



Ciudad de México y San José, 25 de enero de 2025

Ref.: Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México
Supervisión de cumplimiento de sentencia
 Información adicional

Dr. Pablo Saavedra Alessandri
 Secretario
 Corte Interamericana de Derechos Humanos

Distinguido señor Secretario,

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), nos dirigimos a usted y, por su intermedio, a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”, “Corte” o “Tribunal”), en nuestra calidad de representantes de las víctimas del caso de la referencia, con el fin de brindar información adicional de relevancia en el cumplimiento de la Sentencia, concretamente en torno a la medida de no repetición relativa a establecer un mecanismo de monitoreo y fiscalización sobre el uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad estatales, ordenada en el punto resolutivo 13 de la misma.

En atención a ello, a continuación, presentaremos un breve recuento de antecedentes relevantes sobre la medida de reparación en cuestión ordenada, y posteriormente nos referiremos a los recientes cambios constitucionales en México en torno a la Guardia Nacional (en adelante “GN” o “Guardia”), que tienen relación con la misma. Finalmente, formularemos nuestras respetuosas peticiones al Tribunal.

I. Antecedentes

El 28 de noviembre de 2018, la Corte emitió sentencia en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*¹. En ella, el Estado mexicano fue condenado, *inter alia*,

¹ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

por su responsabilidad en violaciones de derechos humanos derivadas de actos de tortura sexual y el uso desproporcionado de la fuerza cometidos por agentes de la entonces Policía Federal (PF) y la policía del estado de México (EDOMEX).

En el caso, el Tribunal concluyó que el Estado mexicano “incumplió sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos de las víctimas durante los operativos en que los agentes policiales hicieron un uso absolutamente excesivo de la fuerza. Asimismo, debido a la ausencia de cualquier comportamiento de su parte que hiciera necesario el uso de la fuerza en su contra, así como por la naturaleza sexual de la violencia ejercida, el uso de la fuerza en contra de las once mujeres víctimas de este caso no fue siquiera legítimo”².

En ese sentido, la Honorable Corte determinó que el Estado mexicano violó los derechos a la integridad personal, a la vida privada, y no ser sometido a tortura, consagrados en los artículos 5.1, 5.2 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos sin discriminación, consagradas en los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado; y los artículos 1 y 6 de la Convención Interamericana contra la Tortura y el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará³.

Conforme observó la Corte, esas violaciones derivaron, en parte, del incumplimiento de la obligación estatal de “establecer mecanismos adecuados para controlar adecuadamente la legitimidad del uso de la fuerza”⁴; por lo cual, en consecuencia, ordenó en el Punto Resolutivo 13 que como garantía de no repetición:

El Estado debe, en un plazo de dos años, crear un plan de capacitación de oficiales de la Policía Federal y del estado de México, y establecer un mecanismo de monitoreo y fiscalización para medir y evaluar la efectividad de las políticas e instituciones existentes en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, en los términos de los párrafos 355 a 356 de la presente Sentencia.

En este sentido, el Alto Tribunal precisó que para el cumplimiento de dicha medida:

[E]l Estado deberá establecer al nivel federal un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil. Asimismo, dicho observatorio deberá generar información que permita realizar mejoras institucionales en la materia. Para tales efectos, el Estado deberá generar sistemas de información que permitan: (i) evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de supervisión y fiscalización de los operativos policiales antes, durante y después del uso de la fuerza,

² Ibid., párr. 221.

³ Ibid., párr. 222.

⁴ Ibid., párr. 221.

y (ii) brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan de acuerdo con la información obtenida por medio del observatorio. Para el cumplimiento de esta medida el Estado deberá acreditar la creación del observatorio, con las características especificadas, así como su puesta en funcionamiento [...]⁵.

En el marco del presente proceso de supervisión, en su Resolución de fecha 19 de noviembre de 2020, en lo que corresponde a dicha medida de reparación la Honorable Corte constató que la misma seguía pendiente de materializarse; y que el Estado había informado que los planes de capacitación a los cuerpos policiales, también ordenados en la Sentencia, serían un insumo para la creación de tal mecanismo, y que analizaría la propuesta formulada por la representación de las víctimas para el establecimiento de un “Observatorio de las Fuerzas Policiales”⁶. En la misma Resolución, la Corte solicitó a México presentar un informe actualizado y detallado sobre esta reparación a más tardar el 22 de marzo de 2021⁷; lo cual, sin embargo, nunca fue acatado por el Estado y motivó que, más de dos años después de vencido ese plazo, el Tribunal reiterara la solicitud⁸ y concediera una prórroga hasta el 6 de mayo de 2024, sobre lo cual el Estado solicitó una nueva prórroga.

