: la prohibición de intervenir en asuntos civiles sin autorización explícita del gobierno o del Parlamento, la obligación de respetar la legislación nacional y los estándares internacionales de derechos humanos, y la implementación de procedimientos internos de

responsabilidad disciplinaria para sancionar cualquier infracción cometida por el personal militar). Además, el uso de la fuerza y los despliegues están estrictamente regulados y supervisados por la cadena de mando civil, minimizando acciones arbitrarias o autónomas. Así, estas normas garantizan que las fuerzas armadas operen casi siempre dentro del marco legal y bajo la autoridad de las autoridades democráticamente electas. Por otro lado, destaca la figura de Inspector General de las Fuerzas Armadas, que realiza auditorías e investigaciones sobre el cumplimiento de normas y procedimientos; y la cadena de mando, que requiere que cualquier acción o despliegue fuera de la defensa nacional reciba autorización de los niveles superiores del Ministerio de Defensa y de la Jefatura del Estado Mayor Conjunto.

Por su parte, los mecanismos externos aseguran supervisión y control civil sobre las operaciones militares. El Parlamento de Canadá, mediante el Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes, revisa políticas, operaciones y gastos, garantizando que cualquier acción con impacto en la sociedad civil tenga aprobación política. Además, el Tribunal de Cuentas audita la gestión de recursos y operaciones del Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, señalando posibles irregularidades, y la Oficina del Comisionado de Derechos de los Militares recibe quejas sobre acciones indebidas, incluidos casos de intervenciones civiles no autorizadas. Estos mecanismos externos refuerzan la legalidad, la transparencia y la responsabilidad democrática de las fuerzas armadas.

Chile

Después de su transición democrática, Chile ha avanzado más que otros países de la región en la institucionalización de controles civiles más eficaces. Se ha fortalecido la autoridad del poder Ejecutivo y del Congreso sobre las fuerzas armadas, aunque todavía persisten retos en términos de transparencia y memoria histórica.

Tras el fin de la dictadura en 1990, en Chile se fortaleció significativamente la autoridad del poder Ejecutivo y del Congreso sobre las fuerzas armadas como parte del proceso de consolidación democrática. Por ejemplo, la Constitución de 1980, reformada en 2005 y posteriormente en 2019, limitó el rol político de las instituciones militares y estableció que su actuación debe estar subordinada al Presidente como Comandante en Jefe en el marco legal y bajo control civil. Además, el Congreso Nacional adquirió facultades de supervisión sobre el presupuesto y los nombramientos militares, así como la capacidad de interpelar a la persona titular del Ministerio de Defensa y exigir informes sobre operaciones y políticas de defensa. La creación de la Comisión Bicameral de Defensa Nacional y la exigencia de aprobación parlamentaria para ciertas adquisiciones o despliegues de las fuerzas armadas

son ejemplos concretos de cómo se institucionalizó la rendición de cuentas, asegurando que las fuerzas armadas no actúen de manera autónoma y que su poder se mantenga bajo control democrático.

En Chile, ciertas normativas de justicia militar reflejan vestigios de autonomía residual que dificultan la plena supervisión civil. Por ejemplo, el Código de Justicia Militar (Decreto Ley N° 2.860 de 1979, con reformas posteriores) establece tribunales y procedimientos internos para juzgar delitos cometidos por militares en servicio activo, limitando la intervención de la justicia ordinaria en algunos casos. De manera complementaria, los reglamentos de tribunales militares y procedimientos disciplinarios permiten que las fuerzas armadas investiguen y sancionen internamente faltas o delitos menores, sin obligación inmediata de informar a las autoridades civiles. Aunque estas normas buscan mantener la disciplina interna, también restringen la transparencia y el control externo, constituyendo uno de los retos persistentes para asegurar un control civil efectivo sobre el ejército chileno. Estos límites al control civil en Chile, como la autonomía residual de la justicia militar, adquieren mayor relevancia en el marco de la memoria histórica, pues recuerdan la necesidad de que las fuerzas armadas nunca vuelvan a actuar al margen de la democracia

Así pues, los países que se han clasificado con mejores controles civiles suelen tener tres características clave: a) un marco legal e institucional claro en subordinar el poder militar al civil, b) supervisión parlamentaria y judicial efectiva, y c) una cultura de participación ciudadana que, en conjunto, limita el protagonismo político de las fuerzas armadas.

Al respecto de la última característica, cabe destacar que la sociedad civil organizada y la población en general han desempeñado un papel esencial en la creación y fortalecimiento de los controles civiles sobre las fuerzas armadas. Valgan de ilustración los siguientes ejemplos:

- En Alemania, tras la Segunda Guerra Mundial, asociaciones ciudadanas, grupos de personas académicas y de derechos humanos influyeron en la creación del Comisionado Parlamentario de las Fuerzas Armadas. La población puede enviar denuncias directamente a este Comisionado, y organizaciones como la Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) han promovido litigios que fortalecen la transparencia militar.

- En Noruega, organizaciones de veteranos y defensores de derechos humanos, como la Norwegian Veterans Association for International Operations (NVIO), han colaborado con el Defensor Parlamentario de las Fuerzas Armadas, aportando testimonios y monitoreo ciudadano, así como participando en audiencias del Parlamento sobre temas de defensa.
- En los Países Bajos, colectivos de transparencia y seguridad participan en consultas públicas y auditorías independientes que fortalecen la labor del CTIVD y del Parlamento; por ejemplo, plataformas como Open State Foundation y universidades civiles revisan datos públicos y evalúan la política de defensa junto al CTIVD.
- En Canadá, asociaciones civiles han impulsado reformas para ampliar la supervisión parlamentaria y hacer más accesibles los informes del Ministerio de Defensa. Además, la sociedad participa en audiencias públicas del Comité Permanente de Defensa Nacional, y centros como el Rideau Institute elaboran informes críticos sobre gasto y doctrina militar.
- Finalmente, en Chile, movimientos de derechos humanos y organizaciones de memoria han promovido reformas constitucionales y judiciales que buscan limitar la autonomía militar. A la fecha, la Red de Archivos de Memoria y Derechos Humanos (RAMDH) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) impulsan investigaciones, debates y proyectos de memoria que refuerzan la vigilancia ciudadana sobre las instituciones castrenses, consolidando así el control civil y la rendición de cuentas democrática.

Lo anterior ejemplifica cómo incluso en estas “democracias maduras”³⁷ con respecto a los controles civiles, sigue siendo crucial contar con vigilancia y participación ciudadana para evitar retrocesos.

³⁷ Se utiliza el término “democracia madura” para definir aquellas que cuentan con instituciones sólidas, un respeto consolidado por el estado de derecho, libertades políticas garantizadas y una ciudadanía que participa activamente en los procesos políticos. Es un término válido para clasificar sistemas políticos porque permite diferenciar entre democracias que funcionan de manera estable y predecible y aquellas en transición o con fragilidades institucionales, facilitando comparaciones y análisis de calidad democrática. Este concepto se deriva de los estudios sobre consolidación democrática, especialmente en las obras de Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996), quienes introdujeron el término “democracia consolidada” como un sistema en el que la democracia es la única alternativa aceptable para resolver conflictos políticos. Este concepto se refiere a democracias que han superado las transiciones y han establecido instituciones políticas estables, con un fuerte compromiso normativo y comportamental hacia el sistema democrático.

Reflexiones finales: los controles civiles en el caso mexicano

En el caso de México, la transición democrática tuvo una trayectoria distinta a la de la mayoría de los países latinoamericanos, pues no implicó el colapso de una dictadura militar, sino la apertura paulatina de un régimen de partido hegemónico encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante más de siete décadas. Desde finales de la década de 1970 se implementaron reformas electorales que permitieron una representación cada vez más amplia de la oposición, y en la década de 1990 se fortalecieron instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), lo que abrió paso a elecciones más competitivas y transparentes.³⁸ Este proceso alcanzó un punto de quiebre en el año 2000 con la alternancia partidaria en las elecciones presidenciales, que simbolizó el fin del monopolio priista y dio lugar a una nueva etapa en la vida política del país.

Sin embargo, la transición mexicana no resolvió plenamente problemas estructurales como la debilidad del estado de derecho, la violencia y la autonomía de las fuerzas armadas, factores que aún permiten cuestionar la madurez democrática. Desde la antropología se ha analizado críticamente la transición democrática a través de perspectivas que van más allá del mero cambio institucional. Roger Bartra,³⁹ por ejemplo, propone que lo que llamó “la democracia ausente” refleja cómo el tránsito hacia el pluralismo político no fue acompañado por una transformación profunda de las redes simbólicas y de poder que estructuran la vida pública mexicana. Griselda Martínez⁴⁰ estudia cómo las relaciones de parentesco, clientelismo y las prácticas cotidianas del poder —y no solo las reglas formales— moldean los procesos de cambio político en México. Además, el análisis del movimiento zapatista nos ofrece otra pista: el EZLN no solo irrumpió en el escenario político mexicano en 1994 como actor insurgente, sino que su aparición pone en crisis la narrativa de la transición como un proceso ordenado y lineal, mostrando que las democracias electorales pueden coexistir con violencias estructurales, luchas indígenas y proyectos de autonomía que interrogan al propio Estado mexicano.⁴¹

Cabe resaltar que los controles civiles tienen una dimensión ética y otra sociocultural. Son muchos los países latinoamericanos —Argentina, Chile, Guatemala, El Salvador— en los que las fuerzas armadas han sido protagonistas de episodios de violencia, represión o complicidad con redes criminales. De ahí que, tras la alternancia democrática en México y

³⁸ En: Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 2000.

³⁹ Bartra, R., *La democracia ausente*, México: UNAM, 1986.

⁴⁰ Martínez V., G., *Antropología del poder y transición política. El caso del Partido Acción Nacional*, POLIS México, 2016.

⁴¹ Zamora Lomelí, C. B., “El movimiento zapatista y la transición democrática en México”, *Revista Comeco*, 2023.

el fin de las dictaduras centro y sudamericanas, los controles civiles no solo tengan el potencial de servir como procedimientos técnicos, sino también como actos de memoria y justicia. Establecerlos y fortalecerlos significa escuchar las voces de las víctimas, asumir la historia reciente con responsabilidad y evitar que la excepcionalidad se vuelva norma. En este sentido, el control civil no aparece como un límite a la capacidad del Estado para brindar protección y seguridad, sino como una condición para que esta sea legítima y sostenible.

En los últimos años, en México ha habido una intensificación de la inclusión de las fuerzas armadas en tareas cruciales de la vida pública. Como se ha mostrado en apartados anteriores, esto se vio reflejado en la ampliación significativa del rol de las fuerzas armadas en tareas civiles: construcción de obras públicas, gestión de aduanas, administración aeroportuaria y, sobre todo, labores de seguridad pública mediante la Guardia Nacional, corporación que opera bajo mando militar. Esta tendencia, desde una mirada antropológica, plantea no solo un problema institucional, sino también sociocultural: ¿qué clase de controles requerimos para que el monopolio legítimo de la violencia que ejerce el Estado mediante las fuerzas armadas no se vuelque en contra de lo que dice proteger?

