



Centro de
Derechos
Humanos
Fray Bartolomé de
Las Casas, A. C.



Centro por la Justicia y el Derecho Internacional



Violaciones a la Convención Americana por la aplicación del fuero militar a casos de violaciones de derechos humanos en México

Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática llevada a cabo en este tema el 20 de marzo de 2009

I. Resumen Ejecutivo

En México, la extensión de la jurisdicción militar sobre los delitos que constituyen violaciones a derechos humanos y que no tienen relación con la disciplina militar es una práctica sistemática que impide el acceso a la justicia y violenta las garantías judiciales. Esta práctica contraviene los estándares interamericanos, que exigen que la jurisdicción penal militar se acote a los delitos que transgreden bienes jurídicos estrictamente de la disciplina militar cometidos por personal castrense, de modo que queden excluidas del ámbito de competencia de estos tribunales las violaciones a los derechos humanos. En los años 2007 y 2008 -los primeros dos años del sexenio de Felipe Calderón- dicha situación se ha puesto en relieve ante el aumento significativo de violaciones de derechos humanos cometidas por los elementos castrenses, llegando a la cifra de 1,230 quejas registradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en el año 2008, debido a la participación de decenas de miles de elementos castrenses en tareas de seguridad pública en el país.

La aplicación de la jurisdicción militar a los casos de derechos humanos se debe, particularmente, al texto del Código de Justicia Militar mexicano. La Constitución Nacional impone un límite preciso a la extensión del fuero castrense, al establecer en su Artículo 13 que “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar...” Sin embargo, el Código de Justicia Militar, una norma secundaria, define la “disciplina militar” de una manera extensiva aplicando el fuero militar a todo delito cometido por elementos militares “en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo”, abarcando así delitos que transgreden otros bienes jurídicos más allá de la disciplina militar, incluso las violaciones de derechos humanos. Así, esta legislación permite que cualquier delito cometido por militares, sin importar cuál sea el bien jurídico afectado, sea investigado por la procuraduría castrense y juzgado por los tribunales del mismo ámbito.

Además de esta ampliación indebida del alcance de la jurisdicción militar sobre violaciones de derechos humanos, el sistema de justicia militar mexicano carece de independencia e imparcialidad por su propia estructura, al ser un sistema de justicia penal dependiente del Poder Ejecutivo, con jueces y otros funcionarios nombrados por, y al mando de la Secretaría de la Defensa Nacional, misma que puede decretar el desistimiento de la acción penal por razones discrecionales. Diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, incluidas las figuras de la obediencia debida (como excluyente de responsabilidad penal) y de amnistías, igualmente contravienen los estándares internacionales en materia de justicia para violaciones de derechos humanos.

Las experiencias documentadas por las organizaciones mexicanas en las que la Procuraduría de Justicia Militar asume la competencia sobre una supuesta violación a los derechos humanos, muchas de ellas de conocimiento de esta Ilustre Comisión, arrojan un saldo nulo en cuanto al acceso a la justicia por parte de las víctimas. En los últimos dos años, la Procuraduría Militar ha consignado menos de una de cada diez averiguaciones previas abiertas en contra de soldados por delitos cometidos contra civiles. No se sabe de ninguna sentencia condenatoria en el sexenio actual para violaciones graves a los derechos humanos. Para las organizaciones de la sociedad civil éste es un tema de preocupación nacional por el gran número de casos que quedan en la impunidad, lo que ha permitido la perpetuidad de dichas violaciones, afectando severamente la vigencia de los derechos humanos en México. Dicho patrón de impunidad se ve reflejado tanto en los crecientes niveles de violaciones registradas (con por lo menos 28 muertos registrados en 2007 y 2008), como en el reiterado envío de este tipo de casos al sistema interamericano debido a la falta de acceso a justicia en el ámbito nacional.

Efectivamente, esta Ilustre Comisión, en numerosos casos presentados ante sí, ha tenido la oportunidad de emitir recomendaciones específicas al Estado mexicano ordenando que las investigaciones de violaciones de derechos humanos cometidas por militares sean llevados a cabo en la jurisdicción penal ordinaria mexicana y no en la jurisdicción militar. Sin embargo, el Estado mexicano no ha tomado las medidas correspondientes para asegurar que la jurisdicción castrense se abstenga de conocer de presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por militares. Aunque esta Comisión, como otros órganos e instituciones de derechos humanos de carácter universal, insistentemente se han pronunciado acerca de la necesidad de que el Estado mexicano establezca las medidas efectivas para que no se propicie la impunidad en las violaciones a derechos humanos por parte de militares, ni siquiera el envío de los casos ante la Corte Interamericana por parte de la Ilustre Comisión ha logrado que las autoridades mexicanas lleven a cabo acciones concretas para adaptar el Código de Justicia Militar a sus obligaciones internacionales.

La necesidad de reformar la aplicación del fuero militar en México reviste una gran relevancia en estos momentos debido a que existen varias iniciativas de ley presentadas ante el Congreso de la República con el fin de modificar las normas que permiten que la justicia militar siga conociendo de violaciones de derechos humanos cometidas por militares. Además, a principios de marzo de 2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tomado conocimiento de un caso en el cual la familiar de una víctima de ejecución extrajudicial a manos de militares, solicitó que se declare inconstitucional el Código de Justicia Militar precisamente porque dicho Código permite la aplicación, inconstitucional y violatoria de los estándares internacionales, del fuero militar a casos de violaciones graves de derechos humanos. Así, el Poder Judicial tiene ante sí la oportunidad de empezar a revertir el patrón de impunidad propiciado por la aplicación ilegal de la jurisdicción militar.

No obstante, persisten obstáculos importantes para que México haga las reformas necesarias para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de justicia militar. Funcionarios de alto nivel han declarado públicamente que no se prevé ninguna reforma para permitir que las cortes civiles juzguen a soldados que cometan violaciones a los derechos humanos, e inclusive se ha declarado que esta Comisión Interamericana nunca ha probado que la extensión del fuero militar sobre dichos casos sirva para propiciar la impunidad. Por otro lado, además de una falta de transparencia y espacios para propiciar un diálogo con la sociedad civil en el tema, las y los defensores de derechos humanos que abordan esta cuestión corren cada vez más riesgo de criminalización y represalias a manos de las autoridades gubernamentales.

Por lo anterior, las ocho organizaciones de la sociedad civil firmantes solicitamos a esta Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se pronuncie sobre la problemática que se le presenta, exhortando al Estado mexicano que lleve a cabo las reformas legales necesarias para excluir del alcance del fuero militar las violaciones a los derechos humanos a partir de un diálogo abierto y transparente con los distintos actores vinculados con el tema, y solicitando información del Estado sobre las iniciativas y casos judiciales en curso encaminados a lograr este objetivo.

II. Contexto de militarización de la seguridad pública en México

Como varias de nuestras organizaciones destacamos en la audiencia pública sostenida el 22 de octubre de 2008 sobre *el impacto de las políticas actuales de seguridad pública en la situación de los derechos humanos en México*, una de las líneas estratégicas principales de seguridad adoptada por la administración actual, se centra en la realización de operativos de gran escala encabezados por militares y policías federales en diversos estados de la República. Los operativos -en los cuales participan actualmente un promedio de 45,000 elementos castrenses cada mes, realizando de manera inconstitucional¹ tareas que corresponden a la policía civil- consisten en el despliegue de fuerzas militares y policíacas en ciudades, calles y retenes, donde muchas de las actividades de las fuerzas de seguridad se caracterizan por tratos que vulneran derechos fundamentales, hasta la comisión inclusive, de decenas de ejecuciones arbitrarias en lo que va del presente sexenio.

Entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2008 se han reportado casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en numerosos estados, entre ellos Guerrero, Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán, Sinaloa, Nuevo León, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Baja California, Estado de México, Morelos, Tabasco, Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Querétaro, Sonora y Yucatán.² Entre las violaciones documentadas por organismos públicos y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos se encuentran ataques con arma de fuego, tortura, detenciones y cateos arbitrarios, ejecuciones extrajudiciales y agresiones contra grupos vulnerables, como las mujeres y los migrantes.

En el contexto que se describe, destacamos los efectos nocivos de la militarización en las comunidades indígenas. En este sentido, las funciones aparentemente de seguridad pública que realizan las fuerzas armadas en el estado de Chiapas, se han evidenciado como operaciones militares de represión contra comunidades indígenas en donde tienen presencia organizaciones disidentes al gobierno. Dicha estrategia se

¹ Ver los artículos 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asignando las tareas de seguridad pública a las autoridades civiles y limitando la función de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, respectivamente.

² Datos hemerográficos recabados por el Centro Prodh.

caracteriza, en principio, por la permanente ocupación militar,³ ilegítima e ilegal, de los territorios indígenas, lo que ha generado graves secuelas en el tejido social comunitario de los pueblos indígenas, hasta la invasión o toma bajo presión de tierras y el hostigamiento con la justificación de la lucha contra el narcotráfico. Las comunidades reportan el constante robo y saqueo de recursos naturales por parte de los miembros del Ejército Mexicano. También es constante la violencia contra las mujeres ejercida por miembros del Ejército quienes las acosan sexualmente. Existe de manera común una relación entre miembros del Ejército y grupos civiles armados que actúan bajo la impunidad hostigando a la población civil.

Recientemente la Secretaría de la Defensa Nacional anunció que los operativos militares se extenderían hacia otras zonas de Sonora, Coahuila, Oaxaca y Chiapas.⁴ Ante este anuncio, resulta evidente que el gobierno no tiene ninguna intención de limitar geográficamente los operativos militares en el futuro próximo.⁵ Por otro lado, diversas dependencias gubernamentales han aseverado que el Ejército permanecería en las calles el tiempo se juzgue necesario.⁶ Lo anterior, a pesar de que los operativos militarizados no han logrado frenar la violencia relacionada con la delincuencia organizada: la cifra de homicidios atribuidos al crimen organizado aumentó de más de 1,500 en 2005⁷ a más de 5,600 en 2008.⁸ Paralelamente, las denuncias por violaciones de derechos humanos por parte de militares han tenido un aumento significativo, como señalamos anteriormente.

³ De acuerdo con el conteo del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, en el año 2006 continuaron alrededor de 71 campamentos militares en el territorio indígena. Ver CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY BARTOLOME DE LAS CASAS, 29 de junio de 2006, boletín “La militarización en Chiapas se mantiene y sigue evolucionando - Resultados preliminares de la Misión de Verificación sobre las Circunstancias de Excepción en Chiapas” Disponible en http://www.frayba.org.mx/Boletines/2006/060630_mision_verificacion.htm.

⁴ Jorge Alejandro Medellín, *Sedena planea ampliar operativos antidrogas*, EL UNIVERSAL, 16 de octubre de 2008.

⁵ Igualmente cabe notar que en un porcentaje cada vez más alto de los estados los militares anuncian que son ellos los que recibirán denuncias penales de la ciudadanía o bien asumen el mando de los cuerpos policíacos civiles estatales y municipales. Ver, por ejemplo, Jéssica Zermeño, *Toman Generales mandos policíacos*, REFORMA, 15 de febrero de 2009, disponible en www.reforma.com/enfoque/articulo/484/967995/; José Ernesto Topete, *Militarizan Cd. Juárez; mando castrense asume control policíaco*, EL MEXICANO, 19 de mayo de 2008, disponible en www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n703335.htm; Javier Valdez, Rubén Villalpando y Mauricio Conde, *Militares asumen el control de dos corporaciones policíacas de Sinaloa*, LA JORNADA, 20 de mayo de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/05/20/index.php?section=politica&article=016n2pol; Jacobo Orendar, *Reynoso nombra a un militar en la SSP*, MILENIO, 25 de noviembre de 2008, disponible en <http://impreso.milenio.com/node/8114207>; Jorge Ortiz Heras, *Tijuana militariza seguridad pública*, EXCELSIOR, 2 de diciembre de 2008, disponible en www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/tijuana_militariza_seguridad_publica/431767; Luis Brito/Agencia Reforma, *Refuerzan PFP con otro General*, EL MAÑANA, 19 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=95389>; Silvia Otero, *La PFP “adopta” enseñanza militar*, EL UNIVERSAL, 9 de febrero de 2009, disponible en www.eluniversal.com.mx/nacion/165626.html.

⁶ Ver, por ejemplo, *Combatirá Ejército a narco el tiempo necesario: Segob*, EL UNIVERSAL, 10 de febrero de 2009, disponible en www.eluniversal.com.mx/notas/575722.html; Jorge Alejandro Medellín, *Sedena planea ampliar operativos antidrogas*, EL UNIVERSAL, 16 de octubre de 2008.

⁷ Ver Maureen Meyer, *En la Encrucijada: Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), con aportaciones de Coletta Youngers y Dave Bewley-Taylor (noviembre de 2007), 1, disponible en www.wola.org; Luciano Franco, *2005, el año de la violencia en México: CNDH; hubo 1,500 ejecuciones*, LA CRÓNICA DE HOY, 26 de enero de 2006, disponible en www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=222888.

⁸ Juan Veledíaz y Marco Lara Klahr, *Muertes del narco ya no se investigan*, EL UNIVERSAL, 23 de febrero de 2009, disponible en www.eluniversal.com.mx/primera/32540.html. Ver también

El daño que sigue provocando el enfoque contraproducente de militarización y “combate frontal” a la delincuencia organizada se agrava a la luz de la impunidad que prevalece en la gran mayoría de casos de violaciones de derechos humanos fundamentales. A guisa de ejemplo, mientras el número de quejas que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha recibido en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional se ha sextuplicado en los dos primeros años del sexenio del gobierno de Felipe Calderón –al pasar de 182 en 2006 a 1,230 en 2008⁹- este aumento alarmante en violaciones reportadas no ha sido acompañado por la justicia en los casos referidos.

Lo anterior se debe, en gran parte, a la extensión de la jurisdicción militar sobre los delitos que constituyen violaciones a derechos humanos, una práctica que propicia la impunidad en dichos casos y por ende permite la perpetuidad de dichas violaciones.

III. Funcionamiento del fuero militar y violaciones de la Convención Americana

La base del fuero militar en México es el artículo 13 constitucional, el cual a la letra establece:

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. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.¹⁰

Del texto constitucional se puede deducir que para que el fuero militar pueda conocer de un delito se deben de dar dos elementos necesarios; uno de carácter objetivo, consistente en que la acción esté tipificada como delito o falta contra la disciplina militar y el otro de carácter subjetivo, consistente en que el presunto responsable sea una persona que pertenezca a las fuerzas armadas. Con ello, una primera conclusión que se puede extraer es que no todos los delitos cometidos por los militares deben ser juzgados por los Tribunales Militares, sino sólo aquellos que atenten contra la disciplina militar. Mientras que, por otra parte, se puede deducir que según la Constitución los tribunales militares nunca podrán enjuiciar a un civil.