Así, el 09 de mayo de 2024, el Estado mexicano presentó su último informe en el que se pronunció sobre la garantía de no repetición en comentario, en el cual reconoció que “no se cuenta con un mecanismo de monitoreo y fiscalización para medir y evaluar la efectividad de las políticas e instituciones existentes en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza”⁹. Además, señaló que, tras la liquidación de la Policía Federal en 2019, sus recursos humanos, materiales y financieros se transfirieron a la GN¹⁰. Asimismo, refirió que en 2019 se expidió la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF) con el fin de regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública y la fuerza armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública¹¹; y refirió algunos aspectos que aborda de dicha norma, incluyendo que prevé la emisión de informes sobre uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad¹².

Por nuestra parte, el 25 de junio de 2024, las representantes emitimos nuestras observaciones al informe estatal. Por un lado, resaltamos la importancia de que el Estado se pronunciara sobre tal reparación pues en el transcurso del proceso de supervisión, había sido omiso en brindar información sustantiva sobre acciones

⁵ *Ibid.*, párr. 356.

⁶ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de noviembre de 2020, párr. 35.

⁷ Corte IDH. *Op. Cit.*, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Resolución de 19 de noviembre de 2020, párr. 35 y Punto Resolutivo 6.

⁸ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Nota CDH-11-2016/187 de 25 de marzo de 2024.

⁹ Informe del Estado mexicano, 09 de mayo de 2024, párr. 19.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 10.

¹¹ *Ibid.*, párr. 11.

¹² *Ibid.*, párr. 12-14.

dirigidas a cumplir con ello; y por otro, manifestamos nuestra preocupación por el incumplimiento, especialmente dado el tiempo transcurrido desde la emisión de la Sentencia sin que el Estado llevara a cabo acciones para atender lo ordenado; y dado el contexto mexicano actual en el que se ha profundizado la militarización de la seguridad pública y la persistencia de denuncias de casos de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de seguridad¹³. En esta lógica, advertimos con preocupación la posibilidad de que la GN pudiera pasar a formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y su impacto en lo ordenado por el Alto Tribunal en este caso¹⁴.

En ese sentido, a continuación, brindaremos a este Tribunal información adicional relacionada a la medida, particularmente en torno a la reciente reforma a la Constitución mexicana en relación con la GN y su impacto en el cumplimiento de la Sentencia.

II. Información adicional

A. Consideraciones previas sobre la GN y el deber del Estado de adoptar un mecanismo de fiscalización sobre ésta en cumplimiento de la Sentencia

De acuerdo con lo expuesto en antecedentes, con el fin de impulsar el cumplimiento de la medida dispuesta en el resolutivo décimo tercero de la Sentencia, en el año 2019 las representantes planteamos a las autoridades una propuesta de bases para la creación de un observatorio independiente que monitoreara y fiscalizara el uso de la fuerza, misma que nuevamente volvimos a remitir al Estado en el año 2021¹⁵. Aunque inicialmente el Estado asumió una posición de apertura a dialogar en torno al cumplimiento de la medida, existiendo mesas de trabajo¹⁶ e incluso disposición de involucrar a organismos internacionales¹⁷, lo cierto es que esto no se tradujo en acciones concretas para su materialización¹⁸.

Como hemos destacado en nuestros últimos escritos ante el Alto Tribunal, a más de seis años de la emisión de la Sentencia, y a pesar del plazo de dos años fijado en la misma para el establecimiento del mecanismo en cuestión, la medida no solo no ha sido cumplimentada, sino que, además la política de seguridad pública impulsada por el Estado, basada en la participación de las Fuerzas Armadas en estas tareas, presenta nuevos desafíos que evidencian el impacto de su incumplimiento y ponen de relieve la urgencia e importancia de que se materialice esta garantía de no repetición.