La participación de las fuerzas armadas en diversas funciones

Este documento busca aportar a la discusión normativa sobre los “requisitos” y “límites” de la participación de las fuerzas armadas. Para ello, es valioso entender las distintas maneras en las que las fuerzas armadas han participado en funciones que van más allá de la guerra, las formas en las que esto ha ocurrido y los recursos crecientes que han adquirido por ello. Si los “controles civiles” buscan fomentar que el poder militar se sujete al poder civil y que el poder militar respete los derechos humanos, es importante entender la dimensión de ese poder y sus distintos usos.

Diversidad de funciones adquiridas

Como se señaló previamente: si se toma como referencia el trabajo del historiador Thomas Rath,⁴² es posible afirmar que no ha existido un momento desde la Revolución Mexicana en el que las fuerzas armadas se hayan dedicado exclusivamente a funciones militares.

Su involucramiento en las políticas de drogas es un ejemplo paradigmático del tipo de participación que va más allá de la guerra y que, con el tiempo, se hizo más y más común. Considerando esta historia, lo que ocurrió en el sexenio de Felipe Calderón —el uso de las fuerzas armadas para el “combate al crimen organizado” de manera general— no fue tanto un cambio, sino una intensificación de un proceso más largo.⁴³

De acuerdo con lo que se repasó en el capítulo sobre la regulación constitucional, muchas de las disputas constitucionales han sido en torno a la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública. ¿Pueden o no pueden fungir como policías? En años recientes, sin embargo, su uso ya no solo se limita al ámbito de la seguridad, sino que ahora abarca diversidad de funciones. Entre estas destaca su participación en la gestión de puertos y aeropuertos, la construcción de obras públicas, la protección del medio ambiente y la política social.

⁴² Rath, Thomas, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, University of North Carolina Press, 2013. La obra de Rath no ha sido traducida al español. En un ensayo para *Nexos*, sin embargo, Jorge Javier Romero proporciona un buen resumen. Romero, Jorge Javier, “Los militares nunca se fueron”, *Nexos*, 1 de enero de 2021.

⁴³ Existen tres indicadores que permiten ver un cambio si se compara el inicio del sexenio de Calderón con años o sexenios previos: el presupuesto ejercido por Defensa y Marina; el número de personas detenidas por integrantes de las fuerzas armadas y las quejas en contra de estas instituciones ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Todos estos indicadores comenzaron a registrar aumentos a partir de ese periodo. PPD, MUCD, Intersecta, *El Informe del Inventario Nacional de lo Militarizado*, pp. 16, 93.

Por ejemplo: hasta hace poco, la Defensa y la Marina no administraban ningún aeropuerto. Sin embargo, actualmente están a cargo de 19 de ellos,⁴⁴ incluyendo el Aeropuerto de la Ciudad de México –a cargo de la Marina– y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles –que fue construido y ahora es gestionado por la Defensa–. Además de ello, a ambas dependencias se les asignó la coordinación de diversas aduanas.⁴⁵ A la Marina también se le asignó la administración de más de una decena de puertos,⁴⁶ al mismo tiempo que se le transfirió una diversidad de funciones relacionadas con el comercio marítimo que solían ser de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.⁴⁷

Otro ejemplo: Defensa ha estado a cargo del proyecto del “Tren Maya”, una obra de infraestructura que tiene en su corazón la construcción de una línea de tren que conecta el sureste de México, pasando por los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Defensa no solo se encargó de esta construcción, sino que también administra el Tren.⁴⁸ La Marina, por su parte, se ha hecho cargo del Corredor Interoceánico, otro proyecto de infraestructura en el sur de México que conecta el Atlántico y el Pacífico también mediante una red de transporte ferroviario.⁴⁹

Tradicionalmente, los controles civiles surgen frente al hecho de que las fuerzas armadas concentran y encarnan el poder de las armas del Estado. En el caso de México, sin embargo, los poderes de estas instituciones ya no solo estriban en las armas, sino en el control que tienen sobre una diversidad de cuestiones, incluidos proyectos de infraestructura de gran calado, así como el flujo de bienes y personas –a través de la contención migratoria–⁵⁰ en puntos estratégicos del país. La pregunta que nos planteamos es: considerando esta diversidad de funciones, ¿cómo pensar en los “límites” y “requisitos” a su participación?

⁴⁴ Tzuara de Luna, “De la seguridad a la administración: Fuerzas Armadas controlan 19 aeropuertos”, *Expansión*, 24 de septiembre de 2024.

⁴⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México, publicado por el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2021.

⁴⁶ Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales que se indican al sector coordinado por la Secretaría de Marina, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2021.

⁴⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2020.

⁴⁸ Poder, *Militares S.A. de C.V. Otra vía al militar-Istmo*, 2024.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechoscopio, Uno de Siete Migrando e Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Bajo la bota. Militarización de la política migratoria en México, 2022.

Diversidad de vías de transferencias

Como mencionamos previamente: un punto a entender sobre las funciones ajenas a la guerra que desempeñan las fuerzas armadas en México es que ya no se limitan a la seguridad pública, sino que han trascendido a diversos ámbitos de la administración pública. Otro punto a considerar es cómo ha ocurrido esta transferencia de funciones: a través de una diversidad de medios, que implican a una variedad de autoridades.

A nivel federal, el Congreso ha sido un actor clave en la expansión de funciones de las fuerzas armadas. Entre 2019 y 2023, el Congreso aprobó diez reformas legislativas que ampliaron las atribuciones de las fuerzas armadas.⁵¹ Entre ellas, por ejemplo, está la reforma previamente mencionada que transfirió a la Secretaría de Marina facultades en materia de comercio marítimo que anteriormente correspondían a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

En años recientes, el expresidente Andrés Manuel López Obrador, a través de acuerdos y decretos presidenciales, amplió muchas de las facultades de las fuerzas armadas.⁵² Con este tipo de instrumentos, por ejemplo, se autorizó la creación de las empresas que están bajo el control de las fuerzas armadas y que son las que les permiten intervenir en proyectos como el Tren Maya o el Corredor Interoceánico.⁵³ En muchos de estos casos, existen resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que validan la creación de estas empresas.

Dentro del propio Poder Ejecutivo Federal, la expansión de funciones no proviene únicamente de la Presidencia. Las instituciones que han recurrido a las fuerzas armadas son muy diversas y abarcan desde el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud, la Comisión Federal de Electricidad y Pemex, hasta el Banco del Bienestar y la Secretaría de Turismo.⁵⁴ La diversidad de actores ilustra que numerosas instituciones federales recurren a las fuerzas armadas. Por lo general, la transferencia de funciones y recursos de las instituciones civiles a las fuerzas armadas en estos casos se dio a través de convenios firmados entre las partes.

⁵¹ Intersecta, México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) y Programa de Política de Drogas (PPD), *Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, pp. 4 y 5.

⁵² *Ibidem*, p. 45-49.

⁵³ *Ibidem*, p. 6.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 6-9.

Algo similar ocurre a nivel estatal: las fuerzas armadas han entrado a desempeñar labores de seguridad pública y otras funciones civiles a través de convenios que han pactado con los gobiernos estatales.

Analizar las rutas a través de las cuales las fuerzas armadas adquieren funciones es importante porque obliga a pensar en quién autoriza su participación, en qué casos y bajo qué parámetros, así como en quién monitorea su participación, en qué casos y bajo qué parámetros. Tradicionalmente, los controles civiles buscan sujetar a las fuerzas armadas al poder civil, pero: ¿a qué poder civil? ¿Qué le corresponde al Congreso? ¿Qué le corresponde a la persona titular de la Presidencia? ¿Qué puede pactarse con otras instituciones públicas? Todo esto es relevante para determinar los “requisitos” y “límites” de su participación.

Aumento de recursos

Como se ha mostrado hasta ahora, las fuerzas armadas, sobre todo en años recientes, han comenzado a desarrollar una variedad de funciones ajenas a la guerra que no tienen que ver con seguridad pública. A raíz de ello, han aumentado sus recursos, tanto financieros como humanos.

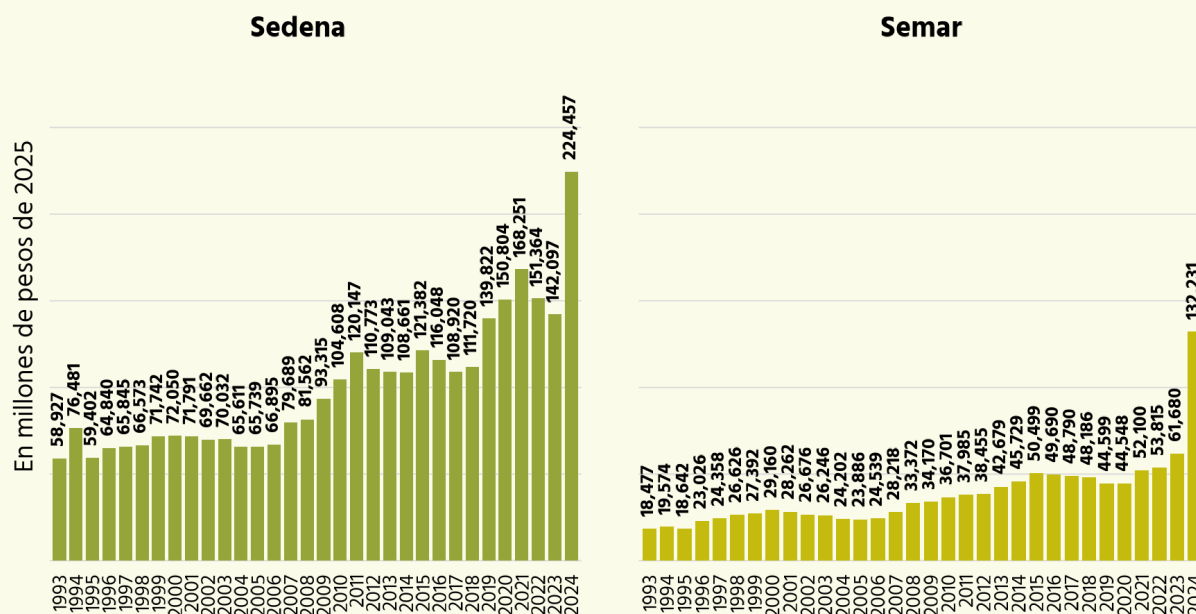
Para ilustrar lo anterior, tomemos el presupuesto ejercido por la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina, según la Cuenta Pública.⁵⁵ En comparación con 2018, el presupuesto ejercido por la Defensa para 2024 aumentó en más de un 100%, duplicándose de \$111,720 a \$224,457 millones de pesos (en pesos de 2025). En el caso de la Semar, el aumento es todavía más pronunciado: el presupuesto ejercido pasó de \$48,186 a \$132,231 millones (en pesos de 2025) de 2018 a 2024. Se trata de un aumento del 174%.