En este sentido existe una tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece lo siguiente:

“Conforme al artículo 13 constitucional, “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”, lo que significa, dentro de una exégesis correcta, que para que subsista el fuero de guerra, esto es: para que puedan conocer los tribunales militares, es necesario la concurrencia de dos elementos: a) que el

⁹ Ver los informes anuales correspondientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponibles en www.cndh.org.mx.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

delito sea cometido por un militar, y b) que ese delito sea contra la disciplina militar...”¹¹

Sin embargo, la aplicación de una norma secundaria, el Código de Justicia Militar (en adelante “CJM”), deja insubsistente en la práctica los límites que al fuero castrense establece el artículo 13 de la Constitución. El CJM, en su artículo 57 dispone:

Artículo 57. Son delitos contra la disciplina militar:

I.- Los especificados en el Libro Segundo de este Código;

II.- Los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan:

- a) **Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo;**
- b) que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;
- c) que fueren cometidos por militares en territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial conforme a las reglas del derecho de la guerra;
- d) que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;
- e) que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I.

Cuando en los casos de la fracción II, concurren militares y civiles, los primeros serán juzgados por la justicia militar.

Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en los incisos (c) y (e) de la fracción II.¹² *(la negrita fuera del original)*

Así, esta legislación permite que cualquier delito cometido por militares, sin importar cuál sea el bien jurídico afectado, sea investigado por la procuraduría castrense y juzgado por los tribunales del mismo ámbito. En los hechos, convierte el fuero de guerra en un fuero personal donde lo determinante es que la persona a quien se imputa un delito sea militar en activo. Así las cosas, la aplicación del Código de Justicia Militar a miembros de las fuerzas armadas inculcados de ilícitos que no constituyen una trasgresión a la disciplina militar, tratándose de violaciones a los derechos humanos, violenta los derechos de las víctimas reconocidos en el ámbito internacional y nacional.

La aplicación errónea que hace el Código de Justicia Militar del texto Constitucional de manera contraria a los estándares interamericanos -aparece con claridad en la

¹¹ Séptima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Vol. 91-96, Segunda Parte, p. 33, tesis aislada, penal, página 24.

¹² Los delitos del orden común que exijan querrela –es decir, los que no se investigan de oficio por las autoridades- comprenden varios delitos patrimoniales pero no se incluirían, por ejemplo, delitos graves de violencia o violaciones a los derechos humanos. En la práctica, normalmente no se aplica la cláusula de excepción referente a los delitos que exijan querrela.

fracción II del artículo 57, que amplía la competencia de los Tribunales Militares a todos aquellos delitos, ya sea del fuero militar o civil, que sean cometidos por militares en servicio o con motivo de actos del mismo. En otras palabras, el Código de Justicia Militar desasocia las dos premisas establecidas en la Constitución (que el presunto culpable fuera militar y que el delito fuera considerado como delito contra la disciplina militar) y las emplea más bien como dos supuestos distintos, de tal manera que el elemento objetivo, la naturaleza del delito que se haya cometido, resulta irrelevante. Así, según el Código de Justicia Militar si un militar en servicio o con motivos de actos del mismo, comete actos violatorios de los derechos humanos, tales como tortura, privación de la vida, desaparición forzada, abusos sexuales, detención arbitraria, allanamiento de morada, etc., será enjuiciado por los Tribunales Militares y tanto la investigación, como la instrucción de la causa será realizada por la Procuraduría General de Justicia Militar.

Esta situación se ve reforzada por el artículo 60 del Código de Justicia Militar, el cual establece que cuando un militar esté siendo procesado tanto por un delito del fuero de guerra, como por un delito del orden común o federal, la autoridad judicial militar deberá instruir la causa.

La ampliación del alcance del fuero militar para abarcar inclusive violaciones a los derechos humanos es violatoria de la Convención Americana, que exige, según la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana, que la jurisdicción militar:

“debe tener un alcance restrictivo y excepcional, teniendo en cuenta que sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.... Por estas razones y por la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.”¹³

En particular, la aplicación del fuero militar a los casos de violaciones de derechos humanos afecta los derechos del debido proceso consagrados en la Convención Americana por las razones que se abordan enseguida.

La jurisdicción militar en México no cumple con los requisitos mínimos de competencia, independencia e imparcialidad conforme al artículo 8 de la CADH

Tipificación de conductas como ilícitos penales militares

El artículo 57 del Código de Justicia Militar establece qué delitos se considerarán como delitos contra la disciplina militar y, por lo tanto, delitos de competencia de los Tribunales Militares. La primera fracción de dicho artículo establece que serán delitos contra la disciplina militar todos aquellos que se encuentran especificados en el Libro Segundo del Código Militar. En el mencionado libro se encuentra un amplio catálogo de delitos, de los cuáles la gran mayoría, en efecto, son contrarios y violentan los bienes y valores de las fuerzas armadas, así encontramos los delitos de traición a la patria, sedición, rebelión, desertión, insubordinación, usurpación de mando, etc. Sin embargo, encontramos otros delitos que no atentan directamente contra los bienes y valores de la institución militar, sino contra terceras personas que en la mayoría de los casos pueden ser civiles. Así, encontramos el delito de maltrato a prisioneros, detenidos o presos y los delitos de pillaje, devastación, merodeo, apropiación

¹³ *Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*, Corte IDH (Ser. C) No. 166 (2007)(Fondo), párr. 66.

de botín, contrabando, saqueo y violencia contra las personas. Dentro de los delitos de violencia contra las personas se contempla el de hacer un uso innecesario de las armas de fuego o el ejercer violencia de manera injustificada contra cualquier individuo. También se contempla el realizar cualquier tipo de “vejaciones” a la población civil.

Ahora bien, aunque se extralimita en la enumeración de delitos que se considera que atentan contra la disciplina militar, al no estar contenidos expresamente en el Capítulo I, Título VI del Código de Justicia Militar, en principio, delitos como la tortura, desaparición forzada de personas, violación, delitos contra la salud, homicidio y lesiones, quedarían fuera de su ámbito. Sin embargo, éstos podrían entrar mediante su tipificación por el Ministerio Público Militar como uno de los delitos contemplados (por ejemplo, maltrato a prisioneros o violencia contra las personas).

Además, como se ha mencionado, la fracción II del mismo artículo 57 extiende el alcance del fuero militar sobre todos aquellos delitos cometidos por militares en momentos de estar en servicio o con motivo del mismo, anulando en la práctica la exclusión de cualquier delito no tipificado en la fracción I como delito contra la disciplina militar.

Cabe señalar que la Ilustre Comisión Interamericana ha decretado que “la investigación por parte de la Procuraduría General de Justicia Militar [...] de presuntas violaciones de derechos humanos perpetradas por militares mexicanos implica una violación *per se* de la Convención Americana.”¹⁴

Al respecto, la Corte se ha pronunciado afirmando, inclusive, que “una norma puede violar *per se* el artículo 2 de la Convención, independientemente de que haya sido aplicada en [un] caso concreto”.¹⁵ De ahí la relevancia para la modificación del marco legal que da lugar a la jurisdicción militar mexicana, como consecuencia de determinar que tal violación *per se* lo es del artículo 2 de la CADH amen de sus implicaciones lesivas frente a las garantías del debido proceso legal.

Estructura y conformación del fuero militar en México: falta de división de poderes

Ha quedado establecido que un pilar fundamental de la independencia judicial es la distinción de funciones entre el poder judicial y el poder ejecutivo para evitar injerencias en el primero. En el caso del fuero militar en México, dicha distinción no existe, ya que, conforme a la legislación mexicana, no sólo los jueces y magistrados, sino la totalidad del sistema de justicia militar es controlado por un solo poder: el ejecutivo, a través del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

En cuanto al nombramiento de los funcionarios del sistema de justicia militar, desde magistrados y jueces, hasta procurador general y agentes del Ministerio Público, todos son nombrados desde el mismo poder ejecutivo; en unos casos directamente por el Presidente de la República y en otros por el Secretario de la Defensa Nacional o de

¹⁴ CIDH. Caso Miguel Orlando Muñoz Guzmán, 28 de febrero de 2006, Informe No. 2/06, párr. 85.