¹³ Escrito de las representantes de fecha 25 de junio de 2024, págs. 8-10.

¹⁴ Escrito de las representantes de fecha 25 de junio de 2024, pág. 8.

¹⁵ Escrito de las representantes de fecha 23 de abril de 2021, págs. 18-21.

¹⁶ Ver: Escrito de las representantes de fecha 25 de junio de 2024, pág. 7; y de 22 de junio de 2022, págs. 25-26. Ver también: Informe del Estado mexicano de fecha 23 de marzo de 2021, párr. 9.

¹⁷ En particular, el Estado manifestó que convocaría a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México en la construcción de la medida. Ver: escrito de las representantes de fecha 22 de junio de 2022, pág. 25.

¹⁸ *Cfr.* Escrito de las representantes de 22 de junio de 2024, págs. 25-26.

En este marco, en línea con lo expuesto *supra* y como hemos informado oportunamente a la Corte, al ser sustituida la Policía Federal por la Guardia Nacional, ésta es la instancia de seguridad pública federal a la cual corresponde ser sujeta de la fiscalización y monitoreo que ordena la reparación dictada en la Sentencia, como ha reconocido el propio Estado ante este Alto Tribunal¹⁹.

Al respecto, en nuestro escrito de observaciones de fecha 25 de junio de 2024 nos referimos ampliamente al estado de incumplimiento con el establecimiento del mecanismo de monitoreo y fiscalización, y concretamente en el contexto de la operación de la GN²⁰. No obstante, nos permitimos reiterar algunos aspectos relevantes para la actualización que aquí exponemos.

Primeramente, recordamos que la GN fue creada en 2019 como un cuerpo de seguridad de carácter civil, con alcance nacional, que desde su establecimiento se constituyó *de facto* como una fuerza castrense²¹. La Guardia fue establecida por vía de reforma constitucional aprobada con un acuerdo unánime en el Congreso de la Unión, en dónde –después de un proceso de discusión y apertura a diferentes sectores– se estableció que dicha institución de la Federación sería “de carácter civil, disciplinado y profesional”²². Sin embargo, en la misma reforma se incorporaron, mediante artículos transitorios, disposiciones contradictorias respecto al carácter civil, al establecer que dicha corporación sería integrada, además de por elementos que hasta el momento constituían la Policía Federal, por elementos provenientes del sector castrense: Policía Civil Militar y Naval – en tanto se consolidaba la fuerza federal –²³, y que las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina participarían en el establecimiento de su estructura jerárquica, regímenes de disciplina, normas de ingreso y capacitación entre otras²⁴. Asimismo, se estableció que el presidente de la República podría disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública durante cinco años en tanto se consolidaba la GN²⁵.

Dos meses después de su creación, se anunció que el titular de la GN sería un

¹⁹ Cfr. Informe del Estado mexicano, 09 de mayo de 2024.

²⁰ Escrito de las representantes de 25 de junio de 2024, págs. 7-11.

²¹ Cfr. Escrito de las representantes de 23 de abril de 2021, págs. 18-21; y de 22 de junio de 2022, pág. 26.

²² Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*. 26 de marzo de 2019. Artículo 21. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_235_26mar19.pdf

²³ *Ibid.*, artículo segundo transitorio.

²⁴ *Ibid.*, artículo sexto transitorio.

²⁵ *Ibid.*, artículo quinto transitorio, que establece: “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.”

servidor público de origen castrense en retiro²⁶, dejando así de lado el carácter civil de la institución. Esto se agudizó en octubre de 2020, cuando se dio la instrucción presidencial de adscribir las unidades de la GN alrededor del país al Ejército mexicano²⁷. Además, en los hechos, la conformación de la GN ya lo constituía como un cuerpo militarizado al integrarse en un 80% por elementos que formaban parte de las Fuerzas Armadas permanentes²⁸.

Conforme se fue consolidando esta corporación, en 2022 se buscó trasladar su mando operativo y administrativo a la SEDENA, por medio de legislación secundaria²⁹, lo que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en abril de 2023³⁰. No obstante, recientemente el Estado mexicano ha impulsado y aprobado nuevas modificaciones constitucionales en este mismo sentido, consolidando el carácter militar de la GN, como detallamos a continuación, lo cual tiene un impacto en el cumplimiento de lo ordenado en el Punto Resolutivo 13 de la Sentencia.