⁵⁵ Existen dos categorías en la base de datos del presupuesto: el monto aprobado o asignado al inicio del año y luego el monto ejercido al término del año. Las instituciones pueden ejercer más o menos de lo que originalmente se les aprobó. Lo que se muestra en la gráfica es el monto efectivamente ejercido.

El presupuesto ejercido por las fuerzas armadas

Por año

En millones de pesos (a precios constantes de 2025)

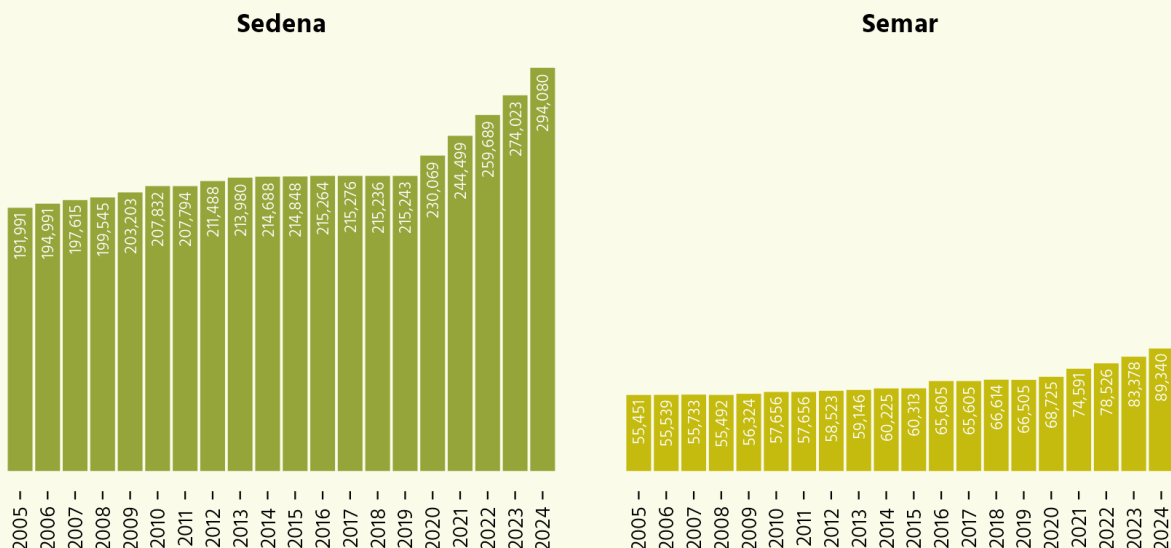


Fuente: Estadísticas oportunas de finanzas públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Producto Interno Bruto Trimestral (base 2018=100) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

Algo similar puede verse cuando se analizan las plazas efectivamente autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estas instituciones. En el caso de la Semar, pasaron de 66,505 en 2019 a 89,340 en 2024. Son 22,835 plazas más, lo cual representa un aumento del 34%. En el caso de la Sedena, las plazas pasaron de 215,243 a 294,080. Son 78,837 plazas más, lo que representa un aumento del 36%. La Sedena es la institución de la administración pública federal que adquirió más plazas durante el sexenio de López Obrador.

Las plazas asignadas a las fuerzas armadas

Por año



Fuente: Transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Los datos fueron procesados por Intersecta (intersecta.org).

Esta expansión del poder militar en términos de funciones, recursos y personal obliga a complejizar los análisis. El debate ya no se limita a los controles que deberían aplicarse cuando las fuerzas armadas participan en labores de seguridad pública, sino que también debe reconocer que estas instituciones han asumido funciones diversas y, con ello, se han fortalecido como fuerzas económicas y actores políticos. En este sentido, el debate es qué límites y requisitos deberían tener para su participación dada esta realidad.

Las propuestas concretas

Este apartado plantea una serie de propuestas que podrían convertirse en reformas normativas y buscan incidir en el uso, operación y conformación de las fuerzas armadas. El propósito es garantizar su respeto a los derechos humanos y su sujeción a las autoridades civiles.

Antes de ahondar en las propuestas, valga repetir algunas de las premisas que fueron consideradas para construirlas.

Primero: como referencia normativa principal se tomó el estándar establecido en la sentencia *Alvarado Espinoza y otros vs. México* de la Corte IDH, que señala que, “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles” y que, si se da la participación militar en tareas de seguridad pública, esta debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada. Como se señaló en el apartado dedicado a la regulación constitucional, este estándar sigue vigente y debe ser respetado por las autoridades, incluido el Congreso, al momento de abordar las competencias de las fuerzas armadas. Asimismo, se considera que es una guía pertinente para orientar la participación militar en ámbitos que, como en el caso mexicano, van más allá de la seguridad.

Segundo: retomando las consideraciones expuestas en apartados anteriores, se procuró que las propuestas incorporaran las siguientes cuatro dimensiones:

1. La multiplicidad de actores a los que nos referimos al hablar de fuerzas armadas (las secretarías de Defensa y Marina, así como los cuerpos operativos Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional)
2. La diversidad de tareas que actualmente desempeñan
3. Las distintas instancias que han contribuido al aumento de sus funciones y recursos, y aquellas que deberían estar involucradas en su control
4. Los mecanismos de control que serían necesarios antes, durante y después de su participación

Tercero: se buscó que las propuestas pudieran traducirse en disposiciones de leyes federales, de modo que el Congreso pueda retomarlas en el marco de la armonización legislativa derivada de la reforma constitucional de 2024. En particular, se consideró la nueva facultad conferida al Congreso en el artículo 73, fracción XXXI, lo que implica que las propuestas debían entenderse como requisitos o límites. Esta restricción es importante porque puede haber muchas propuestas para el nivel estatal, por ejemplo. Pero las contenidas en este documento se enfocan en cuestiones federales.

Las propuestas finales se agrupan en cuatro grandes apartados: mecanismos para solicitar la participación de las fuerzas armadas; transparencia y acceso a la información pública; controles presupuestarios; y aspectos relativos a su conformación. Cabe señalar que algunos de los controles propuestos son específicos para las fuerzas armadas, mientras que otros pueden ser para todas las autoridades, incluidas las fuerzas armadas.

Mecanismos para solicitar la participación de las fuerzas armadas

Uno de los puntos cruciales es determinar quién, cómo y por qué se decide que las fuerzas armadas asuman una tarea concreta. Hoy la Constitución ya les permite ejercer labores de seguridad pública, pero sigue abierta la pregunta sobre en qué casos deben intervenir y bajo qué justificación. Dado que el estándar *Alvarado* sigue vigente, es necesario que la participación de las fuerzas armadas siempre sea extraordinaria, de forma “que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso”, como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es fundamental contemplar un mecanismo que garantice eso.

En esta sección se presentan propuestas pensadas para atender distintos puntos que se han identificado en relación con la participación de las fuerzas armadas en una diversidad de escenarios.

Participación en seguridad pública

La situación actual

Se ha identificado que los convenios firmados entre los gobiernos estatales y las Secretarías de Defensa Nacional o de Marina⁵⁶ son la vía principal a través de la cual las fuerzas armadas han ingresado a las entidades federativas para realizar labores de seguridad pública. Esto significa que la decisión sobre su participación depende, en la práctica, de los acuerdos entre dos partes: los gobiernos estatales y estas secretarías. La pregunta es ¿debería ser así?

Ahora: un segundo hallazgo es que estos convenios presentan deficiencias tanto de forma como de fondo.⁵⁷

⁵⁶ Intersecta, MUCD y PPD, *Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, pp. 58-60.

⁵⁷ Intersecta, MUCD y PPD, *Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, pp. 62-65.

Para ejemplificar estas deficiencias está el convenio firmado el 13 de enero de 2021 entre el gobierno de Jalisco y la Secretaría de Marina, mediante el cual esta última se comprometió a apoyar en tareas de seguridad pública en el municipio de Puerto Vallarta.⁵⁸ El convenio reconocía alteraciones al orden público y otorgaba a la Marina amplias facultades para asumir el control operativo de la seguridad. Señalaba que esta debía mantener "presencia efectiva mediante la ejecución de operativos para recuperar los espacios públicos e incrementar la seguridad y tranquilidad ciudadana mediante la prevención del delito". El convenio, sin embargo, no estableció una fecha límite de vigencia; solo señaló que el acuerdo concluiría una vez alcanzado "el fin por el que fue creado".

¿Por qué es problemático el convenio?

En primer lugar, no queda claro el problema que se supone se atenderá. En el convenio solo se menciona que "contables sucesos ocurridos durante el [...] año [ponen] en claro la existencia de causas de fuerza mayor que ocasionan una alteración grave al orden público, así como la urgencia de implementar las medidas necesarias para restablecer el orden público y la seguridad de la población". Pero, ¿de qué alteraciones se trata? ¿Aumento de homicidios? ¿De secuestros? ¿De robos armados? Es importante conocer el detalle porque cada tipo de violencia puede requerir soluciones y estrategias distintas. Si no queda claro el problema, ¿cómo se sabe si la estrategia adoptada es la adecuada? Si no queda claro el problema, ¿cómo es posible saber que ha quedado resuelto?

Más aún: ¿por qué la policía del municipio no era capaz de atender estos problemas? Si bien el convenio incluye un apartado de "antecedentes", no queda claro por qué las policías del municipio son incapaces de afrontar la situación. El documento solo hace mención a estas cuando manifiesta la voluntad del Gobernador del estado de firmar el convenio, "en tanto se preparan, consolidan y reestructuran las corporaciones policiacas". ¿Para qué se tienen que preparar? ¿En qué les falta consolidarse? ¿De qué clase de reestructura se está hablando? ¿Cuánto tiempo va a tomar ese proceso? ¿Qué indicadores existen para medir si existe o no un avance? Si bien, conforme con distintos indicadores, muchas policías del país tienen una amplia variedad de problemas, no todas los tienen ni son del mismo tipo.⁵⁹ Importa justificar para cada caso por qué la policía de la localidad no puede hacerse cargo y, si es así, qué tendría que cambiar para que pueda hacerlo. Todo esto es importante porque, si no se tiene claro un proceso, se corre el riesgo de generar un

⁵⁸ El convenio puede encontrarse en la base del [Inventario Nacional de lo Militarizado](#), en la viñeta de "Convenios y acuerdos" (número 248 de la lista).

⁵⁹ Como referencia: México Evalúa, [Policía desprotegida: ruta para su dignificación laboral](#), 2025.

ciclo sin fin: al no dotar a las autoridades civiles de las oportunidades ni de los recursos necesarios para mejorar, se refuerza la percepción de que son incapaces, lo que a su vez sirve para justificar que se recurra a las fuerzas armadas para prácticamente cualquier tarea.

