

LA SCJN Y LA MILITARIZACIÓN DEL PAÍS: UNA JUSTIFICACIÓN CON FORMA LEGAL. ANÁLISIS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 01/1996

Sandra SERRANO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Lo que dice la sentencia de la AI 01/1996.* III. *Un salto de la seguridad pública a la interior.* IV. *Las consecuencias (indirectas) en los derechos humanos.* V. *Reflexiones para próximas definiciones jurídicas.*

I. INTRODUCCIÓN

En la acción de inconstitucionalidad (AI) 01/1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) definió las líneas generales sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, mismas que posteriormente sirvieron de base para argumentar una justificación con forma legal de la militarización del país diez años después. La SCJN no es directamente responsable de las graves violaciones a derechos humanos que la militarización ha desencadenado en el país, pero la AI que aquí se comenta carece de la precisión y el rigor que se hubiera requerido para permitir la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. En este sentido, aquí se sostendrá que si bien la sentencia de la AI estableció ciertas condiciones para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, también abrió la posibilidad de su uso para tareas propias de las autoridades civiles.

De acuerdo con ello, en la primera parte de este trabajo se expone el contenido de la sentencia y las jurisprudencias que se derivaron de ella. En la segunda parte se analiza el contexto en el que se emitió la AI, lo que no dice y las puertas que deja abiertas. En la tercera parte se revisan algunas de las consecuencias que para los derechos humanos ha tenido la militariza-

* Profesora-investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Correo electrónico: sandra.serrano@flacso.edu.mx.

ción del país, principalmente a partir de 2007. El capítulo cierra con algunas reflexiones sobre los estándares jurídicos que deben adoptarse frente al actual despliegue militar.

II. LO QUE DICE LA SENTENCIA DE LA AI 01/1996

La AI fue interpuesta por un grupo de diputados de la LVI Legislatura en contra de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,¹ en la medida en que dicha normativa se consideró violatoria de los artículos 21 y 129 constitucionales,² el primero de ellos reformado y el segundo original del texto de la Constitución de 1917. En corto, los diputados disputaron la participación de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, porque (a) consideraron que las tareas de seguridad pública estaban reservadas a las autoridades policíacas y de prevención y persecución de los delitos, y (b) estimaron que las fuerzas armadas no debían actuar en tiempos de paz. El Pleno de la SCJN resolvió el 5 de marzo de 1996 en el sentido de declarar infundada la AI y, por tanto, constitucionales los preceptos impugnados.

En el primer concepto de invalidez los diputados sostuvieron la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley Reglamentaria en la medida en que establece la participación de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en actividades de seguridad pública, mientras que el artículo 21 constitucional no prevé dicha participación, sino que reserva la seguridad

¹ Artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: “El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por: I. El secretario de Gobernación, quien lo presidirá; II. Los gobernadores de los Estados; III. El secretario de la Defensa Nacional; IV. El secretario de Marina; V. El secretario de Comunicaciones y Transportes; VI. el procurador general de la República; VII. El jefe del Gobierno del Distrito Federal; y VIII. El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

² El penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional de 1994 (reformado en 2008 y 2016) establecía que: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policíacas se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez...”. Por su parte, el artículo 129 establece: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”.

pública a los cuerpos policiacos y a las autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos. Para la SCJN, la seguridad pública es una función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y, por tanto, no sólo de las autoridades policiacas o del Ministerio Público; en este sentido, sostiene la SCJN:

[E]l propósito del Constituyente Permanente, al establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, es hacer frente a la sofisticación de la delincuencia organizada, articulando en su contra a todas las autoridades del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno, sin excluir a ninguna de las que tengan, dentro de sus atribuciones, coadyuvar a lograr los objetivos de seguridad pública, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

En consecuencia, el Pleno de la SCJN declaró infundado el concepto de invalidez en tanto consideró que el artículo 21 constitucional vigente en 1996 no excluye ni incluye de manera específica a alguna dependencia o autoridad. La inclusión de los secretarios de marina y defensa nacional no implica, para la SCJN, que tengan facultades ejecutivas en materia de seguridad pública, pero en la medida en que tienen algunas atribuciones directa o indirectamente relacionadas con ella, deben “estar incluidas dentro de un Consejo en el que, aunque no en forma ejecutiva, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública”. Lo anterior, en el entendido de que todas las autoridades sólo pueden actuar en el ámbito de su competencia, de conformidad con el artículo 16 constitucional.

En el segundo concepto de violación se controvierte la participación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea en el Consejo Nacional de Seguridad Pública en la medida en que usurparían funciones que corresponden únicamente a las autoridades civiles de conformidad con el artículo 129 constitucional. El argumento de la SCJN se estructura en tres partes:

- a) No deben identificarse al Ejército, la Armada y Fuerza Aérea con las secretarías de la Defensa Nacional y Marina, pues de acuerdo con la Corte “éstas tienen funciones que van más allá de las militares”, aunque se encuentran “íntimamente relacionadas, lo que significa que al participar dichas secretarías en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, implícitamente participan las Fuerzas Armadas”.
- b) El Ejército no puede actuar por sí y ante sí en cuestiones de carácter civil, sin embargo, en tiempo de paz “podrá actuar cuando la au-

toridad legítima invoque el auxilio de su fuerza”. Lo anterior debe implicar el respeto a las llamadas garantías individuales y que “las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, así como a que no puedan usurpar la esfera de competencia de esas autoridades”.

- c) La autoridad legítima para solicitar la actuación de las fuerzas armadas es el presidente de la República, quien, de acuerdo con la fracción VI del artículo 89 constitucional, puede “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente... para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Sostiene la SCJN que:

[L]as Fuerzas Armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.