B. Sobre la aprobación de la reforma constitucional sobre la GN

El 5 de febrero de 2024, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un ambicioso paquete de reformas legislativas que incluía cambios profundos sobre la GN³¹ y que fue aprobado de manera expedita por la actual

²⁶ Véase: Gobierno de México. Comunicado de prensa de fecha 11 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-lopez-obrador-designa-titulares-de-la-guardia-nacional-y-coordinacion-operativa>

²⁷ Véase: Centro Prodh. *Poder Militar: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, págs. 137-142. Junio de 2021. Disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Poder_Militar.pdf

²⁸ Según datos oficiales, de los 113 mil 833 elementos que integraban la GN en 2021, 90,597 formaban parte de las Fuerzas Armadas. Ver: *Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional, 2021*, disponible en <https://www.gob.mx/guardianacional/documentos/informe-de-actividades-guardia-nacional-2021>

²⁹ Véase: Centro Prodh. *Poder Militar 2ª Edición: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/PoderMilitar2daEd.pdf>

³⁰ Luego de que el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá presentara un proyecto para resolver la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022, en el que planteó una defensa sólida de la vía civil de la seguridad pública. Véase: Centro Prodh. *Poder Militar: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, pág. 291 y ss. Junio de 2021. Disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Poder_Militar.pdf. Ver también: Centro Prodh. *SCJN sobre Guardia Nacional: dique a la militarización*. Animal Político. 20 de abril de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3PTGBjr>

³¹ Se trataba de 18 iniciativas de modificaciones constitucionales y dos a la legislación secundaria; que incluía una serie de reformas que preocupaban desde la perspectiva de los derechos humanos y que fueron destacados en diversos momentos por organizaciones de la sociedad civil. Ver, *inter alia*: Lopez Ayllón, Sergio y otros. *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 5 de febrero de 2024. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/40.pdf>; Human Rights Watch. *México: cambios constitucionales propuestos amenazan los derechos humanos*. 30 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2024/08/30/mexico-cambios-constitucionales-propuestos-amenazan-los-derechos-humanos>; Centro Prodh. *El "Plan C" frente a los derechos*

Legislatura, pues se discutió y aprobó en ambas Cámaras y en 26 congresos de los estados en tan solo 11 días³², fue signada y publicada por el entonces presidente el 30 de septiembre de 2024, un día antes de que culminara su administración³³.

En lo que compete a la medida bajo supervisión en este caso, destacan las modificaciones constitucionales respecto a la GN y su adscripción a la SEDENA. La reforma, además de establecer en el artículo 16 de la Constitución que la Guardia es parte de la Fuerza Armada Permanente – junto al Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada –, incluye la modificación de al menos otros 11 artículos de la Carta Magna y la aprobación de ocho transitorios respecto al rol de las fuerzas castrenses en tareas hasta ahora civiles.

Entre los aspectos más preocupantes a resaltar están la modificación del artículo 21, donde se establece la completa integración de la GN por personal militar, su dependencia de la SEDENA, y la habilitación para que dicha entidad pueda investigar delitos federales, lo que implica que el Ejército ahora puede estar a cargo de esta importante función. El nuevo artículo lee:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.
[...]

Las instituciones de seguridad pública serán disciplinadas, profesionales y de carácter civil.

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, incluida la Guardia Nacional, deben coordinarse entre sí para

humanos. 19 de junio de 2024. Disponible en: <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/plan-c-derechos-humanos>; Forbes México. *Reformas de AMLO contravienen los derechos humanos, dice Amnistía Internacional*. 05 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://forbes.com.mx/reformas-de-amlo-contravienen-derechos-humanos-dice-amnistia-internacional/>; SWISS Info. *ONG rechazan la reforma de la Guardia Nacional en México y piden al Congreso no aprobarla*. 19 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/ong-rechazan-la-reforma-de-la-guardia-nacional-en-m%C3%A9xico-y-piden-al-congreso-no-aprobarla/87582961>;