Ahora: ¿por qué la Marina estaba particularmente equipada para abordar los problemas del municipio? ¿Por qué la Armada y no la policía del estado o de otro municipio, por ejemplo? ¿Por qué la Armada y no el Ejército? El convenio no incluye esta argumentación y sería importante que lo hiciera. Porque incluso si se demuestra que la autoridad civil del lugar no es apta para resolver el problema, eso no significa automáticamente que una u otra fuerza armada lo sea. Importa justificar, de manera concreta, lo que se piensa que aportarán estas instituciones.

Relacionado con los puntos anteriores, el convenio no tiene un mecanismo para monitorear si la apuesta está dando resultados. El primer problema grave es que no contempla indicadores concretos de éxito para saber si se han cumplido las expectativas (porque estas no quedan claras), lo cual implica que tampoco tiene indicadores de medio camino ni especifica medidas de mitigación en caso de que haya una vulneración de derechos en los operativos.

Para cumplir con el estándar *Alvarado* se tendría que diseñar un mecanismo que resuelva todos estos problemas.

Una propuesta

Se propone establecer en ley un mecanismo específico para solicitar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Este mecanismo busca resolver los problemas identificados: que las decisiones no recaigan únicamente entre dos partes, que existan objetivos claros y mecanismos de evaluación, que se definan plazos máximos y que, al mismo tiempo, se contemple un plan de fortalecimiento para las instituciones civiles. Y que todo esto ocurra para cada caso en el que se necesita a las fuerzas armadas. Que la Constitución autorice su uso para seguridad pública no equivale a una carta en blanco: su uso tiene que justificarse para cada caso.

Primero, ¿a quién le correspondería decidir si entran o no? La Constitución, en su artículo 89, fracción VII, señala que es la persona titular de la Presidencia quien “dispon[e] del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale la ley”. Por lo mismo, se considera que la persona titular de la Presidencia tiene que estar involucrada en la decisión. A su vez, dada la naturaleza sobre lo

que se está decidiendo –algo que debería ser extraordinario–, se considera que es ideal que la decisión recaiga sobre un cuerpo colegiado y especializado en la materia: el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo con el artículo 12 de la actual Ley Nacional del Sistema de Seguridad Pública, hoy el Consejo está conformado por las personas titulares de la Presidencia, quien lo preside; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de la Marina; la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; la Fiscalía General de la República; las Gubernaturas de los Estados y la Jefatura de la Ciudad de México; y, finalmente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema. Es un espacio ideal para la toma de decisiones respecto al uso de las fuerzas armadas en seguridad pública. Ello porque se cuenta con conocimiento especializado y localizado, a la par que se mira la seguridad pública como un todo.

Segundo, si se contemplan los requisitos que a lo largo del tiempo se han esgrimido para la participación de las fuerzas armadas, estas tienen que ser requeridas, invitadas, deseadas. En este sentido, el mecanismo se tiene que activar por una autoridad que requiere su intervención. Sin esa petición, las fuerzas armadas no pueden ser utilizadas.

Tercero, el mecanismo tendría que contemplar una serie de requisitos para quien solicita el uso de las fuerzas armadas, ya sea la Guardia Nacional, el Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea. Desde la solicitud misma se tendría que incluir, al menos:

- La función y el objetivo por el cual se requiere a las fuerzas armadas, así como un análisis de las dimensiones del problema para el acotamiento y precisión del uso de estas instituciones. Para ello, se deben contemplar criterios objetivos de necesidad. Esto incluye indicadores cuantitativos y cualitativos que justifiquen la solicitud, incluyendo información estadística del problema público que se busca atender, los niveles de violencia y otros factores de riesgo, que deben ser específicos a la extensión territorial en la que se requiere el despliegue de las fuerzas armadas.
- Análisis de insuficiencia institucional. Ello incluye una justificación detallada de por qué ninguna institución civil con facultades sobre la demarcación cuenta con la capacidad operativa para atender la problemática, junto con un plan que permita su fortalecimiento para asumir la función requerida en un tiempo concreto.
- La solicitud también deberá incluir la justificación sobre la idoneidad de la fuerza armada concreta que se solicite para atender la problemática, especificando los recursos, capacidades o competencias que la distinguen de otras autoridades militares o civiles y que, en el caso de estas últimas, serán objeto de fortalecimiento para la eventual transferencia de la función.

- Evaluación costo-beneficio. Esto implica un estudio detallado que analice los costos y beneficios, incluyendo costo de oportunidad y gasto público, de la intervención de las fuerzas armadas en comparación con otras posibles estrategias de seguridad pública a implementar por parte de las autoridades.
- Plan de monitoreo y supervisión. Esto implica incluir un esquema detallado para evaluar:
 - el desempeño de la institución militar en la función, lugar y tiempo solicitado, lo que incluye indicadores de impacto.
 - el avance en la implementación del plan para el fortalecimiento de las instituciones civiles.
 - indicadores de riesgos y daños generados por el uso de las fuerzas armadas y planes para mitigarlos. Ello incluye al menos el monitoreo de quejas ante organismos de derechos humanos, denuncias ante instituciones penales y administrativas, así como los procedimientos sancionatorios relacionados al fuero de guerra.
- Plazo máximo de intervención. La solicitud deberá especificar la duración requerida de la intervención, la cual no podrá exceder de cierto tiempo, mismo que se tendría que justificar considerando el problema específico que se busca abordar.

Cuarto, antes de que la solicitud sea analizada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se considera crucial que sea dictaminada por un cuerpo independiente; un Comité de dictaminación conformado por personas designadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Congreso y la Presidencia. Las personas designadas por la CNDH deberían tener experiencia en derechos humanos y no ser parte del servicio público. Por su parte, las personas designadas por la Presidencia y el Congreso deberían tener experiencia en seguridad pública. Un requisito crucial sería que ninguna de las personas integrantes sean o hayan sido parte de las fuerzas armadas. Si bien este cuerpo no tendría poder de decisión, sí emitiría su recomendación en cuanto a la solicitud.

Quinto, si la participación de las fuerzas armadas va a implicar su incursión en territorios habitados por pueblos y comunidades indígenas, es crucial que el mecanismo respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta. De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución, este derecho incluye ser “consultados sobre las medidas [...] administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas”. La decisión sobre la incursión de las fuerzas armadas en territorio cae en este supuesto.

Sexto, en caso de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública apruebe la participación, se activan mecanismos de monitoreo:

- Primero: el Consejo Nacional de Seguridad Pública se tendría que pronunciar cada cierto tiempo para determinar si la intervención continúa o concluye. Solo podrá renovarse en casos excepcionales, con nueva justificación y evaluación conforme con los criterios previamente señalados. Ello ya que, si la intervención no está dando resultados, es importante poderla detener porque claramente no es una solución al caso.
- Una vez que se autoriza la participación de las fuerzas armadas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debería dar seguimiento y monitoreo a la intervención.
- Finalmente, tendría que existir una Comisión Bicameral del Congreso que, entre otras cuestiones, esté al tanto de cada autorización para poder ejercer labores de fiscalización.

Séptimo: todo el proceso, desde la solicitud hasta las resoluciones, deberá ser público y accesible a la ciudadanía. Las reuniones en las que se decida por la participación de las fuerzas armadas de preferencia serán en la entidad federativa en donde esa intervención tenga lugar. En conjunto, la transparencia y la cercanía permitirá que actores ajenos a la decisión interroguen y evalúen el uso que se les está dando a las fuerzas armadas. Si hay intervenciones que dan resultados, se podrá analizar por qué. Si hay intervenciones que no dan resultados, también. En cualquier caso: se contará con más y mejor evidencia sobre la estrategia.

Contratación en funciones de administración pública

La situación actual

En abril de 2025 se reformó la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.⁶⁰ Uno de los cambios positivos que introdujo fue la creación de nuevas reglas para que las instituciones de gobierno puedan contratarse entre sí para ejecutar obras o servicios. Estas reglas incluyen la obligación de que la institución contratada demuestre su capacidad técnica, material y humana para cumplir con el contrato, la realización de un estudio de mercado que garantice que la contratación se realice en las mejores condiciones para el Estado y la verificación de que las facultades de la institución contratada estén relacionadas con el objeto del contrato.

⁶⁰ DOF, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 16 de abril de 2025.

El problema surge porque en esa misma reforma se exceptuó a las fuerzas armadas no solo de cumplir con estas disposiciones, sino de cumplir con la ley en su conjunto. El reciente artículo 1 Quáter establece que: “Tratándose de obras o servicios relacionados con las mismas que deriven de programas prioritarios o proyectos estratégicos que ejecute la fuerza armada permanente en términos de los convenios de colaboración que celebren entre entes públicos, no les resultará aplicable la presente Ley”.

Las obras públicas consideradas como programas prioritarios o proyectos estratégicos se definen como aquellas que la persona titular del Poder Ejecutivo Federal clasifique con ese carácter mediante una declaración publicada en el Diario Oficial de la Federación, o bien en cualquier otro instrumento legal que suscriba (artículo II, fracción XII). En otras palabras, se trata de todas las obras que la Presidencia decida clasificar de esa manera.

Con todas las nuevas funciones de obra pública que las fuerzas armadas han asumido en los últimos años, esta excepción no es menor y resulta especialmente preocupante. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece las normas y procesos que deben cumplir las instituciones públicas al contratar, ejecutar, administrar y controlar la construcción o modificación de obras. Entre otros aspectos, regula que las contrataciones se realicen en las mejores condiciones para el Estado en términos de precios, calidad y financiamiento; dispone que la regla general para contratar sea a través de licitaciones y no mediante adjudicaciones directas; y prevé mecanismos de supervisión y vigilancia de los servicios contratados. Eximir a las fuerzas armadas de este marco normativo significa sustraerlas de los controles que buscan asegurar calidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas en la obra pública.

En muchos sentidos, esta Ley plantea un mecanismo para solicitar la participación de las fuerzas armadas en materia de obra pública y servicios relacionados a la misma. Es importante que la legislación sujete a las fuerzas armadas al menos a las mismas reglas que el resto de las instituciones estatales.

Una propuesta

Se propone abolir la excepción que actualmente exime a las fuerzas armadas del cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Más aún, se recomienda establecer un mecanismo similar al previsto para la participación en seguridad pública, de modo que cada intervención de las fuerzas armadas en proyectos de obra pública esté sujeta a requisitos claros, evaluación de idoneidad, mecanismos de supervisión y controles civiles efectivos.

Creación de empresas paraestatales

La situación actual

Entre 2019 y 2023 se emitieron 13 acuerdos y decretos mediante los cuales se crearon 15 empresas de participación estatal mayoritaria, administradas tanto por la Secretaría de la Defensa Nacional como por la Secretaría de Marina. A través de estas empresas, las fuerzas armadas participan en proyectos estratégicos como el Tren Maya o el Corredor Interoceánico.⁶¹

Un análisis de los documentos de creación de estas empresas revela que no siempre existe una justificación sobre la idoneidad de la Secretaría de la Defensa Nacional o de la Secretaría de Marina, de acuerdo con sus facultades legales, para administrar empresas cuya naturaleza no guarda relación con la rama militar. En otras palabras, no queda claro por qué una secretaría cuyas atribuciones se vinculan a la seguridad nacional debería, por ejemplo, manejar una empresa cuyo objeto social es construir y operar un tren, cuando ya existe la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes con competencias en esa materia.