Estas conclusiones de la SCJN se plasmaron, seis años después del acuerdo del Pleno de la Corte que resolvió la AI, en cinco tesis jurisprudenciales que establecieron un sistema de reglas para la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz:

- 1) Toda autoridad, en especial de seguridad pública, tiene dos limitaciones: no vulnerar garantías y no rebasar las atribuciones señaladas en la ley. Lo anterior debe ir acompañado de la existencia y eficacia de mecanismos de defensa a favor de los gobernados para prevenir y remediar abusos.³
- 2) El presidente puede usar a las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad interior y sin necesidad de formular la declaratoria de suspensión de garantías en situaciones que hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretar la mencionada suspensión. Lo anterior en la medida en que se considere que las situaciones

³ EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRESIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. Tesis: P./J. 34/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 550.

pueden controlarse con rapidez, porque existen alternativas viables para solucionar pacíficamente los conflictos o los hechos no son de la suficiente gravedad para decretar la suspensión de garantías. El uso de las Fuerzas Armadas debe ir acompañado de un cuidado escrupuloso de que se respeten las garantías individuales, incluso a través de organismos competentes que lleven una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.⁴

- 3) El Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada pueden actuar sin que se requiera la suspensión de garantías en apoyo a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, siempre que exista una solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles a las que deben estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución, a las leyes y a los tratados internacionales.⁵
- 4) La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no viola el artículo 21 constitucional en la medida en que se trata de una instancia consultiva y que el objetivo de la ley impugnada es coordinar a las autoridades de todos los niveles de seguridad pública, para combatir el reto del crimen organizado. En tanto dichas secretarías tienen, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública tendrán que “examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública”.⁶
- 5) Los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no se oponen, sino que se condicionan recíprocamente, porque la seguridad pública busca crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías. Por ello

⁴ EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUELLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA. Tesis: P./J. 37/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 551.

⁵ EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Tesis: P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 552.

⁶ SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. Tesis: P./J. 39/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 556.

sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones... Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas.⁷

En síntesis, la SCJN estableció que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada pueden actuar en el ámbito de la seguridad pública a solicitud expresa y bajo el control de las autoridades civiles, en específico del presidente de la República quien tiene facultades de convocarlas en casos de seguridad interior especificando las funciones que debe realizar. Lo anterior, siempre y cuando se esté frente a situaciones que no sean suficientemente graves como para requerir la suspensión de garantías individuales y puedan contenerse con rapidez (tiempo limitado) y por medios pacíficos. El llamado a las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública debe asegurar el respeto de las garantías individuales y de los medios de defensa apropiados para hacerlas valer. Asimismo, los secretarios de defensa y marina pueden participar en un Consejo sobre Seguridad Pública en tanto dichas dependencias tienen facultades directas e indirectas de seguridad pública.

III. UN SALTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA INTERIOR

La SCJN ha sido considerada más un árbitro político que un tribunal protector de derechos,⁸ aunque de 2007 a la fecha esto parece haber cambiado o, al

⁷ SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Tesis: P./J. 35/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 557.

⁸ Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio, "Introducción", en Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, SCJN, 2010, p. 17; Ansolabehere, Karina, "More Power, More Rights? The Supreme Court and Society in Mexico", en Couso, Javier A. et al., *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, pp. 78 y 79; Pou Giménez, Francisca, "Constitutional Change and the Supreme Court Institutional Architecture Decisional Indeterminacy as an Obstacle to Legitimacy", en Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl, *Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy (Law, Courts and Politics)*, Taylor and Francis, 2016, pp. 117 y 118, kindle edition, y Magaloni, Ana Laura, "Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de los derechos fundamentales", en Ferer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. IX. *Derechos Humanos y Tribunales Internacionales*, México, UNAM-IMPPC-Marcial Pons, 2008, p. 272.

menos, hay señales de que la Corte mexicana busca hacerse cargo de la protección de los derechos. La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos le plantea el objetivo de ser un tribunal constitucional moderno que se haga cargo de su garantía, pero ello también conlleva hacerse cargo de su pasado y de la forma en que se ha moldeado en cien años de su creación, en 1917. Éste, sin embargo, no era el escenario al momento de emitirse la sentencia de la AI en comento. En 1994 la Corte acababa de transitar una de sus más importantes transformaciones, para pasar de un tribunal de legalidad a uno que adquirió facultades de corte constitucional. El contexto en el que se encontraba la SCJN al emitir la sentencia era uno en el que buscaba afianzar su independencia del poder político, pero donde apenas comenzaba a utilizar las herramientas novedosas que la reforma señalada le brindaba.

La literatura es contundente en afirmar que la SCJN fue un órgano judicial que operó como parte de la estructura de gobierno que permitió la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional por siete décadas.⁹ Conforme México avanzó hacia la transición democrática y nuevos actores entraron a la escena política, la Suprema Corte también se transformó y cambió su relación con el gobierno, aunque siguió vinculada al poder político. La coyuntura para que la SCJN se transformara en un tribunal constitucional se situó en 1994,¹⁰ cuando se empezaba a consolidar la apertura política que derivó en la alternancia presidencial del año 2000, en un intento por fortalecer la “supremacía constitucional” sobre la “supremacía presidencial”.¹¹ Entre los cambios más importantes estuvieron la creación de la acción de inconstitucionalidad como una facultad exclusiva de la SCJN; la ampliación de sus facultades para conocer de controversias constitucionales y otras modificaciones de diseño institucional; una duración máxima de quince años en el cargo de ministro; el nombramiento de

⁹ Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, Fontamara-Flasco México, 2007, pp. 110-123; Sánchez, Arianna *et al.*, “Legalistas vs. interpretativistas: la Suprema Corte de Justicia y la transición democrática en México”, en Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales...*, *cit.*, pp. 316-369; Inclán Oseguera, Silvia, “Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy”, *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, diciembre de 2009, pp. 753-766.

¹⁰ De acuerdo con Ansolabehere (siguiendo a José Ramón Cossío), la SCJN ha vivido tres periodos. El primero de 1917 a 1950 de configuración de la relación entre esa institución y el poder político (para adaptarla a las necesidades del poder político), un segundo periodo de 1951 a 1993 de jerarquización de la scjn en el ordenamiento judicial (para ajustar la organización del poder judicial manteniendo la relación con el poder político) y el tercero, a partir de 1994. Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia...*, *cit.*, pp. 112-115.