³² Cámara de Diputados. Boletín de prensa No. 0050, de fecha 19 de septiembre de 2024: “Por mayoría calificada, la Cámara de Diputados aprobó en lo general reformas para que la Guardia Nacional se incorpore a la Sedena”. Disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/por-mayoria-calificada-la-camara-de-diputados-aprobo-en-lo-general-reformas-para-que-la-guardia-nacional-se-incorpore-a-la-sedena>; y Boletín de prensa No. 0077, de fecha 29 de septiembre de 2024: “La reforma que traslada la Guardia Nacional a la Sedena ya es constitucional, declara la Cámara de Diputados”. Disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/mesa/la-reforma-que-traslada-la-guardia-nacional-a-la-sedena-ya-es-constitucional-declara-la-camara-de-diputados>

³³ Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*. 30 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5739985&fecha=30/09/2024#gsc.tab=0

cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

[...]

La Federación contará con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional, para ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia. Los fines de la Guardia Nacional son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional. La secretaría del ramo de seguridad pública formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y los programas, políticas y acciones respectivos. (*nuestro resaltado*)

La integración militar de la Guardia Nacional, también se ve expuesta en el Transitorio Tercero del Decreto de reforma, donde se establece expresamente que:

El personal militar y naval que integra la Guardia Nacional será reclasificado de la Fuerza Armada a la que pertenezca a dicha Guardia Nacional; la nueva patente o nombramiento se expedirá con la antigüedad que posea el interesado en su grado, conforme a la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, adicionando su nueva especialidad. Deben respetarse en todo momento los derechos que posea el interesado en la Fuerza Armada de su origen. (*nuestro resaltado*).

Es en esta tesitura que el Transitorio Sexto del mismo Decreto asegura la integración de personal exclusivamente de carácter militar de la GN, estableciendo que el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para que los agentes de la extinta Policía Federal que en su momento pasaron a ser parte de la Guardia dejen la institución:

I. El personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional y quede adscrito a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados, podrá continuar prestando sus servicios en la Guardia Nacional de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y la de Seguridad y Protección Ciudadana.

II. Se transfieran a la Secretaría de la Defensa Nacional, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales de la última plantilla general de plazas aprobada a la extinta Policía Federal y de confianza, así como los gastos de operación de la Guardia Nacional y los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquellos

requeridos para el personal que continuará, bajo la adscripción de la Secretaría del ramo de Seguridad Pública.

III. Conforme se queden vacantes las plazas de los integrantes de la extinta Policía Federal, la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, debe transferir los recursos presupuestales a la Secretaría de la Defensa Nacional. (nuestro resaltado).

Respecto de sus funciones, además, la reforma en su artículo 129 establece la posibilidad de que las fuerzas armadas, incluyendo a la Guardia Nacional, amplíen el espectro de acciones; yendo incluso más allá de los temas de seguridad o de la disciplina militar, como lo establecía previamente la Constitución, y alcanzando a cualquier actividad civil, en tanto se establezca así en una normativa secundaria:

Artículo 129. 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** (nuestro resaltado).

Además de las modificaciones que impactan en la integración y dependencia militar, y la incorporación de funciones de la GN, la reforma trae consigo la ampliación del fuero militar alcanzando a este cuerpo. En este sentido, el artículo 13 constitucional, estipula:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero **los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan** al Ejército, Fuerza Aérea, Armada y **Guardia Nacional**. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda (nuestro resaltado).

Previo a que se aprobaran estas modificaciones legislativas, expertas y expertos del Sistema Universal advirtieron que esto “contravendría numerosas recomendaciones formuladas por órganos de tratados y procedimientos especiales de Naciones Unidas que, desde 1999, han señalado la necesidad de asegurar que las labores de seguridad pública sean realizadas por fuerzas de seguridad civiles, garantizando que la participación de las Fuerzas Armadas en estas labores sea estrictamente extraordinaria, complementaria, subordinada a la autoridad civil y supervisada”³⁴. Asimismo, subrayaron que la GN debía “seguir dependiendo de las

³⁴ OACNUDH. México: *Expertos y expertas de la ONU* expresan preocupación por propuesta de reforma constitucional que implicaría un mayor rol de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública*. 24 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/mexico->

instituciones civiles y es necesario fortalecer sus capacidades desde un paradigma de seguridad ciudadana, así como fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para garantizar su eficacia”³⁵.