¹⁵ Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 221; Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, Párr. 72; Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 183; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 176; Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 211.

“Guerra y Marina” como lo nombra el CJM; siendo todos estos funcionarios, militares en activo.

El fuero de guerra está conformado por tres órganos básicos:¹⁶

- I. Supremo Tribunal Militar;
- II. Procuraduría General de Justicia Militar; y
- III. Cuerpo de Defensores de Oficio.

El CJM asigna la función jurisdiccional al Supremo Tribunal Militar, los consejos de guerra ordinarios y extraordinarios, y a los jueces militares¹⁷; mientras que la función de investigación y acusación de los delitos ante los órganos jurisdiccionales es ejercida por el Ministerio Público Militar.¹⁸

De acuerdo con el Código de Justicia Militar, los funcionarios pertenecientes a dichos cuerpos son designados por la Sedena, siendo necesario el acuerdo del Presidente de la República sólo para la designación de los integrantes del Supremo Tribunal Militar,¹⁹ y el nombramiento del Procurador General de Justicia Militar.²⁰ En tanto, el Secretario de la Defensa libremente designa al titular de la Defensoría de Oficio Militar, a los jueces militares y a los agentes del Ministerio Público Militar, sin necesidad de un acuerdo presidencial.²¹

La misma resolución judicial que decidió sobre el conflicto de competencias en el caso de la desaparición de Rosendo Radilla en el ámbito nacional señala que:

[...] es facultad del Ejército Mexicano, conocer de los delitos cometidos por sus miembros, es decir, **los militares deben ser juzgados por militares, conforme a sus propias leyes** [...] ²²

En situaciones similares,²³ la Honorable Corte Interamericana ha señalado que el control de un solo poder, en este caso el ejecutivo, sobre la justicia militar, hace a ésta última incompatible con el principio de independencia. Además, ha destacado que el hecho de que sus miembros sean militares en activo compromete seriamente su imparcialidad.

Tratándose del hecho de que los militares involucrados sean juzgados por sus iguales resulta, a ojos de un observador razonable, incompatible con la imparcialidad que debe regir el proceso. “Al respecto, incluso las apariencias pueden tener cierta

¹⁶ Artículo 28 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFAM)

¹⁷ Artículo 1 del Código de Justicia Militar (CJM)

¹⁸ Artículo 36 y 37 del CJM

¹⁹ Artículo 14, fracción II de la LOEFAM; y 7 del CJM

²⁰ Artículo 41 del CJM

²¹ Artículos 27, 42 y 55 del CJM.

²² Sentencia pronunciada en el Conflicto Competencia Penal número 6/2005, suscrito ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en esta ciudad y el Juzgado Primero Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional con sede en el Distrito Federal, 27 de octubre de 2005.

²³ Ver Corte IDH, Caso Lori Berenson, Sentencia de 25 de noviembre de 2004, párr. 145; Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 114; y Caso Castillo Petrucci y Otros, Sentencia del 30 de mayo de 1999, párr. 130.

importancia. Lo que está en juego es la confianza que los tribunales deben inspirar en el público dentro una sociedad democrática”.²⁴

Cabe recordar que una de las razones que sostiene la CIDH para determinar que la justicia civil es la que debe conocer de los casos de violaciones de derechos humanos es que “en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8.1 de la Convención Americana”.²⁵

Falta de independencia en las actuaciones del Procurador Militar y de los agentes adscritos a Juzgados

Artículo 81.- El Procurador General de Justicia Militar, tendrá las siguientes atribuciones y deberes

...

IV.- pedir instrucciones a la Secretaría de Guerra y Marina, en los casos en que su importancia lo requiera, emitiendo su parecer. Cuando estimare que las instrucciones que reciba no están ajustadas a derecho, hará por escrito a la propia Secretaría las observaciones que juzgue procedentes, y si ésta insiste en su parecer, las cumplimentará desde luego.

Artículo 83.- Son atribuciones y deberes de los agentes adscritos a los juzgados:

...

V.- cumplimentar las instrucciones del Procurador General, pudiendo, en caso de opinar de modo distinto, hacer por escrito las observaciones que procedan. Si el Procurador insistiere, deberán acatar desde luego sus instrucciones;

En este sentido, se establece el deber de obediencia aún por encima de las motivaciones de hecho o de derecho expuestas y que de no atenderse pudieran traducirse en violaciones de derechos humanos. Es decir, sin fundamento legal o motivación debida, las instrucciones del Secretario de Defensa o en su caso, del Procurador Militar deben ser acatadas con las consecuencias que éstas pudieran representar para el buen curso de las investigaciones o los procesos.

Desistimiento de la acción penal

Artículo 36.- El Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la acción penal, y no podrá retirarla o desistirse de ella, sino cuando lo estime procedente o por orden firmada por el Secretario de Guerra y Marina o por quien en su ausencia lo substituya; orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo, previamente, el parecer del Procurador General de Justicia Militar.

Esto significa que no importando la gravedad del delito o violación de derechos humanos que se persigue, por instrucciones discrecionales del Secretario de Defensa podría no llegar a juicio.

²⁴ ECHR, Case of Haschildt v. Denmark, sentencia del 24 de mayo de 1989, párr. 48.; ECHR, Case of Sacilor Lormines v. France, sentencia del 9 de noviembre de 2006, párr. 60.

²⁵ Informe 53/01 Ana, Beatriz y Celia González Pérez. (México), Párr. 81, e Informe 10/95 Manuel Stalin Bolaños Quiñonez. (Ecuador), Párr. 48.

Excluyentes de responsabilidad: obediencia debida

Artículo 119.- Son excluyentes:

...
VI.- obedecer a un superior aun cuando su mandato constituya un delito, excepto en los casos en que esta circunstancia sea notoria o se pruebe que el acusado la conocía;

La obediencia debida a un superior puede eximir de responsabilidad a los miembros del Ejército aún cuando tal deber entrañe un delito. Esto prioriza la cadena de mando por encima de la obligación de las autoridades castrenses de respetar y garantizar los derechos humanos evitando su violación. Esta disposición se convierte en carta o derecho de impunidad como incentivo para hacer cumplir las órdenes dictadas por los superiores.

Del mismo modo que se excluye la responsabilidad por el delito cometido, en acatamiento al mandato de un superior, la desobediencia de éste se traduce en la comisión de un delito, así, el artículo 301 lo establece:

Artículo 301.- Comete el delito de desobediencia el que no ejecuta o respeta una orden del superior, la modifica de propia autoridad o se extralimita al ejecutarla. [...]

Con estas dos disposiciones, en torno a la obediencia debida y la disuasión de infringir tal deber, se completa el círculo de incentivos a la impunidad.

Extinción de la acción penal: amnistías

Artículo 186.- La acción penal se extingue:

...
II.- por **amnistía**;

Artículo 193.- La pena se extingue por muerte del sentenciado, prescripción, **amnistía**, indulto o reconocimiento de inocencia. Estas causas deben hacerse valer de oficio.

Aun cuando diversos organismos internacionales de derechos humanos, así como la propia Corte Interamericana han dispuesto que las amnistías son nulas por lo que toca a la comisión de graves violaciones de derechos humanos, estructuralmente, el Código de Justicia Militar mexicano le da amplia cabida y efectos al grado de considerarla un elemento para la extinción de la persecución de los delitos o violaciones de derechos humanos, a través de la extinción de la acción penal.

IV. El ciclo de impunidad en la jurisdicción militar mexicana

En México, la falta de garantía de independencia e imparcialidad de la jurisdicción militar en el conocimiento de las violaciones de derechos humanos cometidas por militares, al ser parte integrante del Poder Ejecutivo de la Federación, ha hecho que este sistema de justicia penal, sea inadecuado y generador de impunidad, por sí mismo. Además de este hecho, las investigaciones que se han dado en este fuero, han venido acompañadas de un ciclo o patrón de impunidad.