¹¹ *Ibidem*, p. 115.

los ministros por el Senado a propuesta de una terna del presidente de la República, y la creación del Consejo de la Judicatura. Estas modificaciones tenían el propósito de preparar a la Corte para que fungiera como un árbitro creíble, esto es, que pasara de ser parte del engranaje de gobierno a un interlocutor político válido y reconocido por los distintos actores que conformarían la vida política del país.¹²

De acuerdo con Pozas y Ríos, apenas para 1999 se pudo apreciar el resultado de esa reforma, con una SCJN con la capacidad de dominar al Poder Judicial, al combinar funciones de tribunal constitucional, de casación, de apelación y de administrador del propio Poder Judicial.¹³ Por su parte, los derechos humanos llegaron con timidez hasta 2007. A partir de ahí se identifica la generación de un grupo de decisiones sobre libertad de expresión, pueblos indígenas, derechos de asociación¹⁴ y, posteriormente, derechos sexuales y reproductivos.¹⁵ Sin embargo, esto no significó la llegada de conflictos ciudadanos expuestos en términos de derechos. Los casos que llegaron fueron impulsados por las propias elites políticas, mediante el uso de los recursos establecidos en 1994.¹⁶ La reforma de 1994 le dejó el incremento de sus facultades de interpretación y su independencia respecto del poder político,¹⁷ que se ampliaron paulatinamente en la interpretación de los derechos, pero no fue un cambio inmediato, como se puede apreciar en la forma en que se relaciona con las Fuerzas Armadas y los poderes Ejecutivo y Legislativo en la sentencia de la AI.

En 1996 la SCJN todavía luchaba por su independencia del poder político, de ahí que la discusión que se lleva a cabo en la AI refleja, en parte, el trayecto de transformación de la Corte, pero al mismo tiempo las resistencias por continuar bajo la autoridad del Poder Ejecutivo. De acuerdo con Ríos Figueroa, hasta antes de 1994 la jurisprudencia de la SCJN reflejaba su falta de independencia del gobierno, incluso adecuando la interpretación constitucional a lo sostenido por el Código de Justicia Militar en cuanto a

¹² *Ibidem*, pp. 115-121.

¹³ Pozas-Loyo, Andrea y Ríos-Figueroa, Julio, "The Transformations of the Role of the Mexican Supreme Court", en Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl, *Judicial Politics in Mexico...*, *cit.*, p. 31.

¹⁴ Ansolabehere, Karina, "More Power, More Rights...", *cit.*

¹⁵ Pou Giménez, Francisca, "Judicial Review and Rights Protection in Mexico: The Limits of the 2011 Amparo Reform", 2012, mimeo, p. 3, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2210959>; Suárez Ávila, Alberto Abad, "The Mexican Supreme Court as a Protector of Human Rights", *Mexican Law Review*, vol. IV, núm. 2, 2011, p. 248; Madrazo, A. y Vela, Estefanía, "The Mexican Supreme Court's (Sexual) Revolution?", *Texas Law Review*, vol. 89.

¹⁶ Pou Giménez, Francisca, "Judicial Review and Rights Protection...", *cit.*, p. 23.

¹⁷ Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio, "Introducción...", *cit.*, p. 29.

la jurisdicción militar para conocer de casos donde estuvieran involucrados civiles. En pocas palabras, la Corte adaptó la Constitución al Código y no lo contrario.¹⁸

En las décadas de los setenta y ochenta el rol de los militares en el país también se modificó, pues pasó de compartir el poder con las autoridades civiles de manera relativamente pacífica a asumir otros roles, primero frente al control de los líderes de izquierda durante la llamada Guerra Sucia, pero también después cuando se comenzó a considerar al narcotráfico como un problema de seguridad nacional. Para 1994 el conflicto en Chiapas con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional terminó por cambiar su rol en la medida que asumieron responsabilidades, en palabras de Ríos Figueroa, de “guardianes del régimen, y de la familia revolucionaria”.¹⁹ Lo anterior los llevó a adquirir un mayor poder, que se expresó tanto en recursos humanos y económicos, pero también político, en particular, en materia de seguridad pública.

Su participación en el combate al narcotráfico ayudó a fortalecer su poder frente a los órganos civiles. Mientras el poder político enfatiza el peligro del narcotráfico como una cuestión de seguridad nacional, mayor poder adquieren las Fuerzas Armadas al considerarse la institución clave para llevar a cabo dicho combate. Desde la década de los ochenta cuando el presidente Carlos Salinas declaró que el narcotráfico era un tema de seguridad nacional, el involucramiento de las Fuerzas Armadas se aceleró y continuó así con el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006),²⁰ llegando a su clímax en 2007 ya bajo la presidencia de Felipe Calderón con consecuencias desastrosas para los derechos humanos. A lo largo de esos años, los militares comenzaron a ocupar posiciones en las instituciones de seguridad pública, lo que trajo como consecuencia una penetración de las fuerzas armadas en el andamiaje de la seguridad pública, más allá de las funciones propias de los militares para abarcar a las instituciones civiles. Todo lo anterior, sin un andamiaje jurídico que regulara adecuadamente sus funciones, tanto directas como indirectas en el combate al narcotráfico.

En 1996, al decidir la AI 01/1996, la SCJN apenas comenzaba a utilizar sus nuevas facultades y a generar su propia independencia, mientras que las Fuerzas Armadas se encontraban en un proceso acelerado de adqui-

¹⁸ Ríos Figueroa, Julio, *Constitutional Courts as Mediators: Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America (Comparative Constitutional Law and Policy)*, Cambridge University Press, 2016, pp. 136 y 137, kindle edition.

¹⁹ *Ibidem*, p. 139.

²⁰ *Ibidem*, p. 140.

sición de poder. La respuesta de la SCJN al establecer un grupo de condiciones para su actuación en materia de seguridad muestra que no buscaba arbitrar un conflicto, sino evadirlo al permitir la continuidad de la actuación militar en el ámbito de la seguridad pública, aunque con algunas condiciones que después se probaron insuficientes.

En efecto, la argumentación seguida por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad deja ver la necesidad de dar los saltos argumentativos para permitir la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública. La lógica de la Corte puede resumirse de la siguiente forma:

- a) La seguridad pública corresponde al Estado, lo que incluye a los tres niveles de gobierno y a las distintas instituciones y autoridades que lo conforman. En ese sentido, las secretarías de la Defensa y la Marina deben participar en un Consejo de Seguridad Pública. Aún más si se considera que dichas secretarías tienen facultades propias de la seguridad pública, como la expedición de permisos para la portación de armas de fuego y la vigilancia de las costas del territorio.
- b) No deben identificarse al Ejército, Armada y Fuerza Aérea con las secretarías de Defensa Nacional y Marina, pues éstas tienen funciones que van más allá de las militares, aunque se encuentran íntimamente relacionadas. Por tanto, al participar dichas secretarías en el Consejo, implícitamente también participan las Fuerzas Armadas.
- c) Cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar, ésta puede actuar en apoyo de las autoridades civiles, lo anterior a partir de una interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional. “En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia”.
- d) De acuerdo con el artículo 89 constitucional, fracción VI, así como de otra normativa,²¹ las Fuerzas Armadas están facultadas para actuar a fin de salvaguardar la seguridad interior del país, por tanto,

²¹ Esta conclusión resulta de una interpretación del artículo 16 constitucional en conjunto con los artículos 1o. y 3o. de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, para sostener que las Fuerzas Armadas “son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país y otras funciones que trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de disciplina militar”.

su actuación no está condicionada al estallido de una guerra o una suspensión de garantías, aunque sí está supeditada a la solicitud expresa por parte del presidente de la República y a su sometimiento a las autoridades civiles.