Ahora bien, en relación con lo ordenado en la Sentencia del presente caso, es preciso señalar que la reforma no contempló ninguna disposición relativa al control, monitoreo o fiscalización adicional del uso de la fuerza por parte de la GN, por lo que las funciones de contraloría siguen bajo las estructuras internas de la propia Guardia; mismas que, como hemos señalado ante la Corte, son inadecuadas³⁶.

Cabe recordar, que en 2019 cuando fue creada la GN, en su estructura se definió que contaría con un órgano de control interno, denominado Unidad de Asuntos Internos, cuya dirección, desde el primer momento, se le adjudicó a un responsable castrense³⁷. Adicionalmente a más de 4 años de su creación, es posible revisar el actuar de este órgano de control interno con los propios datos de la GN, como el hecho de que en 2023 la cifra de denuncias recibidas en esa instancia interna que se determinaron como “procedentes” fue solo de 449 de las 11,186 presentadas, lo que representa apenas el 4% del total y sin que exista claridad sobre los motivos que justificaron la “improcedencia” del resto³⁸.

Esto se vuelve aún más relevante, dado que ya en 2020, el Estado informó a la Corte que no estaría implementando esta medida de reparación, pues argumentaba que la que “ya existen instituciones y órganos encargados (órganos internos de control, Secretaría de la Función Pública, entre otros) de la vigilancia en el actuar de los elementos de seguridad pública por lo que la creación de un observatorio independiente no debe invadir la esfera competencial de éstas”³⁹.

Es importante notar que, en la reforma constitucional recientemente impulsada e implementada, tampoco se previó fortalecer los mecanismos de evaluación y fiscalización ya establecidos en la Ley Nacional de Uso de la Fuerza (LNUF) como ahondaremos *infra* y, adicionalmente, tampoco se ha previsto revisar las reformas

[expertos-y-expertas-de-la-onu-expresan-preocupacion-por-propuesta-de-reforma-constitucional-que-implicaria-un-mayor-rol-de-las-fuerzas-armadas-en-materia-de-seguridad-publica/](#)

³⁵ OACNUDH. México: *Expertos y expertas de la ONU* expresan preocupación por propuesta de reforma constitucional que implicaría un mayor rol de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública*. 24 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/mexico-expertos-y-expertas-de-la-onu-expresan-preocupacion-por-propuesta-de-reforma-constitucional-que-implicaria-un-mayor-rol-de-las-fuerzas-armadas-en-materia-de-seguridad-publica/>

³⁶ Escrito de las representantes de 23 de abril de 2021, págs. 18-20.

³⁷ Centro Prodh. *Poder Militar 2ª Edición: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, págs. 164-166. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/PoderMilitar2daEd.pdf>

³⁸ La Jornada. Asuntos Internos de la GN abrió en 4 años más de 11 mil expedientes. 23 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2023/11/23/politica/007n2pol>. Ver también: Centro Prodh. *Poder Militar: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, pág. 166 Disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Poder_Militar.pdf

³⁹ Informe del Estado del 23 de marzo de 2020 “Garantías de no repetición”, párr.8.

ya ordenadas por la SCJN en 2021, que determinó la que la normativa era omisa a incorporar los principios de racionalidad y oportunidad que deben regular el uso de la fuerza y abrir la posibilidad de revisar la incorrecta valoración respecto al principio de “Absoluta Necesidad”, que validó la variable que supone que el uso de la fuerza puede ser permisible cuando ésta es absolutamente necesaria para mantener “el orden y la paz pública”, formulación que no se encuentra prevista en los instrumentos internacionales y ha sido reiteradamente cuestionada por mecanismos en este ámbito⁴⁰.

En este escenario, la implementación de la reforma en vigor genera suma preocupación, pues mientras el Estado sigue incumpliendo con crear el mecanismo para monitorear y fiscalizar la actuación de los agentes de seguridad de la GN, se establecen otras disposiciones que podrían propiciar aún más la opacidad y la falta de rendición de cuentas, como la ampliación del fuero militar; y persisten los casos de uso excesivo de la fuerza cometida por agentes castrenses, e incluso de la propia Guardia⁴¹.