Dado que las empresas son una de las maneras a través de las cuales las fuerzas armadas están participando en diversidad de funciones, sería importante que el mecanismo para su creación también cumpla con la lógica del estándar *Alvarado*.

Una propuesta

Se propone que, al momento de crear una empresa de participación estatal mayoritaria, la dependencia que pretenda coordinarla deba elaborar un informe que justifique su propia idoneidad para esa tarea. Dicho informe debería ser dictaminado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y aprobado por el Ejecutivo Federal. Para ello, deberían considerar la relación entre el objeto de la empresa y la esfera de competencias de la dependencia solicitante.

Asimismo, se plantea establecer un mecanismo de revisión periódica del cumplimiento del objeto y fines de estas empresas de participación estatal mayoritaria. La SHCP realizaría estas evaluaciones periódicas y definiría criterios específicos para identificar los casos en los que alguna de ellas no cumpla con el propósito para el cual fue creada o resulte inconveniente mantenerla.

⁶¹ Intersecta, MUCD y PPD, *Inventario Nacional de lo Militarizado*, 2024, p. 6.

Finalmente, en los casos en los que las secretarías de la Defensa Nacional o de Marina funjan como dependencias coordinadoras de una empresa de participación estatal mayoritaria, se propone que el Consejo de Administración y los órganos de gobierno estén integrados en su totalidad por personas civiles.

Transparencia y acceso a la información pública

Si las fuerzas armadas ejercen distintas labores, es crucial que nos enteremos de cómo lo están haciendo para poder evaluar sus acciones y sugerir mejoras. Entre más información haya, mejor. Entre más fuentes de información haya, también. En esta sección se presentan algunos de los problemas que han sido detectados en relación con la transparencia y acceso a la información pública, así como propuestas de soluciones para abordarlos.

Las causales de reserva

La situación actual

El artículo 6o de la Constitución establece que “toda la información en posesión de cualquier autoridad... [...] es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional”. Asimismo, establece que “en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad” y que “los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”. Bajo esta definición, como autoridades que reciben y ejercen cantidades (cada vez más) significativas de recursos públicos, las fuerzas armadas son sujetos obligados de garantizar el derecho a la información pública de la ciudadanía. Por lo tanto, a menos de que se trate de una amenaza clara a la seguridad nacional, cualquier dato perteneciente a su actuación debe ser no solo documentado de forma interna, sino también accesible de forma pública.

A pesar de la regulación constitucional, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) existen causales de reserva amplias que van más allá de las “razones de interés público y seguridad nacional”. La LGTAIP publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de marzo de 2025 amplió aún más que su antecesora los motivos por los cuales se puede reservar la información.

Por ejemplo, la fracción XVI del artículo 112 de esta Ley permite clasificar información que ponga en riesgo el funcionamiento o integridad de “instalaciones, infraestructuras, proyectos, planes o servicios de protección estratégicos, prioritarios o de defensa”.

Considerando que las fuerzas armadas han adquirido funciones cada vez más relacionadas con proyectos de infraestructura (como el Tren Maya y el Corredor Interoceánico), esta causal de reserva se vuelve particularmente preocupante para la capacidad de la ciudadanía de evaluar su desempeño y uso de recursos públicos.

Asimismo, en la fracción I de su artículo 112, la nueva LGTAIP establece que además de la reserva de información que ponga en riesgo la seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional, ahora se podrá reservar también información que comprometa la “paz social”. Cabe recalcar que la Ley no especifica qué se entenderá como “paz social”, dejándolo al criterio de los mismos sujetos obligados.⁶²

Una propuesta

Considerando que las actuales causales de reserva van mucho más allá de las establecidas en la Constitución para garantizar el derecho de acceso a la información pública, hace falta reducir el número y tipo de causales bajo las cuales se permite la reserva de la información. Estas causales deben estar claramente ligadas a la seguridad nacional e interés público, como especifica el artículo 6o de la Constitución. Es indispensable, también, que sean definidas de forma objetiva, para así comprobar que su aplicación sea justificable.

La prueba de daño y el plazo de reserva

La situación actual

La LGTAIP establece que la información se puede reservar bajo alguna de las causales que especifica, siempre y cuando se demuestre que difundirla generaría un daño. Sin embargo, los requisitos específicos necesarios para comprobar este posible daño son poco claros, y la nueva ley disminuyó aún más que la anterior el nivel de exhaustividad requerida para su clasificación.

Por ejemplo, según un análisis de México Unido contra la Delincuencia, bajo la fracción I del artículo 112 de la anterior LGTAIP “los sujetos obligados que pretendieran clasificar información a su cargo, debían aportar datos, argumentos de hecho, antecedentes fácticos y describir las circunstancias especiales que establecieran de manera clara cuál sería el riesgo que sufrirían al entregar la información”. Sin embargo, “la nueva legislación elimina dicha disposición y propicia que la simple presunción de una afectación sea motivo de reserva”.⁶³

⁶² MUCD, Análisis: Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2025, p. 12.

⁶³ MUCD, Análisis: Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2025, p. 12.

En adición al problema sobre cómo se comprueba el daño de difundir información, existe otro: cómo se justifica –o no– el tiempo de reserva. Algo que ha ocurrido desde mucho antes de los cambios legislativos de marzo de 2025, es que las fuerzas armadas reservan información por cinco años (el máximo plazo permitido tanto por la anterior como la nueva LGTAIP), sin realmente justificar adecuadamente el daño ni el periodo de reserva.

Por ejemplo, en 2021, La Jornada publicó una nota señalando que tenía en su posesión un documento que mostraba que la Guardia Nacional estaba bajo el mando de la Sedena. El documento era un memorándum firmado por el entonces Secretario de la Defensa dirigido al entonces Secretario de la Marina, informando del traspaso de la Guardia Nacional a la Sedena.⁶⁴ Intersecta solicitó el memorándum a través de una solicitud de acceso a la información pública a la Defensa, pero la dependencia lo reservó por cinco años bajo el argumento de que “pondría en riesgo la conformación de las acciones que se realizan para coadyuvar el cumplimiento de la Guardia Nacional”.⁶⁵ No dio más detalle sobre el riesgo ni de por qué era necesario reservar el memorándum por cinco años para sortearlo.

La asociación civil PODER enfrentó algo similar al solicitar los procedimientos de contratación de los Polos de Desarrollo para el Bienestar del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), agrupado a la Marina. En respuesta a su solicitud de información, el CIIT le informó que había clasificado por cinco años estos procedimientos bajo el motivo de seguridad nacional, alegando riesgos de “sabotaje” y “conspiración”.⁶⁶ En ningún momento, sin embargo, justificó el por qué del plazo.

Al investigar obras públicas como el CIIT y el Tren Maya, PODER ha observado que cuando las fuerzas armadas están a cargo, las restricciones a la transparencia y al derecho a la información son mayores que cuando las obras están a cargo las instituciones civiles. En su informe Militares S.A. de C.V. PODER comparte que:

⁶⁴ Castillo García, Gustavo, “Tiene la Sedena el control operativo de la GN desde 2020”, *La Jornada*, 20 de junio de 2021.

⁶⁵ Intersecta, MUCD y PPD, Inventario Nacional de lo Militarizado, 2024. Respuesta de la Sedena a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0000700330120.

⁶⁶ PODER, Militares S.A. de C.V., 2024, p. 20.

Hasta antes de que las [fuerzas armadas] tomaran control de los proyectos del [Tren Maya] y del [Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec] fue posible acceder a información sobre las contrataciones públicas, aún con limitaciones y en su versión pública. No obstante, con la Semar y la Sedena a cargo de los proyectos el acceso a esta información se ha visto reducido significativamente, incluso en su versión pública. En otros casos más bien han optado por clasificarla como reservada por motivos de seguridad nacional, aún cuando se trata de información de interés para la ciudadanía, por tratarse de la utilización de presupuesto público.⁶⁷

Considerando este tipo de prácticas, sería fundamental que la legislación fuera clara sobre los estándares relacionados con la prueba de daño y el plazo de reserva.

Una propuesta

En el contexto de la ampliación de las tareas de las fuerzas armadas, urge detallar en la legislación la importancia de justificar el daño y el plazo para reservar información. Primero, se deben establecer estándares estrictos y objetivos para la reserva de información, aplicables, sin excepciones, a todas las instituciones públicas. Sin ellos, se normaliza que las fuerzas armadas operen con opacidad frente a otros sectores, incluso al realizar los mismos tipos de tareas. Hace falta mayor especificidad en el estándar de la prueba de daño para la reserva de información. Esta justificación no se puede dejar a la interpretación de los sujetos obligados, sino que debe basarse en evidencia clara. Asimismo, considerando que comúnmente la información se reserva durante el máximo plazo permitido sin justificar la duración del mismo, sugerimos una reducción en el tiempo permitido para la clasificación de la información de cinco a tres años, explicitando en la legislación que se debe justificar el porqué del plazo.

Los Comités de Transparencia

La situación actual

Entre los cambios que introdujo la nueva LGTAIP, está la eliminación de la obligación de que las fuerzas armadas sometan sus reservas de información a su Comité de Transparencia. Conforme a la ley anterior, las fuerzas armadas estaban sujetas a esta obligación, al igual que otras instituciones públicas del país. Los Comités de Transparencia desempeñan un rol fundamental para proteger el derecho de acceso a la información

⁶⁷ *Ibidem*, p. 19.

pública, ya que son los que deciden si aceptar, modificar o revocar la decisión de una institución pública de reservar información solicitada por un particular. Asimismo, revisan las decisiones de estas instituciones de declarar la inexistencia de información solicitada o ampliar el plazo de respuesta.

No obstante, la nueva LGTAIP exime a varias instituciones federales en materia de seguridad de la obligación de someter a consideración de sus respectivos Comités de Transparencia sus determinaciones sobre la clasificación de la información. Entre las instituciones exentas están las fuerzas armadas, el Sistema Nacional de Investigación e Inteligencia en materia de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Inteligencia, por nombrar algunos ejemplos.⁶⁸

Ahora, la facultad de revisar decisiones sobre la clasificación de la información se otorga a los y las titulares de las mismas instituciones, lo cual permite que estos y estas decidan de manera unilateral sobre la confidencialidad de la información a su cargo. Por ejemplo, si un periodista le solicita a la Defensa sus contratos con empresas particulares, queda únicamente en manos del General Secretario decidir si reserva esta información y por cuánto tiempo, sin que sea obligatorio consultarlo con un Comité de Transparencia.