Según un estudio realizado por el Centro Prodh, en los años 2007 y 2008 los medios de comunicación reportaron 120 casos o situaciones/patrones de presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por militares, dejando un saldo de al menos 28 muertos.²⁶ En los mismos dos años, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió un total de aproximadamente 1,600 quejas contra elementos de la Sedena.

Según datos obtenidos a través de las instancias de acceso a la información pública por el Centro Prodh, entre enero de 2006 y noviembre de 2008, 500 averiguaciones previas han sido remitidas a la justicia militar por las autoridades civiles; de éstas, 381 corresponden a 2008. La Procuraduría General de Justicia Militar aceptó que sus agentes del ministerio público iniciaron 174 averiguaciones previas por delitos cometidos contra civiles en el mismo período (2006-2008), con 110 tan solo en 2008. Sin embargo, de éstas, únicamente 11 fueron consignadas: menos de una de cada diez. Por otro lado, no tenemos conocimiento de ninguna condena aplicada por graves violaciones a los derechos humanos cometidas por soldados.

Aun sin contar con datos respecto al estado que guardan todos los casos de presuntas violaciones de derechos humanos, la información disponible nos permite concluir que el número de militares consignados y sancionados en el fuero militar es totalmente desproporcionado al número de violaciones de derechos humanos reportadas, lo que refleja el patrón de impunidad al que nos hemos referido.

El patrón de impunidad no solo incluye aquellos casos en los que no se investigó ni sancionó a los responsables de los delitos. No es raro encontrarnos también con casos en los que se enjuició y sancionó en el fuero militar a un miembro del Ejército involucrado en una grave violación a los derechos humanos con penas irrisorias que no correspondan a las impuestas por la justicia ordinaria por delitos que constituyen violaciones de derechos humanos, con la excusa de que se debieron a la imprudencia del agente militar y no a su dolo, como es el caso de *Mirey Trueba*²⁷, en conocimiento de esta Ilustre Comisión.

En otros casos se han llegado a aplicar excluyentes de responsabilidad que el propio Ministerio Público Militar justifica por medio de la figura de la legítima defensa de manera infundada y arbitraria, como sucedió en el caso de *Gilberto Jiménez "La Grandeza"*²⁸ el cual se encuentra en conocimiento de esta Ilustre Comisión.

Lo anterior ha sido señalado por la Diputada Federal, Valentina Batres: "El problema que tiene la justicia militar es que genera mucha impunidad. No castiga, o lo hace de manera muy ligera".²⁹

²⁶ Para los resultados del estudio hemerográfico hasta noviembre del 2008, ver Centro Prodh, *¿Comandante Supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, marzo de 2009, disponible en www.centroprodh.org.mx. A este respecto CIMAC señaló que "En México se han podido documentar atropellos sexuales, violaciones, abusos y asesinatos al menos a 80 mujeres a manos de militares entre 1956 y 2008, según la presentación que hizo la periodista Soledad Jarquín Edgar en la Conferencia "La seguridad humana en un mundo inseguro", del Instituto por la Paz y la Justicia de la Universidad de San Diego, California. [] En todos estos casos no fueron juzgados ni castigados los militares, excepto en uno, donde la justicia fue parcial e incompleta, refiriéndose al caso de Castaños, Coahuila, que ella documentó." *Sin justicia, atropellos de militares contra mujeres en México*: Soledad Jarquín en la Universidad de San Diego, California, en CIMAC NOTICIAS, 30 de septiembre de 2008. Anexo 20.

²⁷ Caso Mirey Trueba Arciniega Caso 12.659.

²⁸ C. 11.564.

²⁹ "CNDH: en 18 años, 1,070 víctimas de abusos militares".

La existencia de este “ciclo de impunidad” en relación a violaciones cometidas por militares en México ha sido reconocido también ampliamente en otros ámbitos más allá del Sistema Interamericano.

El Relator Especial sobre la Tortura de Naciones Unidas, Nigel Rodley, al referirse al problema en el caso de México indicó que “[e]l personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y está protegido en general por la justicia militar”³⁰ y recomendó que “[l]os delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles... deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio.”³¹

Recomendaciones parecidas van dirigidas al Estado mexicano por parte del Comité contra la Tortura, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, el Relator Especial sobre los Derechos de los Indígenas, la Relatora Especial relativo a las Ejecuciones Extrajudiciales, el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.³²

En el mismo sentido Amnistía Internacional, en su Informe *México, Bajo las sombras de la impunidad*, destacó que una de las principales fuentes de impunidad en casos de violaciones de derechos humanos en donde se encontraran involucrados militares era el juzgamiento del caso por el propio fuero militar.³³

De la misma manera, Human Rights Watch, en el informe *Injusticia Militar: La reticencia de México para sancionar los abusos del Ejército* expresó que “Detrás de este patrón de abusos e impunidad se encuentra una mera cuestión de jurisdicción.

³⁰ Naciones Unidas, Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y, en particular, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe del Relator Especial Nigel Rodley, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/38/Add.2, de 14 de enero de 1998, párrafo 86. Anexo 23

³¹ *Ibid.* Párr. 88[j]

³² Comité contra la Tortura, *Conclusiones y recomendaciones*, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 14 (“El Estado Parte debe garantizar que el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos... perpetrados por militares contra civiles, sean siempre de competencia de los tribunales civiles, aun cuando hayan ocurrido en acto de servicio”); Comité contra la Tortura, *Informe sobre México preparado por el Comité*, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, párr. 220g (“Restringir el fuero militar sólo a los delitos de función [y]... radicar en los tribunales civiles el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos”); *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006, párr. 69a(vi) (“Velar... por que todos los actos de violencia contra civiles cometidos por personal militar sean investigados por las autoridades civiles, encausados por las autoridades civiles y juzgados por tribunales civiles independientes e imparciales”); *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, párr. 90 (“Todo delito cometido por un militar contra un civil debe ser visto sin excepciones en el fuero civil”); *Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, párr. 107f (“Inicie las reformas necesarias para que los tribunales ordinarios puedan juzgar a todas las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos, cualquiera que sea su profesión”); *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 192d (“En lo que respecta al ejército y a los tribunales militares: Investigar por cuenta de las autoridades civiles los delitos supuestamente cometidos por militares contra civiles...”); Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párr. 72f (“dado que las desapariciones forzadas cometidas por militares en el pasado constituyen violaciones graves de los derechos humanos, deben ser de competencia de la jurisdicción civil ordinaria”).

³³ Amnistía Internacional. México, *Bajo las sombras de la Impunidad*. 9 de marzo de 1999. AI Index: AMR 41/002/1999, Capítulo “El Sistema Judicial e Impunidad”, párr. 16. Anexo 25.

[... constatando que] la procuraduría militar ha demostrado ser incapaz de investigar adecuadamente los casos relativos a derechos humanos³⁴. Indicando también que “no se ha dado ningún paso importante para abordar la persistente reticencia en México para investigar y sancionar los abusos del Ejército.”³⁵

Cabe notar que en el reciente Examen Periódico Universal de México ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, siete Estados miembros del Consejo (Perú, Uruguay, Corea, Bangladesh, Federación Rusa, Portugal e Irlanda) recomendaron al Estado mexicano que lleve a cabo las reformas necesarias para que sean las cortes civiles las que tengan competencia sobre casos de violaciones a los derechos humanos.³⁶

La CIDH tiene conocimiento de una gran cantidad de casos en contra del Estado mexicano, que han sido de su conocimiento justamente por la impunidad que generó la jurisdicción militar. Entre estos casos se encuentran **Ejido Morelia**³⁷, **Ana, Beatriz y Celia González Pérez**³⁸ y **Miguel Orlando Muñoz**³⁹, casos cuyas recomendaciones han sido incumplidas en su totalidad por parte del Estado mexicano; el caso **Rosendo Radilla**⁴⁰, el cual fue sometido ya ante la Corte Interamericana por el incumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado y la impunidad persistente en el mismo; **Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel**⁴¹ e **Inés Fernández**⁴², los cuales están próximos a ser enviados ante la Corte Interamericana; **Valentina Rosendo Cantú**⁴³ y **Mirey Trueba Arciniega**⁴⁴, que se encuentran en fase de fondo; **Gilberto Jiménez “La Grandeza”**⁴⁵ y **Luis Gonzaga Lara y Magencio Zeferino**⁴⁶, los cuales se encuentran en fase de admisibilidad y fondo; y el **Aguaje**, en fase de admisibilidad.