- e) En las situaciones donde el presidente no considere que deban suspenderse las garantías individuales, aunque sean excepcionales, el presidente puede considerar necesaria la intervención de una fuerza estatal que coadyuve a salvaguardar el orden constitucional, de ahí que tenga las facultades del artículo 89, fracción VI, para llamar a las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior.

Como se puede apreciar de lo anterior, la SCJN da un salto de la seguridad pública a la seguridad interior, aparentemente por la gravedad de los hechos a los que se deben enfrentar las autoridades en tiempo de paz. La Corte no define a qué se refiere con tiempo de paz, ni tampoco cómo entiende a la seguridad pública como un ámbito distinto a la seguridad interior. De hecho, lo que la SCJN argumenta es que dado que las Fuerzas Armadas ya realizan algunas actividades de seguridad pública deben participar en un Consejo en esa materia y que además pueden hacerlo cuando la situación sea de tales características que el presidente la califique de seguridad interior. Lo anterior se puede apreciar con mayor claridad en el siguiente párrafo:

Las Fuerzas Armadas realizan labores que, por su naturaleza, sólo ellas pueden efectuar en apoyo a las autoridades civiles. La capacidad de organización, la disciplina, el armamento y otra serie de factores caracterizan al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como una fuerza del Estado mexicano capaz de enfrentar determinadas circunstancias, en especial cuando otras autoridades pudieran no tener la capacidad requerida. Tal como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 21, reproducida anteriormente, se pretende lograr con esta coordinación cumplir cabalmente con la función del Estado mexicano, de salvaguardar el orden público, la integridad de sus gobernados, sus libertades y propiedades. No pasa inadvertido a este alto tribunal, que el problema de la producción y el comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado, que conlleva a la participación de las Fuerzas Armadas, dado que la disponibilidad y el consumo nacional de drogas han aumentado, en virtud del incremento de la producción y tráfico de drogas ilícitas en el territorio nacional, así como de la participación de actores nacionales y extranjeros en esas actividades delictivas, todo lo cual hace necesaria una creciente participación de las Fuerzas Armadas, en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal. Resultaría deseable que

sólo las autoridades policiacas, en los tres niveles de gobierno, cumplieran, por sí solas, labores de seguridad pública relacionadas con esta lucrativa actividad delictiva, que cuenta con el más poderoso armamento disponible, con medios de transporte terrestre, aeronaves y embarcaciones sofisticadas, que se trasladan por el territorio, espacio aéreo, la zona económica exclusiva y el mar territorial de nuestro país, pero por la gravedad de estos fenómenos, debe prevenirse una articulación eficiente del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial con las Fuerzas Armadas, a fin de que puedan coadyuvar para superar esas situaciones que atentan contra la seguridad interior.

Los términos del párrafo anterior, en conjunto con otros de la propia sentencia, parecerían indicar que la seguridad interior a que se refiere el artículo 89 de la Constitución es toda aquella circunstancia en la que no sea necesario suspender garantías individuales, pero que por su gravedad requiera del apoyo de las Fuerzas Armadas para hacerle frente. Probablemente, ello es por lo que la SCJN desea establecer límites al poder presidencial en cuanto a los objetivos, el tiempo y el control del uso de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, este objetivo se cumple tan solo de manera parcial, pues abre la puerta a la discrecionalidad del propio presidente para llamarlas cuando estime que la seguridad pública se encuentra rebasada y que, por tanto, un problema determinado parecería haberse convertido en uno de seguridad interior. En este sentido, señala la Corte:

Las actividades de las poderosas mafias del narcotráfico, son tan sólo un ejemplo de la capacidad delictiva de esta organización, que para combatir las requieren del máximo esfuerzo de todas las autoridades del Estado. Estas complejas organizaciones delictivas que constituyen verdaderas mafias internacionales no podrán ser reprimidas sino con el apoyo de las Fuerzas Armadas, las cuales, en este caso, estarán bajo la dirección de las autoridades civiles competentes y en estricto auxilio o apoyo a sus labores.²²

²² En este punto, la SCJN parece haber seguido el argumento de la Procuraduría General de la República en su informe justificado: “La conciencia sobre la seguridad personal, familiar y social, se trastoca ante avances evidentes en número y gravedad: homicidios intencionales, violaciones, robo con violencia a casas habitación, robo con violencia a negocios, asalto con violencia en la vía pública, robo de vehículos con violencia, robo de bancos, narcotráfico, contrabando, secuestro, son delitos en los cuales desgraciadamente se han creado estructuras que rebasan los ámbitos municipales, estatales e incluso el nacional. Los anteriores fenómenos han llegado en ciertas ocasiones e instancias a desbordar a las fuerzas de seguridad pública. Si éstas son incapaces de mantener la paz pública y el conflicto es de tal naturaleza que atenta contra los intereses de la Nación, la operación de las Fuerzas Armadas se hace necesaria, así sea solamente como medida complementaria. Todas las fuerzas y

La SCJN diluye los márgenes entre seguridad pública y seguridad interior, si bien no define este último concepto, lo dota de algún contenido que resulta en que las Fuerzas Armadas puedan participar en la prevención y persecución de los delitos a la par de las autoridades civiles. Es cierto que la SCJN no lo señala en términos directos o explícitos, pero al no separar los términos y delimitar el contenido de la seguridad interior convalidó una apuesta que dotó a distintos presidentes de un marco constitucional para militarizar al país. Asimismo, la SCJN permitió que los delitos, como lo es el narcotráfico, fueran perseguidos por las Fuerzas Armadas, consecuencia que la Corte debió, al menos, argumentar para identificar su sustento en el sistema de justicia penal. Finalmente, la Corte basó su argumentación en el supuesto del riesgo que representa el narcotráfico, sin que conste diagnóstico alguno en la sentencia que lo constate más que los alegatos de las autoridades federales al rendir sus distintos informes justificados.