El cambio, entonces, reduce la fiscalización de las instituciones exentas y, con ello, facilita la negación de la información pública. Como explica México Unido contra la Delincuencia en su análisis de los cambios que supuso esta nueva ley, la eliminación de este requisito erradica un contrapeso importante dentro de los sujetos obligados y “abre la posibilidad de que las y los titulares de dichas instituciones, clasifiquen de manera arbitraria cualquier tipo de información, ya que no están sujetos a discutirlo con las y los integrantes de sus Comités”.⁶⁹

Una propuesta

Todas las autoridades gubernamentales deben estar sujetas a contrapesos institucionales internos en sus decisiones respecto a la garantía del derecho de acceso a la información pública. Este requisito es particularmente importante para las instituciones que tienen

⁶⁸ Artículo 39 de la LGTAIP vigente: “[...] El Sistema Nacional de Investigación e Inteligencia en materia de Seguridad Pública, el Centro Nacional de Inteligencia, el Centro Federal de Protección a Personas, las Divisiones de Inteligencia e Investigación de la Policía Federal Ministerial y Guardia Nacional, la Agencia de Investigación Criminal, el Centro Federal de Investigación Criminal, la Fiscalía Especializada en materia de Delincuencia Organizada, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Estado Mayor General de la Armada, o bien las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Transparencia a que se refiere este artículo”.

⁶⁹ MUCD, *Análisis: Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, 2025, p. 9.

como mandato proteger la seguridad de la ciudadanía utilizando recursos públicos. Urge, entonces, eliminar la excepción existente en la LGTAIP para que todas las instituciones públicas del país cuenten con la misma obligación de someter sus decisiones respecto a la reserva de la información ante un Comité de Transparencia.

La producción de información específica

La situación actual

Además de disminuir las causales para reserva de información, reducir el tiempo para reservar información y tornar más exigentes los criterios para la prueba de daño, otro punto importante a considerar es el de reiterar o incorporar la obligación para las fuerzas armadas de generar información específica. Ello ya que muchas veces insisten en no tener información clave. A continuación se brindan tres ejemplos.

Para poder entender qué está pasando al interior de las fuerzas armadas, se necesita información sobre su personal. ¿Quién es parte de las fuerzas armadas? ¿Cómo se manifiestan, por ejemplo, problemas como la discriminación a su interior? De manera reiterada, Intersecta ha recurrido a solicitudes de acceso a la información pública para pedir información, en datos abiertos, sobre el personal militar, desagregada por rango y por criterios como género, orientación sexual, discapacidad y origen étnico. Esto ha dado pie a dos tipos de problemas. Por lo general, las fuerzas armadas rara vez entregan la información en datos abiertos; en su lugar, entregan copias de tablas.⁷⁰ Esto dificulta el procesamiento de la información porque obliga a teclearla. En segundo lugar, cuando entregan la información desagregada por categoría sociodemográfica –por ejemplo, origen étnico–, por lo general no la entregan por rango;⁷¹ o si la entregan por rango, no la entregan por categoría sociodemográfica –discapacidad, orientación sexual–. Es crucial contar con información de este tipo para poder conocer de mejor manera cómo están integradas estas instituciones.

Además de su conformación, también es importante contar con información sobre su manera de operar. También existen problemas para acceder a la información en este caso. Por ejemplo: la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su artículo 35, establece que todas las autoridades, incluidas las fuerzas armadas, tienen la obligación de hacer públicos

⁷⁰ Este es el caso, particularmente, de la información sobre hombres y mujeres desagregada por rango. Véase, por ejemplo, la respuesta a solicitud de acceso con folio número 330026625000059 de la Semar y la respuesta a solicitud de acceso con folio número 330026425000127 de la Sedena.

⁷¹ Ver, por ejemplo, solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026424001903 de la Sedena.

informes anuales sobre su uso de la fuerza. Desde 2021, distintas organizaciones han pedido a la Sedena y la Semar estos informes. Sin embargo, hasta la fecha ninguna de las dos dependencias ha cumplido cabalmente con esta obligación. La respuesta más común ha sido alegar incompetencia o falta de atribuciones, bajo el argumento de que la facultad para generar estos informes corresponde únicamente a instituciones de seguridad pública civiles y no a instituciones militares.⁷²

Un último ejemplo del tipo de obstáculos para obtener información de las fuerzas armadas es en relación con eventos, incluidos homicidios, “vinculados a la delincuencia organizada”. A inicios de 2011, se hizo pública por primera (y única) vez una base de defunciones presuntamente vinculadas a la delincuencia organizada, ocurridas entre 2006 y 2011 en el contexto de la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Poco tiempo después la base fue retirada de la página de la oficina de Presidencia y, desde entonces, su existencia se negó en reiteradas ocasiones.⁷³ Sin embargo, en septiembre de 2022, el colectivo hacktivista Guacamaya filtró más de cuatro millones de correos de la Sedena, entre los cuales Data Cívica e Intersecta encontraron una versión actualizada de la base para eventos ocurridos entre 2017 y 2020.⁷⁴ Además de la existencia de la base de datos en correos de personal de Sedena, esta utiliza los conceptos derivados de la misma en informes que entrega a las autoridades. A partir de ello, Intersecta volvió a solicitar a la Sedena información sobre la base, pero ésta volvió a negar su existencia.⁷⁵ Es decir, Sedena niega tener información que la institución misma hace pública.

Claramente existe una falta de información pública disponible para poder evaluar el impacto de las fuerzas armadas en la seguridad pública y su respeto de los derechos humanos, incluso cuando la ley señala que debería existir (como es el caso de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza). Hace falta, entonces, aclarar en términos específicos la obligación de las instituciones castrenses de contar con esta información y facilitar que su contenido sea públicamente accesible.

⁷² Para la Sedena, Respuestas a solicitudes de acceso a la información pública con folio número: 0000700076821 (2021), 330026422000918 (2022), 330026422000918 (2023), 330026424000532 (2024), 330026425000280 (2025). Para la Semar, Respuestas a solicitudes de acceso a la información pública con folio número: 0001300030821 (2021), 330026622000458 (2022), 330026623000095 (2023), 330026623000386 (2023), 330026624000284 (2024), 330026625000125 (2025).

⁷³ Ver, por ejemplo, solicitud de acceso a la información pública con folio número 0000700193920 de la Sedena.

⁷⁴ Data Cívica e Intersecta, [Con Copia Oculta](#), 2023.

⁷⁵ Ver, por ejemplo, solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026423002824 de la Sedena.

Una propuesta

La legislación tendría que ser clara en que todas las instituciones de seguridad, incluyendo las fuerzas armadas, tienen la obligación de reportar anualmente bases de datos de sus detenciones, uso de la fuerza y personas fallecidas o lesionadas en eventos de violencia, siempre respetando la anonimidad y garantizando el resguardo de los datos personales de aquellas personas involucradas. Esto incluye generar informes públicos anuales sobre el uso de la fuerza.

Asimismo, para garantizar la equidad en las prácticas internas de estas instituciones, deben publicar de forma regular información sobre su personal, con base en su grado y las categorías establecidas en el artículo 1o, párrafo quinto, de la Constitución (como género, origen étnico y discapacidad).

Las sentencias de tribunales militares

La situación actual

El acceso a las sentencias emitidas por cualquier tribunal del Estado es fundamental para poder evaluar la calidad de la justicia que imparten. En este sentido, es crucial contar tanto con las sentencias de tribunales no militares como con las de tribunales militares. Esto permitiría analizar de qué manera está funcionando el fuero militar: cómo se están procesando los casos relacionados con los delitos y faltas en contra de la disciplina militar.

En el caso de los tribunales no militares, ha habido un trabajo continuo para que las sentencias sean públicas, llegando incluso a plasmar esta obligación en la anterior LGTAIP, a través de una reforma en 2020. Actualmente, en su artículo 69, la LGTAIP vigente establece que se deben publicar "las versiones públicas de todas las sentencias y laudos emitidas". Esta obligación, sin embargo, solo abarca a "los sujetos obligados de los Poderes Judiciales Federal y de las Entidades Federativas" y no a los tribunales militares. No existe una obligación análoga para los tribunales militares, mismos que siguen sin hacer públicas sus sentencias. Dado que no hay acceso a sus sentencias, no hay forma de saber cómo están procesando los casos: si se respetan los derechos humanos y si se previene la impunidad en sus tribunales.

Una propuesta

Considerando la importancia de contar con sentencias públicas para evaluar la justicia impartida por el Estado y la existencia de un requisito equivalente para la jurisdicción civil, hace falta generar una obligación correspondiente para el fuero militar. Así como los tribunales civiles deben publicar las versiones públicas de todas las sentencias que emiten, también lo deben hacer los tribunales militares.

La información de los convenios

La situación actual

Como se refirió previamente: una forma en la que las fuerzas armadas han sido llamadas a participar en funciones ajenas a la guerra es a través de convenios que firman con distintas instituciones, tanto federales como estatales.

Los convenios, sin embargo, tienen deficiencias importantes de fondo y forma. Por dar un ejemplo: es común que no tengan fecha de vigencia.

Para remediar este tipo de deficiencias, sería importante que se garantizara que todos los convenios que firman las autoridades cuenten con cierta información básica. La homologación y claridad sobre esta información es clave para la transparencia.

Una propuesta

No basta con poder acceder a los convenios de las instituciones: es crucial que estos cuenten con cierta información básica sobre la colaboración. De manera específica, todos los convenios firmados deben explicitar el presupuesto y periodo de la colaboración, así como sus objetivos con una justificación verificable e informes de avance sobre las obras o servicios convenidos. Esta obligación aplicaría para todas las autoridades, incluidas las fuerzas armadas.

La información del Inegi

La situación actual

El Inegi es una fuente importante de información para la mayoría de los asuntos públicos, incluida la seguridad.

Cada año, el Inegi publica el Censo Nacional de Seguridad Pública a nivel estatal y federal, respectivamente. Como medida de rendición de cuentas a la ciudadanía, estos censos publican resúmenes detallados de las actividades y recursos de las fuerzas de seguridad, incluyendo, por ejemplo, el personal con el que cuentan desagregado por sexo, la distribución de presuntos delitos registrados, los fallecimientos de su personal, el número de eventos en los que las autoridades hicieron uso de la fuerza contra civiles y el número de personas civiles fallecidas, lesionadas y detenidas en estos eventos. Si bien no existe un Censo de Seguridad a nivel municipal, sí existe el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en el que se incluye información sobre las policías municipales. Este censo se publica cada dos años (en parte por el reto que representa tener información de los casi 2,500 municipios de México).

A pesar de que Sedena y Semar integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública y tienen un rol central en la actual estrategia de seguridad pública, ni el Ejército ni la Marina ni la Fuerza Aérea proporcionan datos para la elaboración del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal ni para ningún censo equivalente. Además, aunque la Guardia Nacional hasta el momento ha colaborado con el Inegi para la publicación del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, ante la reforma de 2024 sobre la naturaleza de la Guardia Nacional, preocupa el futuro de este mecanismo de transparencia.