En los distintos casos, esta Ilustre Comisión ha tenido la oportunidad de realizar recomendaciones concretas al Estado mexicano, en las que ha determinado que las investigaciones en el fuero militar no habían sido efectivas, señalando que éstas debían ser realizadas por la jurisdicción civil.

En su informe de fondo en el caso de las *Hermanas González Pérez*, esta Ilustre Comisión fue clara en la recomendación hecha al Estado mexicano en el sentido de que tenía que *investigar de manera completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria mexicana para determinar la responsabilidad de todos los militares autores de las violaciones de derechos humanos en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez y Delia Pérez de González*. Para llegar a esta conclusión la Comisión afirmó que:

³⁴ HRW. Injusticia Militar: La reticencia de México para sancionar los abusos del Ejército. 2001. Sección I: Resumen y Recomendaciones. Accesible en: http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/injusticia_militar.html.

³⁵ *Ibíd.*, Sección III.

³⁶ *Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Mexico, 13 de febrero de 2009*, Doc. N° A/HRC/WG.6/4/L.13.

³⁷ C. 11.411

³⁸ C. 11.565

³⁹ C. 12.130

⁴⁰ C. 12.511

⁴¹ C. 12.449

⁴² C. 12.580

⁴³ C. 12.579

⁴⁴ C. 12.659

⁴⁵ C. 11.564

⁴⁶ C. 11.875

“[...] cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas”, en virtud de lo cual los procedimientos resultan “incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles” y se verifica una impunidad de facto que “supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana”. [...] En particular, la CIDH ha determinado que, en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8(1) de la Convención Americana. [...]”⁴⁷

El Estado mexicano no implementó ninguna acción para cumplir con la recomendación de la Ilustre Comisión y evitar que se repitiera la conducta violatoria de la Convención en ese sentido. Por el contrario, nuevamente en el caso de *Miguel Orlando Muñoz Guzmán*, teniente del Ejército mexicano, desaparecido el 8 de mayo de 1993, la Comisión reiteró su recomendación al Estado mexicano, señalando:

“La CIDH considera que la Procuraduría General de Justicia Militar carece, por definición, de la independencia y autonomía necesaria para investigar de manera imparcial las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas. La investigación por parte de la PGJM de presuntas violaciones de derechos humanos perpetradas por militares mexicanos implica una violación *per se* de la Convención Americana.”⁴⁸

En casos recientes, como en el caso de *Rosendo Radilla*, en el cual quedó acreditada la impunidad de los agentes del Ejército responsables de los hechos, la Comisión ha debido reiterar al Estado mexicano que tiene que asegurar que estas violaciones se conozcan en la jurisdicción civil. Los casos enunciados permiten ver claramente que cuando la impunidad es parte de un sistema de justicia penal como el militar, los hechos que generan la violación de derechos humanos están condenados a repetirse y perpetuarse en el tiempo.

Debido al incumplimiento de las recomendaciones en el caso *Rosendo Radilla*, la Ilustre Comisión se ha visto en la obligación de someter el caso ante la Honorable Corte Interamericana, y en los casos de *Inés Fernández* y de *Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel* el Estado mexicano no ha dado señas de que su interés sea cumplir con las recomendaciones de la Ilustre Comisión en los informes de fondo respectivos.

Por el contrario, la reticencia del Estado mexicano para cumplir con las recomendaciones de esta Ilustre Comisión y de aceptar el vínculo entre justicia militar e impunidad se ve reflejada tanto en el incumplimiento consistente de las mismas y la repetición de las violaciones, como en las manifestaciones públicas de las mismas autoridades de alto nivel relacionadas con el tema. Así, en recientes declaraciones públicas, el Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, General Jaime Antonio López Portillo Robles Gil, a pesar de los diversos casos resueltos por la Ilustre Comisión en relación a la utilización de la justicia militar y la falta de un recurso efectivo para sancionar violaciones de derechos humanos cometidas por militares, indicó que:

⁴⁷ CIDH. Caso Ana, Beatriz y Celia González Pérez, Caso 11.565 (México). Informe de fondo No. 53/01, de 4 de abril de 2001, Párr. 81.

⁴⁸ CIDH. Caso 12.130. Miguel Orlando Muñoz Guzmán (México). Informe de fondo No 2/06 de 28 de febrero de 2006, párr. 85.

“...no se prevén cambios en el Código de Justicia Militar para juzgar en el fuero común a militares que cometan delitos en agravio de civiles. No es que uno quiera retener la competencia (el fuero castrense) por capricho, pero ni la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha demostrado que el fuero de guerra sirva de coto de impunidad, lo han dicho, pero no lo prueban, si hubieran probado un caso a lo mejor tendríamos problemas.”⁴⁹

Como se ha visto, una y otra vez, tanto la Ilustre Comisión como otros órganos e instituciones de derechos humanos de carácter universal insistentemente se han pronunciado acerca de la necesidad de que el Estado mexicano establezca las medidas efectivas para que no se propicie la impunidad en las violaciones a derechos humanos por parte de militares, por medio del aseguramiento de que sus conductas sean conocidas en la jurisdicción civil. Sin embargo, ni siquiera el envío de los casos ante la Corte Interamericana por parte de la Ilustre Comisión por la violación a la Convención Americana ha logrado que las autoridades mexicanas lleven a cabo acciones concretas para adaptar sus conductas a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, permitiendo con ello que continúe perpetuándose la impunidad en este tipo de casos.

V. Alternativas para modificar el sistema de fuero militar

A. Propuestas de reforma legislativa

Una de las formas para resolver la problemática que se ha planteado y evitar el clima de impunidad en los casos de violaciones de derechos humanos cometidas por militares, es a través de reformas legislativas. Esto con el fin de armonizar las conductas estatales a las obligaciones internacionales en relación a una protección efectiva de los derechos humanos. Las mismas deben de explicitar y establecer límites claros a la competencia de la jurisdicción militar en el conocimiento de violaciones a los derechos humanos.

La reforma se puede dar en dos sentidos, por un lado una reforma constitucional para explicitar que el Artículo 13 de la misma no permite al fuero militar de conocer a violaciones a los derechos humanos, y por otra, modificaciones al Código de Justicia Militar.

Respecto a la primera se debe hacer la aclaración de que el Artículo 13 constitucional no faculta al fuero de guerra para conocer de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, sin embargo la incorrecta interpretación que se ha hecho del mismo, al permitir en la práctica que se aplique el Código de Justicia Militar y que las autoridades militares conozcan todo caso de delitos cometidos por sus elementos, ha llevado a un grupo amplio de organizaciones de derechos humanos a sugerir una redacción distinta que acote este tipo de interpretaciones y deje claro que será la jurisdicción civil la que conozca de esos casos. De igual forma se plantean diversos cambios al Código de Justicia Militar, teniendo esta última opción la ventaja de que no depende de factores tan complicados como una reforma constitucional.

