

Aspectos básicos del proyecto de resolución relativo a la acción de inconstitucionalidad 173/2021

Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Promovente: Diputados y Diputadas de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.

Ley impugnada: Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM).

¿Qué es la Armada de México?

Es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación y coadyuvar en la seguridad interior del país (artículo 1º, LOAM).

¿Qué es la Ley Orgánica de la Armada de México?

Es una ley de octubre de 2021 emitida por el Congreso de la Unión para establecer la estructura administrativa y operativa de la Armada de México, así como sus facultades y obligaciones. Esta ley sustituye a la anterior LOAM, que data de 2002.

¿Por qué fue impugnada?

Por contener diversas disposiciones contrarias a la Constitución, particularmente en lo que respecta a los límites que ésta establece para la participación militar en labores de seguridad pública durante tiempos de paz. Es decir, por contemplar normas que abonan al proceso de militarización en México.

1. La frase “cualquier otro ilícito”.

La fracción XI del artículo 2º de la LOAM dispone que la Armada tiene la facultad de combatir en zonas marinas mexicanas el terrorismo, contrabando, piratería, robo a embarcaciones, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, y cualquier otro ilícito.

La redacción “cualquier otro ilícito” sería inconstitucional por ser demasiado amplia, lo que podría dar pie a la actuación arbitraria y discrecional de la Armada en labores de seguridad pública. Esa frase va directamente en contra de las condiciones que debe tener la participación militar en este tipo de funciones: excepcionalidad, subordinación y complementariedad, regulación y fiscalización.¹

2. La creación de la Unidad de Policía Naval.

El artículo 29 de la LOAM crea la Unidad de Policía Naval como la unidad operativa especializada para efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública. Dicho artículo también establece que tal unidad tendrá el control administrativo del personal naval comisionado en la Guardia Nacional.

Este artículo también sería inconstitucional porque otorga a la Unidad de Policía Naval funciones de seguridad pública, además de que establece que el personal naval de la Guardia Nacional —contemplada en el artículo 21 de la Constitución como una institución civil— estará subordinado a dicha unidad. En este sentido, la LOAM creó una unidad militar para participar en labores de seguridad pública en condiciones ordinarias y en tiempos de paz.

¹ Cristina Reyes y Gerardo Álvarez. El juicio de amparo en contra de la militarización de la seguridad pública. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-amparo-mucd-la-lucha-en-los-tribunales-en-contra-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/#_ftn2

La Constitución solo permite el uso de carácter temporal de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y en apoyo a la Guardia Nacional. Establecer una unidad de carácter permanente con este propósito contraviene lo anterior.

3. Los términos “coordinación”, “colaboración” y “coadyuvancia”.

La LOAM también fue impugnada porque contempla diversos artículos que contienen los términos “coordinación”, “colaboración” y “coadyuvancia” en relación con las actividades que puede realizar la Armada de México con otras autoridades y dependencias e instituciones. De acuerdo con la acción de inconstitucionalidad, los artículos impugnados no precisan el significado de “coadyuvancia”, “colaboración” o “coordinación”, ni en qué condiciones y bajo qué circunstancias se pueden emprender estas acciones, lo que puede generar situaciones de autonomía o de subordinación de las instituciones civiles a las militares.

Hay que recordar que la Constitución habla de subordinación y de complementariedad. Términos como los impugnados colocan a las instituciones civiles y militares en un plano de igualdad contrario al derecho.

¿Qué propone el proyecto de la Ministra Esquivel?

El proyecto pretende dar el visto bueno a la totalidad de las disposiciones impugnadas, desestimando íntegramente la acción de los diputados y diputadas. De acuerdo con la Ministra, la LOAM no contiene una sola disposición que resulte contraria a la Constitución.

1. Respeto a la frase “cualquier otro ilícito”.

El proyecto sostiene que no es un término problemático porque “contiene los elementos mínimos que dotan de certeza a los gobernados respecto de los alcances de la facultad de la Armada de México para garantizar el cumplimiento del orden jurídico nacional, al delimitarse a zonas marinas mexicanas y respecto de conductas tipificadas en ley como delitos en el ámbito federal”.