Actualmente, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica constantemente acota la información sobre seguridad a aquella relacionada con la “seguridad pública”. Considerando la manera en la que las fuerzas armadas tienden a eludir las responsabilidades para las instituciones de seguridad pública –bajo el argumento de que son fuerzas armadas–, sería fundamental que desde la legislación se aclare que la información que recaba el Inegi debe abarcar todo el espectro de la seguridad, para que así las fuerzas armadas inevitablemente estén incluidas.

Una propuesta

Todas las autoridades de seguridad, incluidas las castrenses, deben cumplir con los mismos estándares de transparencia. Dado que son actores clave en la actual estrategia de seguridad pública, la ley debe plasmar la obligación de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas de generar información sobre su desempeño para el Inegi, así como recursos para la publicación de estos datos. Adicionalmente, debe quedar claro el mandato para el Inegi de producir información sobre seguridad que incluya a las fuerzas armadas.

La CNDH como generadora de diagnósticos

La situación actual

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido una fuente importante de información sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas. Por ejemplo, a través de los informes anuales de actividades de la CNDH se puede averiguar el número total de quejas presentadas contra distintas instituciones públicas. Entre 2020 y 2023, se presentaron un total de 1,816 quejas en contra de la Guardia Nacional y 1,664 en contra de Sedena, lo que las convierte en la séptima y octava instituciones federales, respectivamente, con mayor cantidad de quejas acumuladas durante este periodo.⁷⁶

En la fracción XXI del artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se especifica que esta institución tendrá entre sus funciones “supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden”. Sin embargo, las instituciones del sistema de reinserción social son los únicos organismos públicos sujetos a esta supervisión especial y regular de la CNDH. Sería ideal que se genere una obligación equivalente para las fuerzas armadas.

Una propuesta

Así como la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece el mandato de que esta Comisión supervise el sistema de reinserción social, sería importante generar una obligación análoga en relación con las fuerzas armadas. Bajo esta obligación, la CNDH tendría la responsabilidad de elaborar un diagnóstico anual sobre las actividades de las fuerzas armadas, con indicadores cuantificables sobre su uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos.

La Comisión Bicameral y el informe semestral

La situación actual

Como se mencionó en el apartado sobre la regulación constitucional: en el régimen transitorio de las reformas constitucionales de 2019 y 2022, el Ejecutivo Federal contaba con la obligación de presentar información al Senado relacionada con el uso de las fuerzas

⁷⁶ Centro Prodh, CNDH: balance de su debilitamiento institucional durante la gestión 2019-2024, 2024.

armadas en seguridad pública. En 2019, la Constitución solo señalaba que tenía que incluir un apartado sobre este uso en el informe anual que le sometía al Senado sobre la Guardia Nacional. En 2022, sin embargo, se robusteció el mecanismo de rendición de cuentas. Primero: el informe que tenía que someter la persona titular de la Presidencia tenía que contemplar información específica. Segundo: tenía que someter el informe a una Comisión Bicameral que debía dictaminarlo. Y tercero: esta Comisión remitía entonces su dictamen al Senado, a quien le tocaba evaluar lo ocurrido.

La reforma constitucional de 2024 no continuó con este mecanismo. Sería importante recuperarlo y expandirlo para todas las funciones civiles que desempeñan las fuerzas armadas.

Una propuesta

Hace falta plasmar en la legislación secundaria la obligación anteriormente establecida por el artículo quinto transitorio. Si las fuerzas armadas en México van a participar en tareas civiles, deben comprobar que esta participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria a instituciones civiles, como requieren los términos de la Corte Interamericana en el caso *Alvarado*.

Esto incluye generar la obligación para la cabeza del Ejecutivo Federal de elaborar un informe semestral sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en estas tareas. En este informe se deben proporcionar, retomando los términos del viejo artículo quinto transitorio constitucional, “indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado [...] y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas”. El informe, a su vez, debería ser dictaminado por una Comisión Bicameral, misma que debería finalmente remitir su dictamen a la Cámara del Senado.

Controles presupuestarios

Como se señaló en el apartado sobre la participación de las fuerzas armadas en diversas funciones: en años recientes se les han asignado cada vez más recursos a estas instituciones para que puedan cumplir con las labores que se les han encomendado. Es fundamental que dichos recursos puedan ser rastreados y fiscalizados de manera efectiva. En esta sección se presentan algunos de los problemas identificados en torno al manejo de estos recursos, así como propuestas de soluciones para atenderlos.

El presupuesto ejercido

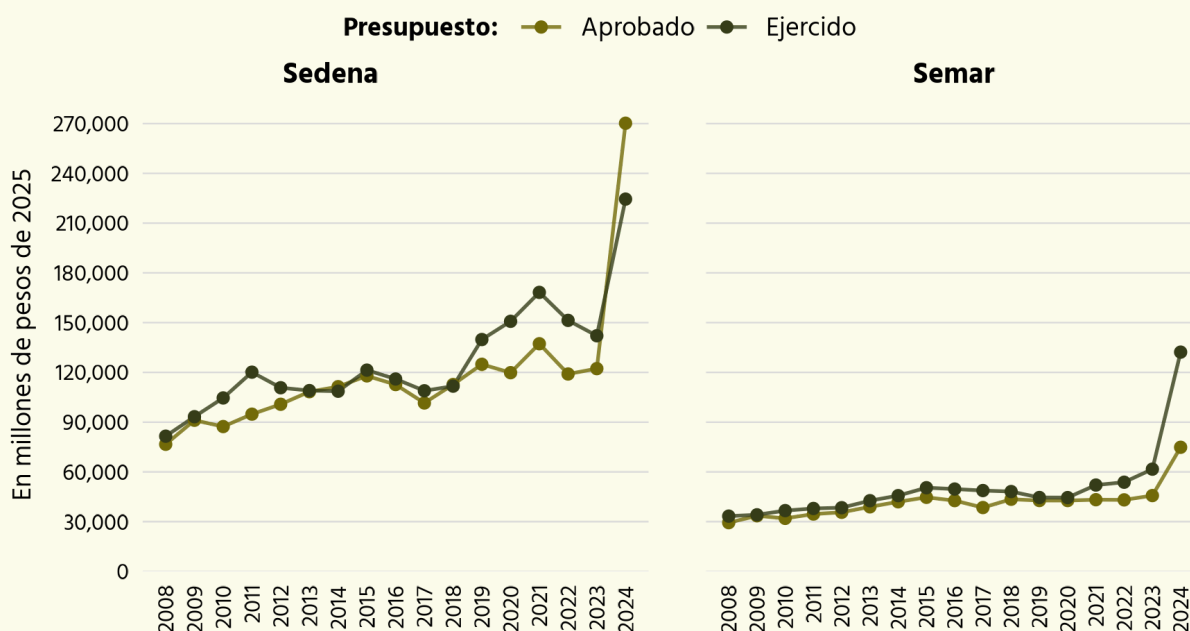
La situación actual

En los últimos años ha sido posible observar una tendencia: el presupuesto ejercido por las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina suele superar lo aprobado inicialmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cada año entre 2008 y 2024, por ejemplo, el gasto ejercido por la Sedena superó al aprobado hasta en 27% —salvo por 2024, cuando se reportó un subejercicio de 16% (aunque en términos absolutos, como se mostró en el apartado sobre la participación de las fuerzas armadas en diversos ámbitos, el presupuesto ejercido aún así creció en más de \$80,000 millones de pesos respecto del año anterior). En el caso de la Semar, precisamente 2024 fue el año con mayor sobreejercicio presupuestal, con un gasto ejercido casi 77% mayor al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto de las fuerzas armadas en México

Contraste entre lo aprobado y lo ejercido

En millones de pesos (a precios constantes de 2025)



Fuente: Estadísticas oportunas de finanzas públicas y Transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Producto Interno Bruto Trimestral (base 2018=100) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los datos fueron procesados por Intersecta (intersecta.org).

Esta no ha sido una dinámica exclusiva de las fuerzas armadas. Según estimaciones de Leonardo Núñez, en 2023, uno de cada cuatro pesos aprobados por la Cámara de Diputados fue ejercido para algo distinto a lo originalmente aprobado.⁷⁷

Esta dinámica de ejercer recursos de una forma distinta a la aprobada por la Cámara de Diputados es legal. El artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que cuando las adecuaciones presupuestarias representen una variación mayor al 5% del presupuesto total de un ramo o de una entidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo debe reportarlo en los informes trimestrales; no es necesario que alguien lo apruebe. A partir de la información que la SHCP genera, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados puede —o no— emitir una opinión al respecto.

En consecuencia, las secretarías de Defensa y Marina —u otras autoridades— pueden ejercer montos significativamente superiores a los aprobados sin contar con un verdadero control legislativo ni con un procedimiento de autorización que limite o condicione tales ampliaciones presupuestarias. Esto tendría que cambiar para que el dinero ejercido por las instituciones públicas efectivamente sea el aprobado por la Cámara de Diputados.

Una propuesta

Se tendría que reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5% del presupuesto total del ramo correspondiente, la entidad tenga que enviar primero una petición a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y luego esta deba solicitar la autorización expresa de la Cámara de Diputados.

Los fideicomisos

La situación actual

Se ha identificado que los fideicomisos administrados por las fuerzas armadas operan con un alto grado de opacidad. De acuerdo con la organización México Unido Contra la Delincuencia, los fideicomisos sin estructura enfrentan menores exigencias en materia de transparencia y rendición de cuentas, ya que no están obligados a reportar cómo utilizan los recursos fideicomitidos para la integración de la Cuenta Pública. De los seis fideicomisos actualmente a cargo de las fuerzas armadas, solo uno no está constituido bajo esta modalidad.⁷⁸

⁷⁷ Núñez, Leonardo, “El desvío de 1 de cada 4 pesos del presupuesto: el poder presidencial que la democracia no puede seguir ignorando”, *Nexos*, 30 de mayo de 2024.

⁷⁸ MUCD, *El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero*, pp. 74 y 75.

La relevancia de este problema aumenta si se considera el crecimiento de los recursos que concentran estas dependencias mediante fideicomisos. Según un análisis de México Evalúa, entre 2018 y 2023 la Secretaría de la Defensa Nacional pasó de controlar menos del 1% de la bolsa total en fideicomisos públicos a administrar el 19%. En términos absolutos, los fideicomisos bajo su control pasaron de sumar siete mil millones de pesos en 2018 a 109 mil millones en 2023 (un aumento de más del 500% en términos reales). Por su parte, la Secretaría de Marina, que en 2018 no tenía fideicomiso alguno a su cargo, cerró 2023 con 4% de la bolsa total —por un monto que para entonces ya superaba los 25 mil millones de pesos.⁷⁹

Considerando la importancia de los fideicomisos, resulta crucial garantizar su transparencia y operación adecuada.