Así, despierta alarma la ampliación del fuero militar ante la posibilidad de que investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes de la Guardia —como el uso excesivo de la fuerza— sean conducidas ante la jurisdicción castrense, no solo cuando la víctima y el imputado sean militares —como aún prevé el artículo 57 del Código de Justicia Militar, que también es objeto de supervisión de la Corte en otros casos⁴²—, sino incluso paralelamente con el fuero civil cuando la víctima tiene este carácter, como se evidencia *infra*.

La extensión del fuero militar a la Guardia Nacional no solo representa un factor de riesgo en términos de impunidad, sino también en materia de transparencia y monitoreo del uso de la fuerza por parte de sus agentes. Estas regulaciones permiten ampliar el espectro de acciones de la GN que quedarán fuera del alcance de la información accesible y sujeta a observaciones, lo que reduce la posibilidad de recuperación de datos de relevancia, de identificación y análisis de patrones, de construcción de indicadores y, por ende, de un efectivo control civil sobre sus prácticas. Así, estas reformas se alejan aún más del cumplimiento de la medida vinculada al establecimiento de un mecanismo de monitoreo y fiscalización del uso de la fuerza de la GN.

Se debe contextualizar además que a la par del incumplimiento del Estado con la presente garantía de no repetición, los casos de uso excesivo de la fuerza continúan siendo una realidad en México. Por ejemplo, el pasado 1 de octubre de 2024 – es decir solo un día después de que entró en vigor la reforma –, la propia SEDENA informó públicamente que dos de elementos del Ejército dispararon sus armas en contra de 33 personas migrantes, de las cuales cuatro habrían perdido la vida y 12

⁴⁰ Escrito de las representantes de 25 de junio de 2024, pág. 10.

⁴¹ Ver *infra*, pág. 13.

⁴² Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, párr. 22.

fueron lesionadas⁴³. Además, el mismo Ejército comunicó que la Fiscalía Militar podría investigar los hechos, a la par de la Fiscalía General de la República (FGR)⁴⁴.

De igual manera, respecto a eventos donde ha actuado la GN, el 13 de julio de 2024, agentes de esta fuerza abrieron fuego contra un automóvil en el que viajaba una familia en una carretera en el estado de San Luis Potosí; y privaron de la vida a una niña de 9 años e hirieron de gravedad a su hermano, un niño de 15 años⁴⁵. Al respecto, el Secretario de la Defensa Nacional, explicó en una conferencia de prensa que en este tipo de casos se da vista a las fiscalía federal o estatales y que “los delitos del orden militar se investigan también por parte de la Fiscalía General de Justicia Militar”⁴⁶. A ello deben sumarse las ejecuciones de 25 personas por parte de agentes de la GN en marzo de 2024 en el estado de Chiapas⁴⁷.

Estos son solo algunos de los hechos registrados públicamente durante 2024; y ponen en evidencia la persistencia de los casos de uso excesivo de la fuerza por agentes de la GN en contextos diversos relacionados a acciones de seguridad pública, a la par que exponen que se continúa con la práctica de abrir investigaciones paralelas por los mismos hechos en la jurisdicción militar.

Otro aspecto a destacar, que reafirma la imperiosa necesidad de contar con el mecanismo dispuesto por la Honorable Corte, es la opacidad por parte de la Guardia y el debilitamiento de los mecanismos de acceso a la información pública. Como expusimos anteriormente⁴⁸, la GN ha sido omisa en su obligación de elaborar reportes pormenorizados sobre uso de la fuerza en los términos de la LNUF y en presentar versiones públicas. Frente a ello, se había logrado conocer información sobre su actuar en eventos de esta naturaleza, gracias a solicitudes de acceso a la información a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)⁴⁹. No obstante, dentro del mismo paquete de reformas referido *supra*, en diciembre de 2024 se aprobó la desaparición del INAI -órgano constitucionalmente autónomo-, para transferir sus

⁴³ Gobierno de México. *SEDENA informa sobre hechos ocurridos en Chiapas*. 2 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/prensa/sedena-informa-sobre-hechos-ocurridos-en-chiapas>

⁴⁴ El País. *El Ejército mexicano mata a seis migrantes de un grupo de asiáticos, africanos y latinos en Chiapas*. 2 de octubre de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-10-03/el-ejercito-mexicano-mata-a-seis-migrantes-de-un-grupo-de-asiaticos-africanos-y-latinos-en-chiapas.html>