La SCJN pareció identificar una necesidad, aunque no el diagnóstico en términos empíricos, y probablemente por ello prefirió construir una argumentación que brindaba un argumento legal para permitir la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, con la consecuente confusión terminológica (seguridad interior) o la ausencia conceptual de otra (tiempo de paz). En última instancia, los límites que se buscó imponer rebasaron a la propia SCJN y a su insistencia en el respeto a las entonces llamadas garantías individuales. La realidad superó a las débiles reglas impuestas y, en su momento, la Corte no supo imponerse, ya no sólo como árbitro político, sino tampoco como último garante de los derechos de las personas.

IV. LAS CONSECUENCIAS (INDIRECTAS) EN LOS DERECHOS HUMANOS

Como ya se mencionó, las consecuencias que la militarización del país ha traído para los derechos humanos, particularmente después de 2007, no pueden considerarse una consecuencia directa de la decisión de la SCJN, sin embargo, no es posible examinar la acción de inconstitucionalidad 01/1996 sin considerar que los argumentos legales ahí vertidos sirvieron de base para una expansión acelerada de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, como lo son la prevención y persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico. Considerar las consecuencias en materia de derechos humanos resulta indispensable para una Corte muy distinta a

cuerpos de seguridad están obligados a colaborar en el mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad”.

aquella que resolvió esta AI, con un alto nivel de independencia y amplísimas facultades en materia de derechos humanos. La presencia de las Fuerzas Armadas ha sido descrita por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la siguiente forma:

37. La presencia de fuerzas militares en actividades de seguridad ciudadana en la época contemporánea ya se había visto en México en la década de los años 60 y 70, y posteriormente en los 90 con el movimiento armado en Chiapas, en el sur del país. Esta presencia se agudizó significativamente y alcanzó gran parte del territorio nacional a partir de finales de 2006, y continúa siendo preocupante casi una década después. En 2012, el número de efectivos militares en tareas de seguridad ciudadana alcanzó los 50.000 según fuentes de Naciones Unidas. Según la propia SEDENA, efectivos militares continúan participando activamente en actividades contra el narcotráfico. En sus actividades de combate al narcotráfico, elementos de la SEDENA reportan haber detenido a más de 17.000 personas en lo que va del gobierno actual: 599 en diciembre de 2012; 7.040 en 2013; 6.195 en 2014; y 3.227 hasta julio de 2015. Las actividades de seguridad ciudadana interna realizadas por parte de elementos de las fuerzas armadas han traído consigo un número considerable de quejas por violaciones a los derechos humanos. Según las cifras disponibles de la SEDENA, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) le ha dirigido 115 recomendaciones relativas a violaciones a los derechos humanos por elementos militares por hechos de tortura, homicidios, violaciones sexuales, entre otros; y en enfrentamientos entre militares y civiles entre 2007 y 2012, resultaron muertos 158 militares, 2.959 “presuntos agresores” civiles, y 40 “personas ajenas a los hechos”.²³

Distintos estudios han llegado a la conclusión de que la intervención de las Fuerzas Armadas en la llamada por el presidente Calderón “guerra contra el narcotráfico” ha agravado la violencia en el país²⁴ y acrecentado las violaciones a los derechos humanos. Hasta antes de 2007, la presencia de las Fuerzas Armadas se había limitado a actuaciones por tiempo limitado y con objetivos específicos (localizar y eliminar plantíos, interceptar

²³ CIDH, *Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, Comisión Interamericana de Derechos, Washington, 2015, p. 35.

²⁴ Entre otros, Atuesta, Laura y Ponce, Aldo, *Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia. Evidencia del caso mexicano*, Monitor 19, Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2016; Calderón, G. *et al.*, “The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico’s Drug War”, *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 2015, pp. 1455-1485, y Espinosa, V., y Rubin, D.B., “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?”, *The American Statistician*, 69(1), 2015, pp. 17-27.

cargamentos de droga), sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 representó un cambio significativo al establecer la implementación de operativos permanentes de las Fuerzas Armadas en el país. Lo anterior a pesar de que, de acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, hasta 2017 no se había presentado ningún diagnóstico que justificara ese cambio en la política nacional.²⁵ La expansión de las Fuerzas Armadas se llevó a cabo ya no sólo a partir de operativos militares mixtos realizados en conjunto con autoridades civiles, sino también con el establecimiento de bases de operaciones mixtas a lo largo del país con militares asignados a tareas de seguridad,²⁶ lo que aumentó de forma considerable el despliegue militar en el país. Ya no se trataba de acciones concretas, de tiempo limitado y a partir de una solicitud expresa, fundada y motivada de autoridad civil, sino de un despliegue más cercano a una situación permanente y no extraordinaria.

El cambio de gobierno de Calderón a Peña Nieto en 2012 no significó una modificación en la política, aunque el retiro de las Fuerzas Armadas había sido una promesa de campaña del presidente Peña Nieto. Al contrario, el despliegue militar continuó en aumento, en 2012 se establecieron bases de operaciones mixtas en 19 estados, mientras que para 2016 ya se encontraban en 26 entidades.²⁷ Esta intensificación del despliegue militar ha ido acompañado de un crecimiento en el gasto militar. De acuerdo con el análisis del Centro de Derechos Humanos, “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh), el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina ha aumentado en poco más del 100% en los últimos diez años.²⁸

En cambio, lo que se ha encontrado es que los distintos operativos han tenido como consecuencia un crecimiento drástico de la tasa de homicidios en el país. De acuerdo con dicho Instituto, los homicidios en México seguían una tendencia a la baja, lo que cambió después de los operativos permanentes, llegando a más de 27,000 homicidios en 2011, mientras que entre 2007 y 2011 la tasa de homicidios pasó de 8.1 a 23.7 homicidios por cada mil habitantes.²⁹

²⁵ Instituto Belisario Domínguez, *Seguridad interior: elementos para el debate*, Temas estratégicos 39, Senado de la República, enero de 2017, p. 2.

²⁶ Secretaría de la Defensa Nacional, *Sexto Informe de Labores*, México, 2012.

²⁷ Secretaría de la Defensa Nacional, *Quinto Informe de Labores*, México, 2017.

²⁸ Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La aprobación de la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, 2a. ed., México, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh), 2018, p. 34.

²⁹ *Ibidem*, p. 5.

