

Análisis técnico - Sentencia del amparo indirecto 588/2020

MUCD contra el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria

México ha sido condenado al menos en seis ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves a los Derechos Humanos cometidas por el Ejército en el ejercicio de tareas de seguridad pública. En contrasentido de dichas sentencias, la política de seguridad de los últimos tres sexenios no ha hecho más que reforzar la expansión de facultades de las Fuerzas Armadas en asuntos ajenos a la disciplina militar, al punto de asentarlas en leyes generales e incluso incorporarlas en la Constitución. En este contexto, la aprobación de la reforma constitucional de Guardia Nacional no solo resultó problemática por haber creado una corporación civil que en los hechos ha sido poblada y conducida por militares sino por haber habilitado la posibilidad de que el presidente utilice a la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública hasta 2024.

Pese a que la propia reforma citada requiere que dicha participación sea regulada en los términos de las sentencias interamericanas –es decir, que sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria-, en la práctica el ejecutivo federal ignoró esta obligación cuando el 11 de mayo de 2020 publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, un documento por el que se simuló acotar la participación de corporaciones castrenses en funciones policiales dada la mención de los multicitados requisitos en el título del ordenamiento.

Una revisión exhaustiva del documento, elaborada por MUCD, arrojó fuertes dudas sobre la funcionalidad del Acuerdo para cumplir con el objetivo de hacer de la intervención de las Fuerzas Armadas una práctica extraordinaria y auxiliar, regida por obligaciones y límites puntuales y observada por controles externos. De ahí que se consideró necesario impugnarlo para proteger el derecho a la seguridad ciudadana y a la seguridad jurídica de las personas y cumplir con lo mandatado por la reforma constitucional de Guardia Nacional.

A manera de recordatorio, simplemente mencionar que, de acuerdo al Artículo Quinto Transitorio de dicha reforma, las Fuerzas Armadas podrán realizar tareas de seguridad pública en todo el territorio nacional durante el periodo de cinco años, siempre y cuando dicha participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Dichos criterios, a su vez, se desprenden de la sentencia Alvarado Espinoza y otros vs. México en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a nuestro país por la desaparición forzada de José Ángel Alvarado Herrera, Nitza Paola Alvarado Espinoza y Rocío Irene Alvarado Reyes por militares, durante la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua en diciembre de 2009.¹

Dada la importancia de estos criterios para avanzar hacia mejores prácticas en materia de seguridad ciudadana, MUCD decidió interponer un juicio de amparo en contra del Acuerdo, mismo que ganó el 9 de octubre de 2020, cuando el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México emitió una sentencia favorable en el juicio de amparo indirecto 588/2020.

¹ Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México

La sentencia

Es importante mencionar que la sentencia del Juzgado Octavo de Distrito en el juicio 588/2020 no solo es relevante por el tema del que trata —la militarización de la seguridad pública—, sino también por su análisis sobre la procedencia y la legitimación activa de MUCD, la parte quejosa. En este sentido, expondremos algunas consideraciones sobre el análisis de procedencia, para después atender el fondo del asunto.

El interés legítimo de MUCD en contra del Acuerdo

El Juzgado de Distrito reconoce interés legítimo a las asociaciones civiles ante actos de autoridad, omisiones y leyes que, si bien no afectan directamente la esfera jurídica de la asociación civil, sí afectan o restringen un derecho fundamental que ésta tiene por objeto proteger, tal como se desprenda de su objeto social.

El Acuerdo reclamado, desde su vigencia, sujeta a todas las personas dentro del Estado a la autoridad de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y, por tanto, restringe el derecho o el interés constitucional de las personas previsto en el artículo 129 constitucional, diseñado para garantizar que los ciudadanos no se encuentren sujetos a la jurisdicción o autoridad militar en tiempos de paz.

Desde la entrada en vigor del acuerdo, se afecta el derecho subjetivo o el interés legítimo y constitucional de MUCD a no ser sujeta en tiempos de paz a la jurisdicción y autoridad de las fuerzas armadas, previsto en el artículo 16 en relación con los diversos 21 y 129 constitucionales. Es decir, a pesar de que la SCJN estableció que las Fuerzas Armadas sí pueden llevar a cabo tareas de seguridad en tiempos de paz con restricciones de excepcionalidad, toda persona dentro del Estado tiene un interés jurídico y legítimo para cuestionar si el Acuerdo reclamado cumple o excede dichas condiciones constitucionales.

Además, el Juez reconoce que la postura de MUCD no parte de una mera posición ideológica de los efectos de la legislación. Al contrario, se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico, por virtud de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que “[l]os Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”; además de que el artículo 129 constitucional señala que en tiempos de paz las autoridades militares no deben realizar más funciones que las que están exactamente relacionados con la disciplina militar.