⁴⁵ Animal Político. *Se entregan dos elementos de la Guardia Nacional por caso de niña asesinada en San Luis Potosí*. 15 de julio de 2024. Disponible en: <https://animalpolitico.com/estados/detienen-guardia-nacional-nina-asesinada-san-luis-potosi>

⁴⁶ Gobierno de México. Presidencia de la República. Conferencia de prensa de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo del 29 de octubre de 2024. Versión estenográfica, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-de-la-presidenta-claudia-sheinbaum-pardo-del-29-de-octubre-de-2024>

⁴⁷ Centro de Derechos de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (Frayba). *Frente a la Masacre en Niños Héroeos, exigimos al Estado mexicano investigar responsabilidades*. 02 de abril de 2024. Disponible en: <https://frayba.org.mx/boletin-09-masacre-concordia>

⁴⁸ Escrito de las representantes de 25 de junio de 2024, págs. 9-10.

⁴⁹ Cfr. Centro Prodh. *Poder Militar: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, pág. 184.

funciones al Poder Ejecutivo, poniendo en riesgo el derecho de acceso a la información, como han advertido instancias internacionales de derechos humanos⁵⁰. Es así que está en riesgo la posibilidad misma de tener acceso en el futuro a información relevante por parte de la Guardia relacionada con la cuestión que nos ocupa, en tanto ha sido un patrón la opacidad de su actuar.

En suma, conforme se ha descrito, el incumplimiento por parte del Estado mexicano con lo ordenado en el Resolutivo 13 de la Sentencia tiene un impacto de la mayor relevancia dada la situación actual en el país. Mientras el Estado no ha establecido el mecanismo de monitoreo y fiscalización dispuesto por la Corte, la GN se ha consolidado con esta reforma como una fuerza militar; persisten los casos de uso excesivo de la fuerza, y lejos de establecerse controles efectivos sobre el actuar de esta corporación, persiste la opacidad a la que ahora se abonan cuestiones como la ampliación del fuero militar y el debilitamiento de mecanismos de acceso a la información pública, en los términos descritos.

Por todo lo anterior, las representantes solicitamos al Alto Tribunal que inste al Estado mexicano a tomar acciones inmediatas para cumplir con lo ordenado en la medida de reparación en cuestión; y que se pronuncie sobre la situación de incumplimiento en que permanece esta medida tras más de seis años de haberse emitido la Sentencia.

III. Petitorio

Con base en lo anteriormente expuesto, esta representación respetuosamente solicita a la Honorable Corte Interamericana que:

PRIMERO. Tenga por presentado este escrito de información adicional y lo incorpore al expediente para los efectos correspondientes.

SEGUNDO. Tenga como pendiente de cumplimiento la medida de reparación ordenada en el punto resolutivo décimo tercero de la Sentencia, en los términos descritos en el presente escrito, y se pronuncie sobre ello en una resolución de supervisión de cumplimiento en la que haga constar la falta de acciones por parte del Estado mexicano y brinde elementos y directrices que abonen a la materialización de la misma.

TERCERO. Requiera al Estado mexicano llevar a cabo todas las acciones necesarias para dar pleno cumplimiento a lo ordenado en el resolutivo 13 de la Sentencia y establezca a la brevedad posible el mecanismo de monitoreo y fiscalización en los términos ordenados. Asimismo, le solicite brindar un informe detallado sobre lo expuesto por las representantes en este escrito.

⁵⁰ Mandatos del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. *Comunicación OL MEX 12/2024*. 28 de agosto de 2024. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29314>

CUARTO. Conforme hemos requerido en nuestros últimos escritos de observaciones en el presente caso, convoque a las partes a una audiencia de supervisión de cumplimiento sobre las medidas pendientes de concreción en el presente caso.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para reiterarle las muestras de nuestra más alta consideración.

Atentamente,

*º Santiago Aguirre
Espinosa*
**Santiago Aguirre
Espinosa**
Centro Prodh

**María Luisa Aguilar
Rodríguez**
Centro Prodh

**Eduardo Guerrero
Lomelí**
Centro Prodh

º Viviana Krsticevic
Viviana Krsticevic
CEJIL

º Marcela Martino
Marcela Martino
CEJIL

Lucas Mantelli
CEJIL

Soledad Sánchez
CEJIL