Existen ya varias iniciativas en el Congreso de la Unión para reformar la Constitución o el Código de Justicia Militar entre las que destacamos las siguientes:

⁴⁹ La Jornada. Las quejas en contra del Ejército no son muchas. Lunes 23 de febrero de 2009. Ver <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/23/index.php?section=politica&article=003n1pol>.

- Iniciativa Proyecto de decreto que reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga la fracción II y el último párrafo del artículo 57 del Código de Justicia Militar, presentada por el Senador René Arce Islas en el Senado de la República del 12 de marzo de 2007.⁵⁰
- Iniciativa Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, 57 y 435 del Código de Justicia Militar, con relación a la exclusiva responsabilidad de la autoridad civil en delitos cometidos por militares contra civiles. Presentada por el Diputado Andrés Lozano Lozano, a nombre de la Dip. Valentina Batres Guadarrama, del 2 de julio de 2007.⁵¹
- Propuesta de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y diversos académicos especialistas en derechos humanos. Octubre de 2007.⁵²

Se puede apreciar de forma meridiana que no es la intención de dichas iniciativas (ni la es de las organizaciones de la sociedad civil firmantes) abolir el fuero de guerra, sino que la finalidad es acotar su intervención únicamente para delitos que atenten contra la disciplina militar entendiendo la misma en un sentido estricto y no la amplia interpretación que tiene actualmente.

Se debe destacar que la propuesta de reforma integral Constitucional en materia de derechos humanos de octubre de 2007 es un proyecto ambicioso que aborda diversas problemáticas en el país; sin embargo para que la misma prospere requiere de factores políticos que van más allá de aspectos técnicos, en específico se requiere voluntad política para armonizar de forma definitiva nuestra ley suprema. Lamentablemente, desde la experiencia de las organizaciones firmantes y del espacio amplio de organizaciones que han realizado actividades de cabildeo respecto a la reforma integral Constitucional propuesta, resulta claro que ese es un compromiso que el Estado todavía no asume a pesar de existir diversas iniciativas y de la urgencia de que se dé una reforma en ese sentido.

Es así que la reforma legal al Código de Justicia Militar nos parece la vía más factible considerando que la armonización del mismo a estándares internacionales es algo que el Estado Mexicano ha aceptado en diversas instancias como el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas⁵³ y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012.⁵⁴ Sin embargo la mención de esta voluntad en dichos espacios no es suficiente toda vez que las violaciones y la impunidad requieren de acciones concretas. Como un primer paso, puesto que en estos momentos en el Congreso no hay consenso entre los partidos para aprobar las propuestas de reforma mencionadas arriba, convendría que el Estado mexicano realice los esfuerzos que considere adecuados para impulsar

⁵⁰ <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/03/131&documento=21>

⁵¹ [Prdleg.diputados.gob.mx/diputado/valentina_batres/intervenciones/ver2576.html](http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/valentina_batres/intervenciones/ver2576.html)

⁵² www.hchr.org.mx/documentos/convenios/propuestareformaconst.pdf

⁵³ *Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Mexico, 13 de febrero de 2009*, Doc. N°. A/HRC/WG.6/4/L.13, párr. 93(36).

⁵⁴ El Programa Nacional de Derechos Humanos incluye como línea de acción “Impulsar reformas en materia de procuración e impartición de justicia militar acordes con los compromisos internacionales adoptados en materia de derechos humanos por el Estado Mexicano”. *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 29 de agosto de 2008, *Estrategia 2.3*, disponible en www.dof.gob.mx.

una reforma en la materia, entre otros, el de sensibilizar a los legisladores sobre este tema.

B. Casos ante el poder judicial: la posibilidad de que se declare inconstitucional la extensión del fuero militar y el Código de Justicia Militar

Otro de los esfuerzos para lograr que el Estado mexicano ajuste su actuación a sus obligaciones internacionales se encuentra en marcha en el ámbito jurisdiccional. Ante los tribunales federales se ha presentado, a través de varios juicios de amparo, la demanda para que se declare inconstitucional la extensión de la jurisdicción militar a todo caso en el que se investiguen hechos violatorios de los derechos humanos de civiles.

La base de esa pretensión descansa en la correcta interpretación del artículo 13 de nuestra Constitución Política, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por México.⁵⁵ A la luz del texto del mencionado artículo constitucional y de los pronunciamientos de diversas instancias internacionales de derechos humanos, queda claro que debe darse una lectura restrictiva a los alcances de la jurisdicción militar, atendiendo al principio pro homine, de modo que no abarque la investigación, juzgamiento y sanción de hechos violatorios de derechos humanos.

Por el contrario, el artículo 57 del Código de Justicia Militar ha servido de pretexto para que la jurisdicción militar se extienda a todo delito en el que se vea involucrado personal militar, en atención exclusivamente a la calidad del sujeto y sin distinción sobre los bienes jurídicos tutelados, por las razones ya expuestas.

Ante esta situación, derivado de los lamentables hechos que resultaron en la ejecución extrajudicial de 4 civiles a manos de personal militar en marzo de 2008, en la comunidad de Santiago de Caballeros, estado de Sinaloa, familiares de las personas que perdieron la vida entablaron demandas de amparo en contra de la aplicación del artículo 57 del Código de Justicia Militar y la inconstitucionalidad de éste. Lo anterior en razón de que se había resuelto la declinación de competencia para investigar y eventualmente juzgar y sancionar estos hechos en sede civil, en favor de la extensión de la jurisdicción militar.

El resultado inicial de los juicios de amparo entablados confirma las violaciones a derechos humanos que el Estado mexicano está cometiendo, pues ni siquiera se reconoció a las familiares de las personas fallecidas interés jurídico para buscar justicia ante los tribunales civiles. Sin embargo, el último de esos juicios está en proceso de ser atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual puede propiciar que nuestro máximo tribunal comience a revertir esta situación, en primer lugar, reconociendo que las familiares en su calidad de víctimas u ofendidas pueden presentar una demanda de amparo contra la extensión de la jurisdicción militar, y en segundo lugar, para que en el fondo se decida que esa ampliación de la jurisdicción militar contraviene nuestra Constitución y los deberes internacionales de México en la materia.

⁵⁵ Recordamos que el Artículo 13 dispone:

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. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

A fin de que esta Comisión pueda dar seguimiento y mantenerse al pendiente de este importante juicio de garantías que puede comenzar a revertir en sede nacional los incumplimientos del Estado mexicano en la materia, se le informa que el expediente de que se trata es el de la facultad de atracción 10/2009, que actualmente corresponde a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.⁵⁶

VI. Obstáculos coyunturales para que México cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de justicia militar

A. El fuero militar y la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos que denuncian estos temas

La impunidad que propicia la extensión indebida del fuero militar tiene un impacto especial en la labor de los y las defensores de los derechos humanos. En México, aquellos que nos atrevemos a denunciar los abusos del Ejército contra la ciudadanía, o a cuestionar los métodos de guerra contra la delincuencia organizada, somos públicamente acusados por el Estado mexicano de estar vinculados con el crimen organizado o inclusive, de que nuestras organizaciones de derechos humanos son refugio de criminales.

Este clima nos ha colocado en una situación de alto riesgo. Las y los defensores continuamos realizando nuestra labor de denuncia porque hemos sido testigos del encarcelamiento y asesinato de otras y otros defensores que han denunciado diversas violaciones a derechos humanos y abusos por militares. Esto es el caso de los indígenas y defensores de derechos humanos de la Organización del Pueblo Indígena Tlapaneco A.C. (OPIT), detenidos infundadamente y por su pertenencia a la OPIT y más recientemente, el caso de los indígenas Raúl Lucas y Manuel Ponce Rosas, líderes de la Organización para el Futuro de los Pueblos Mixtecos (OFPM), en el estado de Guerrero, que fueron desaparecidos y posteriormente ejecutados extrajudicialmente por su labor de defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas, parte de la cual abarcaba la denuncia de abusos militares cometidos en contra de dichos pueblos.