La falta de pertinencia del entrenamiento militar para realizar tareas de seguridad pública y en contra de civiles es evidente al mirar el índice de letalidad en enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y presuntos miembros de la delincuencia organizada. Una investigación académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Investigación y Docencia Económicas comprueba el uso excesivo de la fuerza por parte de militares y marinos a partir de analizar el índice de letalidad, esto es, el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. De acuerdo con dicho índice el número de muertos no debería sobrepasar por mucho al de heridos, por tanto, el valor del índice no debe ser muy superior a uno. Sin embargo, el estudio señala que “[l]os datos analizados para las fuerzas federales mexicanas muestran índices de letalidad sumamente altos. A partir de los datos oficiales calculamos que para todo el periodo 2007-2014 la Policía Federal tiene un saldo en enfrentamientos de 4.8 civiles muertos por cada herido, mientras que en el Ejército llega a 7.9”.³⁰ Esto mismo se comprueba con otro estudio estadístico que analiza los combates de las fuerzas públicas entre 2006 y 2011, donde se concluye que las Fuerzas Armadas actúan con una creciente improvisación e intensificación de la letalidad en el uso de la fuerza.³¹

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales han alertado sobre los efectos que la intervención de las Fuerzas Armadas ha tenido en la vigencia de los derechos humanos. Estos actores nacionales e internacionales reportan repercusiones graves en el aumento de las ejecuciones extrajudiciales, la tortura o la desaparición forzada de personas con una altísima impunidad.³² Por ejemplo, el relator especial de Nacio-

³⁰ Pérez Correa, Catalina *et al.*, “Índice de Letalidad, menos enfrentamientos, más opacidad”, *Revista Nexos*, México, 2015. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=25468>. El informe completo se encuentra en Silva Forné, Carlos *et al.*, “Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 25, núm. 50, 2017, pp. 331-359. Disponible en: <http://perfilesla.flaco.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/544>.

³¹ Madrazo Lajous, Alejandro *et al.*, “La «guerra contra las drogas». Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011”, *Política y Gobierno*, México, vol. XXV, núm. 2, 2018, pp. 379-402.

³² Para este tema, véase, entre otros, Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad...*, *cit.* y Open Society Foundation, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, Open Society Justice Initiative, 2016. En cuanto a organismos internacionales, véanse CIDH, *Informe de país México...*, *cit.*; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez. A/HRC/28/68/Add.3, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra, 2014; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, A/HRC/26/36/Add.1, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra, 2014, y Consejo de Derechos Humanos, *Informe del*

nes Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, al referirse a las consecuencias del despliegue militar señaló:

En ese despliegue, hubo numerosas ejecuciones extrajudiciales a manos de las fuerzas de seguridad, así como de los cárteles, a menudo sin ningún tipo de rendición de cuentas. El Relator Especial observa con preocupación que México sigue sufriendo niveles alarmantes de violencia. Se siguen produciendo incidentes extremadamente violentos, en particular atentados contra el derecho a la vida, a un nivel intolerable.³³

En este sentido, la CIDH señaló en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 2015:

88. Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las fuerzas armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos.³⁴

La intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública trajo consigo tácticas propias de conflictos armados con sus consecuencias. Se trata de violaciones graves a los derechos humanos que se han arraigado como una conducta cotidiana en un país con democracia representativa. Así, la militarización ha traído consigo prácticas similares a las utilizadas por regímenes dictatoriales o autoritarios, estamos ante lo que es posible llamar una democracia militarizada.

De acuerdo con un estudio realizado por Alejandro Anaya, sobre las violaciones a derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico, se concluyó que del análisis de los indicadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos existen “diferencias claras en el tipo de violaciones que suelen cometer las distintas fuerzas: mientras que el ejército parece cometer más actos de tortura, de detención

Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México, A/HRC/19/58/Add.2, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra, 2011.

³³ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales...*, cit., párr. 8.

³⁴ CIDH, *Informe de país México...*, cit., p. 61.

arbitraria y de retención ilegal, la marina comete más violaciones al derecho a no ser torturado y al derecho a la vida”.³⁵

La militarización ha ido acompañada de un andamiaje ideológico que, por un lado, pretende justificar el despliegue de las Fuerzas Armadas y, por otro, negar o disminuir la importancia de las violaciones graves a derechos humanos en el país. La lógica de guerra se adoptó bajo la idea de que “los muertos de la guerra contra el narcotráfico eran sólo los «enemigos» (narcotraficantes) o los héroes (policías y militares que combatían contra ellos)”.³⁶ El fenómeno de la desaparición de personas a lo largo del país es un claro ejemplo de ello. De acuerdo con cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas hay alrededor de 35,000 personas desaparecidas en el país, lo que puede calificarse de una verdadera crisis humanitaria en cuanto a la desaparición misma y los efectos que tiene en otros tantos miles de personas. Esta crisis ha dado lugar a la promulgación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017), que conlleva el establecimiento de un andamiaje institucional tanto para la búsqueda de las personas desaparecidas como para la investigación y sanción de los responsables.

Sin embargo, la desaparición de personas ha estado acompañada de un andamiaje ideológico que pone el acento en la víctima como la principal responsable de su desaparición. De acuerdo con el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México³⁷ distintas autoridades del país han sostenido discursos que relacionan a la desaparición de las personas con una pretendida actividad criminal. En este sentido, dicho Observatorio ha logrado constatar a partir del análisis de datos sobre desaparición de personas con que cuentan las organizaciones no gubernamentales en el Estado de Nuevo León, que tales aseveraciones no constituyen más que mitos: tanto particulares como agentes estatales cometen la desaparición de personas prácticamente en la misma proporción; cuando la desaparición la cometen agentes estatales están involucrados en la misma proporción autoridades

³⁵ Anaya, Alejandro, *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México, 2007-2012*, México, Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014, p. 24.

³⁶ Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad...*, cit., p. 25.