Una propuesta

De acuerdo con la Alianza por la Justicia Fiscal, para garantizar la transparencia de los fideicomisos sería crucial incluir en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de la SHCP la obligación de publicar anualmente un informe por fideicomiso donde se detalle el destino de sus recursos, incluyendo las dependencias, los programas presupuestarios, los proyectos beneficiados, y sus cantidades”.⁸⁰

Empresas de participación estatal mayoritaria

La situación actual

La administración de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (EPEM) es otro medio a través del cual las fuerzas armadas se están empoderando económicamente. Antes de 2020, no existían empresas de participación mayoritaria del estado a cargo de las corporaciones castrenses. “Sin embargo, a partir de diciembre de 2020 y hasta agosto de 2023, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina acumulan un total de 30 EPEM, de las cuales, diez se crearon entre 2020 y 2023 y el resto fueron transferidas de otros sectores”.⁸¹ Cabe destacar que estas EPEM administran los megaproyectos como el Tren Maya, así como los aeropuertos y puertos que ahora están bajo el control de las fuerzas armadas.

⁷⁹ México Evalúa, “5 riesgos de finanzas públicas al 1T 2023”, *Números de Erario*, 8 de junio de 2023.

⁸⁰ Cano, Jorge Eduardo y Ramiro Suárez, *Gasto público justo y eficiente: una herramienta para la igualdad*, Alianza por la Justicia Fiscal, 2024.

⁸¹ MUCD, *El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero*, p. 94.

Una propuesta

En el contexto de opacidad que caracteriza a las fuerzas armadas, será necesario conocer los estados financieros de estas empresas sin que ello se restrinja bajo el argumento de la seguridad nacional. De igual forma, se requiere hacer un análisis del destino de las utilidades que generan y la forma en que se ejercen los recursos públicos en todo el ciclo presupuestal. Asimismo, sería necesario que la SHCP establezca límites presupuestarios para cubrir los déficits fiscales de estas y que esas transferencias no comprometan otros programas presupuestales.

Conformación de las Secretarías

Por último, es importante abordar lo referente a la conformación de la Sedena y la Semar.

Titulares civiles

La situación actual

De acuerdo con Anit Mukherjee y David Pion-Berlin, los departamentos o secretarías de defensa tienen como función principal ejercer control civil sobre las fuerzas armadas. Para ello, deberían contar con personal civil —incluyendo titulares civiles— que actúe como intermediario entre las demandas políticas de seguridad y las necesidades técnicas de defensa.⁸² A esto se suma la importancia de garantizar la subordinación del poder militar al poder civil, especialmente considerando que las fuerzas armadas en México ya no solamente desempeñan tareas de defensa y seguridad. Sin embargo, estas características no se cumplen en el caso de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

En lo que respecta a la Secretaría de la Defensa Nacional, su Ley Orgánica⁸³ establece que la persona titular debe ser un General de División del Ejército (artículo 16). Si bien la persona titular de la Presidencia de la República, en su calidad de comandanta suprema de las fuerzas armadas, tiene la facultad de designar a la persona titular, debe hacerlo bajo esa condición. En el caso de la Secretaría de Marina, la legislación no exige que la persona titular sea militar; sin embargo, en la práctica, en los últimos setenta años solo una persona civil ha ocupado el cargo.⁸⁴

⁸² Mukherjee, Anit & David Pion-Berlin, “The fulcrum of democratic civilian control: Re-imagining the role of defence ministries”, *Journal of Strategic Studies*, núms. 6-7, vol.45, 2022.

⁸³ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

⁸⁴ Unidad de Historia y Cultura Naval de la Armada de México, Secretarios de Marina de 1941 a la fecha, 2012, p. 16.

De acuerdo con los reglamentos de ambas secretarías,⁸⁵ los puestos más altos también deben estar ocupados por personal militar. Esto incluye, entre otros, la Subsecretaría, la Oficialía Mayor, la Inspección y Contraloría General, así como el Estado Mayor.

El personal general de las secretarías se encuentra en una situación similar. Aunque legalmente no se exige que todos los puestos sean ocupados por militares, en la práctica la presencia civil es mínima. En 2024, en respuesta a una solicitud de acceso a la información, la Marina indicó que cuenta con 90,000 militares y solo 1,602 civiles,⁸⁶ lo que equivale en el último caso a apenas el 1.7% de su personal. Por su parte, Defensa informó que la contratación de personal civil se realiza únicamente bajo la modalidad de prestadores de servicios profesionales, sin que estos formen parte de la estructura de la institución.⁸⁷ En consecuencia, de las más de 300,000 personas trabajadoras de esta secretaría, ninguna es civil.

Una propuesta

Se propone que las personas titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina sean civiles. Asimismo, algunos de los principales puestos de ambas dependencias —incluyendo subsecretarías, oficialías mayores, inspecciones y contralorías generales,— deberán estar ocupados por personal civil en la medida que esos puestos tengan relación con actividades que no correspondan a las actividades de guerra.

⁸⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional y Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.

⁸⁶ Respuesta de la Secretaría de Marina a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026625000059.

⁸⁷ Respuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 330026423001846.

Conclusiones

Como se ha mostrado, en México ha existido un gran debate en torno al papel de las fuerzas armadas; aunque el foco ha estado en las labores de seguridad pública, se considera cada vez más su participación en otro tipo de labores. La postura que sostiene que su involucramiento en tareas más allá de la guerra es necesario fue ganando cada vez más terreno hasta lograr obtener piso constitucional con la reforma de 2024. Sin embargo, esta postura ha coexistido con una cautela: se puede recurrir a las fuerzas armadas, pero bajo ciertas condiciones.

Actualmente, la Constitución autoriza el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y señala que le corresponde al Congreso emitir "leyes que regulen y establezcan requisitos y límites" a esa participación. Además, un número creciente de autoridades civiles tanto federales como locales ha favorecido el desempeño de las instituciones castrenses en una gama de labores cada vez más amplia. Si bien hoy la Constitución es silente sobre los requisitos y límites que deberían orientar esta clase de acciones por parte de las fuerzas armadas, la historia constitucional y estándares internacionales vinculantes dan pistas importantes:

- Su participación tiene que ser solicitada por una autoridad civil
- Su participación tiene que estar subordinada a la de la autoridad civil
- Su participación tiene que ser complementaria a la de la autoridad civil
- Su participación tiene que ser extraordinaria, justificándose para cada caso
- Su participación tiene que estar adecuadamente regulada, prestando particular atención a los derechos humanos, especialmente de grupos históricamente discriminados
- Su participación tiene que ser evaluada constantemente, lo que significa que debe ser evaluable.

A la luz de estas premisas, el documento propone una serie de controles civiles específicos que podrían integrarse a la legislación federal. Las propuestas normativas se agrupan en cuatro áreas principales, que buscan abordar la operación y conformación de las fuerzas armadas, así como su participación en diversos ámbitos:

- **Mecanismos para solicitar la participación:** Se propone establecer mecanismos claros y detallados en la ley para gestionar la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, así como para su contratación en tareas civiles

vinculadas con la administración pública y para la creación de empresas paraestatales bajo su mando. Por una parte, esto busca garantizar que la participación militar en la seguridad pública sea extraordinaria, justificada con criterios objetivos y que incluya un plan de fortalecimiento para las instituciones civiles locales. Se busca asegurar que esta decisión no sea unilateral, sino que recaiga en un cuerpo colegiado como el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Por otra parte, se plantea abolir las excepciones que eximen a las fuerzas armadas de los requisitos que guían la contratación de otras instituciones públicas por parte de sus contrapartes, así como promover que se deba justificar su idoneidad para administrar los organismos paraestatales.

- **Transparencia y acceso a la información pública:** Las propuestas sobre esta cuestión buscan generar una cultura de mayor transparencia. Se sugiere reducir y especificar las causales de reserva de información y detallar el estándar de la prueba de daño, para evitar el ocultamiento de información crucial sobre el actuar de las fuerzas armadas. También se propone abolir la excepción que exime a la Sedena y a la Semar de la obligación de someter sus reservas de información a sus comités de transparencia. Finalmente, se busca que las fuerzas armadas tengan la obligación de generar y publicar información desagregada sobre el uso de la fuerza, detenciones, su personal y las sentencias emitidas por los tribunales militares.
- **Controles presupuestarios:** A este respecto, se proponen controles para fiscalizar de manera más efectiva los recursos que ejercen las fuerzas armadas. También se plantean propuestas para regular los sobre-ejercicios presupuestarios que exceden lo autorizado por el Congreso. Finalmente, se busca una mayor rendición de cuentas sobre la operación de los fideicomisos bajo control militar, garantizando la participación de personal civil en sus órganos de gobierno.
- **Conformación de las Secretarías:** Se propone reformar la ley para que las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina puedan ser dirigidas por personas civiles, lo que fortalecería el principio de subordinación del poder militar al poder civil. Esta medida también incluiría que los principales puestos dentro de estas Secretarías sean ocupados por personal civil.

En esencia, este documento es una hoja de ruta para la reforma legislativa que busca pasar del reconocimiento constitucional de la participación militar a la regulación efectiva de la misma, garantizando la transparencia, la rendición de cuentas y, sobre todo, la protección de los derechos humanos en un contexto de creciente poder militar.

Créditos

Este documento fue publicado en la Ciudad de México, en octubre de 2025.

La investigación de este documento es resultado del esfuerzo conjunto de las siguientes personas:

- De Intersecta, participaron Estefanía Vela Barba, Ximena Said y Fernanda Torres.
- De Data Cívica, participaron Mónica Meltis, Alicia Franco, Mariana Orozco y Sierra Wells.
- De Oxfam México, participó Isabel Mateos Méndez.
- De Fundar, participaron Ángel Ruiz y Humberto Guerrero.
- De MUCD, participó Jonathan De Vicente.
- De Global Thought, participó Daira Arana Aguilar.
- Del IIJ Unam, participó Paulina Barrera Rosales.

Arturo Gómez también contribuyó a la investigación. Lorena Elizondo y Nuria Valenzuela, de Crucigrama, brindaron su apoyo para la coordinación de esta investigación.

La **redacción** de este documento estuvo a cargo de:

- Ximena Said y Estefanía Vela Barba, de Intersecta.
- Mariana Orozco y Sierra Wells, de Data Cívica.

La **retroalimentación** de este documento estuvo a cargo de:

- De Intersecta, Gabriela García, Roberto Zedillo Ortega y Constanza Carrasco.
- De Data Cívica, Mónica Meltis.
- De MUCD, Jonathan De Vicente.
- De Global Thought, Daira Arana Aguilar.
- De Cejil, Alejandra Manavella y Soledad Sánchez.
- De Oxfam México, Alexandra Haas, Carlos Brown Solà y Diego Merla.
- De FJEDD, Fabienne Cabaret.
- Del IIJ Unam, Paulina Barrera Rosales.
- De Fundar, Ángel Ruiz y Humberto Guerrero.

El **diseño** de este documento estuvo a cargo de Pilar Eunice Medina Rosales.