Teniendo en cuenta el contexto de violencia que ha traído consigo la militarización de la seguridad pública y los efectos colaterales que ha producido ello en perjuicio de la población civil, es posible concluir que el Acuerdo reclamado, al facultar a las Fuerzas Armada a llevar a cabo acciones de seguridad pública en forma permanente —al menos durante los siguientes cinco años a la conformación de la Guardia Nacional— y sin necesidad de declaratoria u orden previa de alguna autoridad en los supuestos mencionados, producen un efecto amedrentador sobre la seguridad jurídica y el ejercicio de la libertad personal y libertad de tránsito de las personas desde su entrada en vigor.

El fondo del asunto

En el escrito inicial de demanda, MUCD expuso tres razones por la que el Acuerdo resulta inconstitucional. En primer lugar, el hecho de que el ordenamiento no cumple con los requisitos constitucionales para la participación de las Fuerzas Armadas en labores de en seguridad pública (extraordinaria, subordinada, complementaria, fiscalizada y regulada). En segundo lugar, el hecho de que no garantiza el derecho de las mujeres para acceder a una vida libre de violencia. Y en tercer lugar, el hecho de que el Acuerdo vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica, al no existir una regulación integral que defina claramente el marco de actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

No obstante, al Juzgado le bastó atender el primer planteamiento para dar la razón a MUCD. En este sentido, luego de hacer un recorrido por las líneas jurisprudenciales de la Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de participación militar en tareas de seguridad pública, el juez estimó que el Acuerdo “es inconstitucional porque evidencia que la responsable (el Presidente de la República) ha incorporado a las Fuerzas Armadas dentro del sistema ordinario y permanente de seguridad interior en tiempos de paz, en contravención a las condiciones constitucionales de validez que sobre la actuación de las fuerzas armadas en tiempos de paz ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivadas de la interpretación de los artículos 29, 89, fracción VI, y 129 (...) de la Constitución Federal”.

A continuación, se resume el análisis de constitucionalidad que llevó al juez a su conclusión:

De acuerdo con el juez, las condiciones para que las Fuerzas Armadas puedan participar en tareas de seguridad en tiempos paz son: 1) la existencia de una autorización previa por mandamiento escrito del Presidente Constitucional que funde y motive su intervención 2) la actualización de la existencia de circunstancias excepcionales 3) el regimiento por los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial y 4) la subordinación a las autoridades civiles en todo operativo.

Con respecto al primer punto —el mandamiento escrito—, el juzgado señaló que, si bien el Acuerdo fue emitido de forma escrita por el Presidente, “no se advierte la justificación ni la motivación debidas para legitimar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública”. Esto debido a que el Presidente se limitó, en la parte considerativa, a señalar que la Guardia Nacional se encuentra en proceso de conformación. No obstante, para el juzgado dicho argumento “no resulta suficiente para la toma de una decisión tan relevante (...)”. Además, sostuvo que “por el riesgo que corren los derechos fundamentales de la sociedad con la participación de los elementos castrenses, deben existir razones de peso y fácticamente ciertas, que se expongan en la determinación correspondiente, para legitimar la decisión”.

Sobre la segunda condición —las circunstancias excepcionales—, el juzgado decidió que el proceso de conformación de la Guardia Nacional no acredita la actualización de circunstancias excepcionales que justifiquen la intervención militar. En la sentencia sobresale que “una situación de carácter excepcional, para el tópico que nos ocupa —seguridad pública—, es aquella que no puede ser enfrentada por las autoridades civiles y que implica un peligro tal, que encaso de que no participen

las instituciones militares se pudiera llegar a una situación de emergencia de las previstas por el artículo 29 constitucional”.

En su análisis de los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial —la tercera condición—, el juzgado hizo eco de lo señalado en el nivel de análisis anterior. En primer lugar, sostuvo que, al no existir una situación excepcional, el plazo de cinco años resulta “excesivo si se considera que la temporalidad de la intervención (...) se encuentra directamente relacionada con el tiempo que resulte estrictamente necesario para hacer frente a la situación de emergencia correspondiente (...)”. Por otra parte, también señaló que “el Acuerdo tampoco cumple con el criterio de delimitación geográfica de la intervención (...), por el contrario, conforme al contenido de la norma que se reclama, es posible advertir que ordena la participación de los militares en todo el país”. De acuerdo con el Juzgado, “no todas las entidades federativas se encuentran en la misma situación de seguridad o inseguridad, según sea el caso”.

Sobre el cuarto punto, el Juzgado señaló que el Acuerdo, “lejos de establecer la subordinación total de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles cuando lleven a cabo tareas de seguridad pública — en las que únicamente pueden actuar como autoridades de carácter ejecutor—, se ordenó al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana que se coordine con los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina”. En este sentido, el Juzgado aclaró que la coordinación no implica subordinación, sino “un plano de igualdad entre autoridades de un mismo orden jerárquico que llevan a cabo acciones de forma conjunto para la consecución de un fin que tienen legalmente encomendado”.

Por estas razones, el Juzgado determinó conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal a MUCD. En la sección de efectos de la sentencia, el Juzgado ordenó al Presidente que “desincorpore, en el presente y en el futuro, de la esfera jurídica de la moral quejosa (MUCD) el contenido material del Acuerdo reclamado”.