³⁷ El *Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México* es un proyecto de investigación interinstitucional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso México), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Universidad de Oxford y la Universidad de Minnesota, que tiene como propósito contribuir a entender el fenómeno de la desaparición en México a nivel local, por medio de análisis cuantitativo y cualitativo de las diferentes fuentes de información.

municipales, estatales y federales; no existe un tipo específico de personas que sean víctimas de desaparición; la mayoría continúa desaparecida. Así, la idea estatal de que los desaparecidos se van por su propio pie y suelen regresar o bien son desaparecidos por estar involucrados en actividades ilícitas ha quedado desarmada.³⁸

Aunque la identificación de las Fuerzas Armadas como perpetradores es difícil a partir de los datos con que cuentan los propios familiares de las víctimas, en la medida que con la desaparición de las personas también desaparece la información sobre el evento y los perpetradores, el Observatorio ha podido identificar al menos 25 casos documentados donde esas autoridades perpetraron esta grave violación a los derechos humanos. La mayoría de las personas (56%) desaparecidas fueron capturadas en un retén o en operativo, mientras que otras tantas (el 32%) fueron detenidas directamente por elementos de las Fuerzas Armadas.

Organismos como la CNDH han constatado también la perpetración de desaparición forzada por elementos del Ejército y de la Marina, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos conoce del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sobre la desaparición de tres integrantes de la familia Alvarado por elementos del Ejército mexicano. Se trata del primer caso que será resuelto por la Corte Interamericana ya como resultado de la política antidrogas de 2007 y años subsecuentes.³⁹

Lo anterior deja de manifiesto que las consecuencias de llevar a las Fuerzas Armadas a tareas propias de las autoridades civiles de seguridad pública resultan desastrosas en términos de violencia y para los derechos humanos. Aún más, generan un imaginario social también militarizado, donde el país se divide en buenos y malos, los que se merecen las violaciones a derechos humanos y los que aparentemente no les va a suceder nada, hasta que les pasa. La expectativa de la SCJN de que la seguridad pública no puede contraponerse a los derechos humanos se vio incumplida cuando se estableció una política de seguridad que generó un mayor riesgo para la población civil, en mucho, debido a la intervención de las Fuerzas Armadas cuya capacitación y objetivos están diseñados para operar en contextos de guerra o conflicto armado y no así en situaciones de seguridad pública. En el caso mexicano y a pesar de la SCJN, la política de seguridad resultó en

³⁸ Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México, *Informe sobre Desapariciones en el Estado de Nuevo León con información de CADHAC*, México, Flacso México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota, 2017, pp. 14-24.

³⁹ Información del caso disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/alvarado_espi-noza.pdf.

mayor inseguridad para la población civil debido a la intervención de las Fuerzas Armadas.

V. REFLEXIONES PARA PRÓXIMAS DEFINICIONES JURÍDICAS

El débil andamiaje jurídico que implica la AI 01/1996 frente a los operativos permanentes de las Fuerzas Armadas y su intervención en labores cotidianas también permanentes de seguridad pública fue considerado insuficiente por las propias secretarías de Defensa y Marina, así como por los presidentes Calderón y Peña Nieto (2012-2018). Por esa razón, ambos impulsaron la adopción de una Ley de Seguridad Interior que finalmente fue promulgada en 2017 y que regularizaba la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, bajo el argumento de la seguridad interior. Su discusión llevó a una amplia movilización social en el país y a distintos pronunciamientos de organismos internacionales para impedir su adopción, sin que pudieran detener su publicación y final promulgación por parte del Congreso de la Unión.⁴⁰

La movilización social se intensificó para allegar argumentos a la SCJN a fin de que declarara la inconstitucionalidad de dicha ley, de conformidad con el marco de derechos humanos establecido a partir del artículo 1o. constitucional, pero también del propio andamiaje constitucional que en la materia se ha definido en los últimos años, en particular el artículo 21 constitucional que establece la exclusividad de las autoridades civiles para realizar tareas de seguridad pública. Los días 12, 13 y 15 de noviembre de 2018 el Pleno de la Corte conoció diversas acciones de inconstitucionalidad en contra de la ley,⁴¹ a partir de un proyecto elaborado por el ministro Pardo Rebolledo y que planteaba la constitucionalidad de la ley en lo general, aunque con algunas excepciones en cuanto al articulado.

Una mayoría de nueve votos de las y los ministros se manifestó en contra de la propuesta del proyecto y por la invalidez total de la ley impugna-

⁴⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017.

⁴¹ Acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018. Promovidas, respectivamente, por diversos diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, diversos integrantes de la LXIII Legislatura del Senado de la República, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Partido Político Movimiento Ciudadano, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco.

da.⁴² Cada una de las y los ministros sostuvieron posiciones diversas para argumentar la invalidez de la ley, pero el aspecto que obtuvo un mayor consenso entre dichas autoridades judiciales fue la incompetencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia, aunque por diversas razones.⁴³ En su mayoría, las razones por las que se consideró que el Congreso carecía de competencia se centraron en la confusión entre seguridad interior y seguridad pública, en el sentido que lo que efectivamente se regula en la ley en cuestión era la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y no la seguridad interior, ya sea como parte de la seguridad nacional o bien en relación con la suspensión de derechos.⁴⁴

También respecto del procedimiento llamó la atención la posición de la ministra Piña Hernández, que fue secundada por la ministra Luna Ramos, en el sentido de que el proceso legislativo seguido para la aprobación de la Ley de Seguridad Interior no “respetó los causes que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública”.⁴⁵ Esta posición critica el apresurado proceso legislativo que se llevó a cabo en ambas cámaras y que terminó por impedir una verdadera revisión y discusión sobre el dictamen de la ley.

En cuanto al fondo, resaltan los argumentos de algunos ministros que, sin ser coincidentes, evidencian la gravedad que conllevaba la ley en comento. Tal es el caso de lo expuesto por el ministro Cossío Díaz quien, entre diversas razones, sostuvo la importancia de distinguir entre tiempos de paz y tiempos de guerra que la propia AI 01/1996 no formuló. Lo anterior resulta relevante, de acuerdo con el ministro, porque permite argumentar de manera clara que de acuerdo con la Constitución, en tiempos de paz las Fuerzas Armadas sólo pueden realizar funciones que tengan estricta conexión con la disciplina militar. Además de ese supuesto, el único espacio donde pueden ser convocados por el presidente de la República en tiempos de paz es como consecuencia de la suspensión de derechos y garantías. Para el ministro Cossío, por tanto, del texto constitucional, no se desprende siquiera la

⁴² El ministro Pardo Rebolledo mantuvo su voto de conformidad con el proyecto presentado y, aunque la ministra Luna Ramos se manifestó en la discusión por la invalidez de la Ley, el día de la votación no estuvo presente por lo que su voto no fue considerado.