Ante esta situación, el Estado mexicano ha hecho mutis para establecer algún mecanismo de interlocución que garantice una atención seria y responsable de los planteamientos de los defensores y las defensoras del país, incluidos los relacionados con la necesidad de restringir el fuero militar, y la rendición de cuentas para las violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército.

Por el contrario, los casos de criminalización de defensores se han incrementado y se utiliza la fuerza militar, entre otras, como un método para someter a los defensores que protestan. Mientras las acciones penales emprendidas contra líderes sociales en los dos últimos años en Guerrero (ejemplo emblemático de esta dinámica) suman un total de 215, los actos de represión y hostigamiento realizados en nuestra contra siguen impunes.

De ahí que la impunidad en los casos de abusos cometidos por el Ejército brinda un claro mensaje de permisividad para aquéllos que hostigan, descalifican y amenazan el trabajo de las y los defensores de derechos humanos.

⁵⁶ Dicha facultad de atracción prevé ejercerse respecto del Amparo en Revisión 40/2009 del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito con sede en Mazatlán, Sinaloa.

B. La falta de transparencia y apertura al diálogo de las autoridades de la Secretaría de la Defensa Nacional para la implementación de las reformas necesarias a la justicia militar

Hemos sido informados por algunas autoridades militares, que en la actualidad la Secretaría de la Defensa Nacional se encuentra en un proceso de definición de algunas modificaciones al Código de Justicia Militar en relación al tema de derechos humanos. Sin embargo, estas discusiones se están llevando a cabo de manera cerrada en el seno de la Sedena. Así, tanto actores clave como las organizaciones de la sociedad civil que han denunciado y promovido ante diversos foros nacionales e internacionales la necesidad de realizar cambios en la justicia militar, como los miembros de la Cámara de Diputados o de Senadores interesados en el tema y que han impulsado iniciativas de ley en relación a posibles reformas, no han encontrado un espacio en la discusión que desarrolla actualmente la Sedena en el marco de la reforma al Código de Justicia Militar.

Las organizaciones de derechos humanos no conocemos hacia donde se encuentran dirigidas las supuestas reformas al Código de Justicia Militar en relación al tema de derechos humanos. Como hicimos referencia en la sección sobre el ciclo de impunidad producido por la utilización de la jurisdicción militar, lo que reflejan las manifestaciones públicas de los altos mandos del Ejército, es que las reformas necesarias en relación a los límites de la justicia militar en casos de violaciones de derechos humanos, no es algo que desde la Sedena se esté pensando modificar.⁵⁷

Esta falta de disposición de diálogo representa un obstáculo para lograr el avance del tema de la justicia militar en México. Por ello, las organizaciones solicitamos que esta Ilustre Comisión exhorte al Estado, en específico a la Sedena y a los legisladores a entablar un diálogo franco y transparente con las organizaciones de derechos humanos en esta materia.

VII. Conclusión

La limitación de la jurisdicción castrense a los asuntos estrictamente relacionados con la disciplina militar es uno de los requisitos de un Estado democrático donde prevalece el estado de derecho, la división de poderes y el control civil sobre las fuerzas armadas. Sin embargo, debido a la aplicación del fuero militar a casos de violaciones de derechos humanos, amparada en el Código de Justicia Militar mexicano, este requisito no se ha podido realizar, conllevando a secuelas graves para la sociedad mexicana, sobre todo para sectores vulnerables quienes viven la militarización de manera cotidiana.

La actual participación del Ejército mexicano en tareas policiales, que de por sí resulta inconstitucional, ha derivado en niveles inauditos de violaciones a los derechos

⁵⁷ En recientes declaraciones públicas, el Secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván Galván, se evidencia la posición formal del Estado mexicano de considerar al fuero de guerra como un recurso apropiado para el conocimiento de presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por militares. En sus declaraciones, el Secretario de la Defensa Nacional señala que la jurisdicción militar es plena garantía del imperio de la ley y “nunca cobijo de impunidad”. Asimismo, que la actuación de los elementos castrenses se apega a la legalidad y que no existe un “gen institucional” violatorio a los derechos humanos, y precisó que “en casos debidamente fundados”, los órganos de justicia militar aplican las sanciones correspondientes. En sus palabras “Para aquellas voces que claman por abolir el fuero de guerra, les decimos que esta es la jurisdicción donde se previene el quebrantamiento de la disciplina militar y se ejercen penas ejemplares para quienes la transgreden”. Ver http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/piden_definicion_juridica_en_lucha_militar_antinarco/514191. 20 de febrero de 2009.

humanos de la población civil. Este clima pone de relieve la urgente necesidad de armonizar la normatividad y la práctica mexicana con los estándares claros que ha desarrollado el Sistema Interamericano sobre el alcance limitado del fuero militar. Sólo así se empezará a revertir el patrón actual de violaciones, impunidad y falta de acceso a justicia que hoy vive el país.

VIII. Petitorios:

- Que esta Ilustre Comisión pida al Estado mexicano información sobre los avances en el caso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde la familiar de una de las víctimas de ejecución extrajudicial en la comunidad de Santiago de Caballeros, Sinaloa, solicitó que se declare inaplicable el Código de Justicia Militar (facultad de atracción 10/2009, ante la Primera Sala de la Suprema Corte) y que exhorte al Estado resuelva el caso teniendo en cuenta los estándares interamericanos aplicables en la materia.
 - Para ello, solicitamos que la Comisión envíe una comunicación oficial dirigida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que contenga las recomendaciones y criterios que han emitido los órganos del sistema para que ésta fundamente su resolución en el caso citado apegada a los más altos estándares internacionales sobre el tema de justicia militar.
- Que la Comisión exhorte al Estado lleve a cabo las reformas legislativas necesarias para adecuar la normatividad interna con los compromisos internacionales asumidos por el gobierno respecto de la aplicación del fuero militar en casos de violaciones a los derechos humanos, especificando que dicho proceso de reforma legislativa se debe realizar con la participación de las organizaciones de derechos humanos. Para este propósito, que el Estado se comprometa a construir un espacio de diálogo con las organizaciones de derechos humanos para tratar los temas abordados en el presente informe, en el que estén representados la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, el Congreso de la Unión y otros actores relevantes.
- Que la Comisión externe su preocupación sobre la aplicación del fuero militar a los casos de violaciones de derechos humanos en México en su próximo comunicado de prensa sobre el presente periodo de sesiones y aliente públicamente al Estado que armonice su normatividad y práctica con los estándares interamericanos en la materia.
- Que la Comisión dé prioridad a las peticiones y casos individuales contra el Estado mexicano donde se encuentran supuestas violaciones a derechos humanos conocidas por la jurisdicción militar, y que formule recomendaciones puntuales al Estado en aras de combatir la impunidad vigente al amparo del Código de Justicia Militar. Que en el caso de incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, ésta siga sometiendo los casos ante la Corte Interamericana, poniendo énfasis en sus alegatos en la problemática señalada en este informe.
 - Frente al incumplimiento del Estado de las recomendaciones emitidas por la Comisión en casos e informes pasados, que implemente medidas para impulsar su pleno cumplimiento.
 - Que en sus argumentos en los casos litigados ante la Corte Interamericana, la Comisión busque obtener una sentencia que ordene al Estado a implementar una reforma legislativa para excluir del fuero militar las violaciones a los derechos humanos.

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (FrayBa)
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (CDHFFV)
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh)
Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan (Tlachinollan)
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
(CMDPDH)
Fundar, Centro de Análisis e Investigación (Fundar)
Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los
derechos para todas y todos” (RedTDT)