2. Respeto a la creación de la Unidad de Policía Naval.

El proyecto argumenta que no se le confiere tareas de seguridad pública a la Unidad de Policía Naval, sino únicamente las facultades para su apoyo.

Además, sostiene que el hecho de que la Unidad asuma el control administrativo del personal naval comisionado a la Guardia Nacional no subordina a esta última a la primera, pues: 1) el control es de carácter administrativo, más no operativo y 2) no existen elementos para presumir que el personal comisionado en la Guardia Nacional efectúe labores directas en materia de seguridad pública.

Respecto a este último argumento, MUCD sostiene que:

- El control administrativo sí puede incidir en la operación de la Guardia Nacional, pues incluye la administración de recursos materiales, financieros y humanos. Los elementos de la Policía Naval que integren la Guardia Nacional responderán siempre a la institución que administre sus salarios y prestaciones.
- Es falso que no existen elementos para presumir que este personal comisionado llevará a cabo tareas de seguridad pública, toda vez que la Constitución autoriza que la Guardia Nacional integre temporalmente a elementos de las policías naval y militar, en tanto se consolida su estructura civil, para que desempeñen tareas de seguridad pública. Si la Policía Naval que integra la Guardia Nacional no lleva a cabo tareas de seguridad pública, ¿qué tareas desempeña? La ley no previene o limita dichas tareas, por lo que, al contrario sí se puede presumir que llevan a cabo directamente tareas de seguridad pública.

3. Respecto a los términos “coordinación”, “colaboración” y “coadyuvancia”.

El proyecto establece que cuando la Armada de México ejerce funciones en coordinación, colaboración y coadyuvancia con otras autoridades de ninguna manera implica una subordinación o asumir las funciones que le correspondan a otra autoridad.

¿Qué implicaciones tiene la resolución del asunto para la ciudadanía?

Se daría un paso más hacia el proyecto de la militarización de la seguridad pública, esta vez en favor de la Armada de México. En términos prácticos, dos serían las consecuencias principales de la eventual aprobación del proyecto:

- La adscripción administrativa a la Secretaría de Marina del personal naval comisionado a la Guardia Nacional.
- Se establece un amplio margen de discrecionalidad para que la Armada realice labores de seguridad pública, sin establecer controles civiles para dicha actuación.

Es importante recordar que la Armada es la corporación de seguridad que consistentemente ha tenido las cifras más altas de letalidad. Cuando ésta opera, lo más frecuente es que sus ejecuciones superen a las personas heridas y detenidas.²

¿Cuáles son los escenarios posibles para la votación del proyecto?

1. El proyecto es aprobado por mayoría simple: la acción es desestimada y se valida el contenido de la LOAM.
2. El proyecto es aprobado por mayoría calificada (8-3): la acción es desestimada y se valida el contenido de la LOAM.
3. El proyecto es rechazado por mayoría simple: la acción es desestimada y se valida el contenido de la LOAM.
4. El proyecto es rechazado por mayoría calificada (8-3): la acción es fundada y se invalidan las disposiciones impugnadas de la LOAM. Se ordena la formulación de un proyecto de sentencia en este sentido, que deberá ser discutido y votado en un futuro.

¿Cuál es la postura institucional de MUCD respecto al proyecto?

Se trata de un proyecto que carece del rigor técnico que debe caracterizar a toda sentencia del Poder Judicial de la Federación.

Su aprobación mantendría y profundizaría la fallida ruta de la militarización en el país y acrecentaría el poder y la discrecionalidad de las fuerzas armadas frente al poder civil.

MUCD llama a los y las integrantes del Pleno de la Corte a rechazar el proyecto en todos sus términos, con la esperanza de que los votos en contra lleguen a los ocho que resultan necesarios para expulsar las normas impugnadas del orden legal mexicano.

² El índice de letalidad es la razón de cantidad de muertos entre la cantidad de heridos en los operativos. Fuente: Monitor Fuerza Letal. Informe México 2022. <https://bit.ly/3YQE4JE>