⁴³ La ministra Luna Ramos y los ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales (presidente) estuvieron por la competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

⁴⁴ En esto último hay diversas posiciones, la mayoría se inclinó por sustentar la incompetencia a partir de la confusión entre la seguridad interior y la pública.

⁴⁵ SCJN, Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria del Pleno, 13 de noviembre de 2018.

posibilidad de colaboración de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, como quedó establecida en la AI 01/1996 y como fue argumentado en esta ocasión por otros ministros.⁴⁶

Por su parte, el ministro Arturo Zaldívar sostuvo que la Ley de Seguridad Interior constituía un “frade a la Constitución en sentido técnico”, en tanto dice regular la seguridad interior cuando lo que efectivamente se regula es la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. El ministro no niega la posibilidad de que en ciertos contextos sea necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y lo anterior podría ser considerado constitucional a partir de una interpretación sistemática de los artículos 21, 89 y 129, pero esta intervención, debe ser excepcional, cumplir los estándares de uso de legítimo de la fuerza, responder al auxilio de las autoridades civiles (y quedar subordinadas a esas autoridades) y llevarse a cabo sólo de manera temporal. De esta forma, se acepta la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles para realizar tareas de seguridad pública, pero de manera restringida. Esta argumentación queda enmarcada en los estándares que en la materia ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso en casos contra México.

En efecto, el Tribunal Interamericano ha sostenido que debe limitarse “al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna”.⁴⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara en este aspecto. En un caso contra el Estado mexicano, de cumplimiento obligatorio para las autoridades del país de acuerdo con la jurisprudencia de la SCJN en la materia, indicó:

89. La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (supra párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.⁴⁸

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220.

⁴⁸ *Idem.*

En su intervención, el ministro Gutiérrez Ortiz Mena hizo hincapié en la importancia de reconocer que el contenido del artículo 21 constitucional, en el sentido de que la seguridad pública corresponde a las autoridades civiles, constituye una verdadera garantía orgánica de la Constitución y por lo tanto deben quedar sujetas a los principios de un Estado democrático de derecho, tales como la proporcionalidad y la racionalidad, así como la exhaustividad. La Ley de Seguridad, argumenta el ministro, carece de esos parámetros, en particular diluye la excepcionalidad del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y, por tanto “transgrede la obligación internacional de prevenir, a través de medidas legislativas claras, fenómenos con el potencial de generar serias violaciones a los derechos humanos”.⁴⁹

La invalidez de la Ley de Seguridad Interior sin duda significó un paso adelante en la preservación de los derechos, sin embargo, apenas unos días después de esta resolución y casi después de tomar protesta, el nuevo presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió un paquete de reformas constitucionales para poner en marcha una Guardia Nacional, integrada fundamentalmente por elementos del Ejército y la Marina. Con estas reformas se pretenden sortear los argumentos esgrimidos por las y los ministros en sus deliberaciones respecto de la Ley de Seguridad Interior y establecer un paraguas constitucional de protección para asegurar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Aún más, la propuesta del Ejecutivo Federal recoge muchos de los argumentos esgrimidos por el ministro Eduardo Medina Mora⁵⁰ al referirse a la Ley de Seguridad Interior y quien es el encargado de elaborar el engrose de la acción de inconstitucionalidad correspondiente. En su intervención, el ministro Medina Mora sostuvo la incompetencia del Congreso para legislar en materia de seguridad interior, sin embargo, mantuvo la posición de que las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública, sin que sea necesaria la suspensión de derechos y garantías, siempre y cuando se limite su intervención.

De manera particular señaló que la “Constitución contempla la existencia de la Guardia Nacional, como una milicia de las entidades federativas que puede ser utilizada dentro del territorio nacional, sin que sea necesaria

⁴⁹ SCJN, Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria del Pleno, 15 de noviembre de 2018.

⁵⁰ El ahora ministro Eduardo Medina Mora, fue secretario de seguridad pública de 2005 a 2006 y posteriormente procurador general de la República de 2006 a 2009 en el gobierno del ex presidente Felipe Calderón, cuando inició la llamada “guerra contra el narco” y la expansión del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

una declaratoria de guerra”.⁵¹ A partir de ello establece las líneas generales de lo que después sería la propuesta de reforma constitucional del presidente López Obrador:

- En cuanto al problema del entrenamiento, que la policía militar ha sido entrenada con reglas policiales para objetivos no propiamente militares.
- En cuanto al problema de la necesidad, que debe responderse “desde la óptica de las entidades federativas que requieren del auxilio”.
- En cuanto al problema de la responsabilidad, que las autoridades civiles de los tres niveles de gobierno han eludido su responsabilidad y la han dejado recaer en las Fuerzas Armadas, por lo que es necesario que la reasuman.⁵²

A estos lineamientos se agrega también la posición del ministro Laynez respecto de la excepcionalidad y temporalidad, al proponer que se establezca una vigencia temporal “de un año, de dos años o tres años, revisable por el Congreso anualmente”, para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.⁵³ Además de que se han convocado a audiencias públicas con personas expertas y representantes de organismos como las Naciones Unidas para debatir el dictamen de la Guardia Nacional, lo que llevaría a constatar una amplia discusión y debate de esta iniciativa a diferencia de la Ley de Seguridad Interior, al menos en términos formales.

De aprobarse la reforma constitucional que permita el establecimiento de una Guardia Nacional que otorgue facultades constitucionales a las Fuerzas Armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública, la SCJN tendrá frente a sí un reto aún mayor que el que tuvo ante la Ley de Seguridad Interior. Deberá analizar una reforma constitucional y decidir si se toma en serio al artículo 1o. constitucional y sus consecuencias para la estabilidad, contenido y alcance de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

No obstante, en los últimos años la SCJN no ha tenido una tendencia positiva respecto de la integración de los órdenes nacional e internacional de derechos humanos que pudieran servir de parámetro y límite a una reforma constitucional esta naturaleza. Además, por más que la decisión respecto de la Ley de Seguridad Interior podría considerarse esperanzadora, lo cierto

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

es que los propios argumentos esgrimidos por las y los ministros parecerían ir, con mayor o menor extensión, en el sentido de la reforma constitucional propuesta por el presidente López Obrador. La movilización de la sociedad civil proseguirá su lucha, iniciada desde la AI 01/1996 y vigente hasta ahora. Queda por recorrer un camino desde la esperanza al pesimismo y desde ese pesimismo a nuevas rutas de exigibilidad de los derechos.