

# INVESTIGACIÓN

## **La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana**

Antonio Rueda Cabrera\*

\* Visitador adjunto de Investigación en la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



## Resumen

Dentro de un Estado democrático y de derecho la actuación de las fuerzas armadas debe contar con límites y frenos para garantizar que su actuación no constituya un ejercicio arbitrario o desmedido del poder que traiga como consecuencia la vulneración a derechos humanos. En este sentido, el presente artículo muestra un análisis normativo y jurisprudencial, tanto nacional como interamericano, con el fin de establecer los límites y alcances de las funciones militares a la luz de conceptos como el de *seguridad ciudadana*.

*Palabras clave: derechos humanos, jurisdicción militar, Ejército, fuerzas armadas, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad nacional.*

## Abstract

Within the rule of law the action of armed forces must have limits to ensure that their actions would not constitute an arbitrary or unreasonable exercise of power to bring as a result violations of human rights. In this sense, this paper presents a legal and case law analysis, both national and inter-american, to define the scope and limits of military actions in the light of concepts such as *citizen security*.

*Key words: human rights, military jurisdiction, army, armed forces, citizen security, public safety, national security.*

## Sumario

I. Introducción; II. Antecedentes históricos mexicanos; III. Marco constitucional de las fuerzas armadas en México; IV. Intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad; V. El fuero de guerra; VI. Conclusiones; Bibliografía.

## I. Introducción

Hasta hace algunos años, a nivel mundial, la figura del Ejército<sup>1</sup> en los Estados parecía contar con la aceptación y confianza de la sociedad debido a que era percibida como una institución que prestaba auxilio y ayuda en beneficio de ésta.

Sin embargo, en el caso mexicano, la utilización de las fuerzas armadas ha servido para distintos propósitos y ha presentado diversas aristas con respecto al desarrollo político y jurídico del país.

En este sentido, es necesario reconocer que el Estado –en ejercicio de su soberanía– tiene la prerrogativa de utilizar a las instituciones de las armas para la consecución de determinados objetivos. Sin embargo, necesariamente dicha facultad debe responder a fines legítimos y no arbitrarios que permitan generar certeza, confianza y seguridad en la sociedad.

Así, en el presente trabajo se buscará analizar las funciones del Ejército mexicano a la luz de la legislación nacional en la materia, con la finalidad de clarificar cuáles son las tareas que por naturaleza le corresponden a partir de las atribuciones que dicha instancia tiene encomendadas.

Asimismo, se estudiará el papel que el Ejército juega en las labores de seguridad dentro de un Estado democrático y de derecho para acotar en qué casos puede actuar sin que ello se torne en un ejercicio arbitrario y desmedido del poder. Para lo anterior se hará una distinción conceptual entre las acepciones que el término *seguridad* ha adquirido en tiempos recientes en el desarrollo social, jurídico y doctrinario del país.

Por último, se considerarán los estándares internacionales que existen en materia de jurisdicción militar –principalmente aquellos provenientes del sistema interamericano de derechos

---

<sup>1</sup> En el presente escrito los términos *fuerzas armadas*, *milicia*, *Ejército*, *militar* e *institución armada* se emplean de manera indistinta para hacer referencia a toda aquella institución o persona representante del Estado que desarrolle actividades o labores con apoyo del uso de la fuerza y distintas a las autoridades de naturaleza civil.

humanos– con el objetivo de conocer los límites y alcances de la función y jurisdicción de la milicia mexicana desde una óptica de respeto y garantía a los derechos fundamentales.

## II. Antecedentes históricos mexicanos

Desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 –la primera del México independiente– se contempló establecer en el Estado naciente un sistema presidencialista. Con posterioridad, los instrumentos supremos que rigieron en nuestro país adoptaron dicho sistema, ya fuera éste de carácter centralista o federalista. Para el jurista Jorge Carpizo McGregor el sistema presidencial mexicano que se configuró en ese año tuvo como fuentes jurídicas principalmente la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Constitución Española de 1812.

Carpizo McGregor refiere que durante más de setenta años –lapso en el cual un sólo partido político se mantuvo en el poder–, la figura del Poder Ejecutivo fue la más predominante que las de los poderes Legislativo y Judicial debido a la presencia de ciertos elementos, entre los cuales es posible identificar a los siguientes:<sup>2</sup>

- a) El presidente era el jefe del partido político predominante, el cual agrupaba a las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) Los integrantes del Poder Legislativo eran miembros del partido político en el poder y respetaban los designios del presidente en turno.
- c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estaba conformada por actores políticos que no se oponían a los designios del presidente.
- d) El presidente ejercía una notable influencia en la economía nacional, derivada de sus amplias facultades en la materia.
- e) Existía una institucionalización del Ejército, cuyos jefes e integrantes dependían de él.
- f) El titular del Ejecutivo mostraba una notable influencia en la opinión pública, así como ejercía el control sobre los distintos medios de comunicación.
- g) Existía una concentración de recursos económicos, principalmente a través de los impuestos y de otros gravámenes.
- h) El presidente gozaba de amplias facultades constitucionales y de otras no institucionalizadas o extraconstitucionales.
- i) El titular del Ejecutivo contaba con la posibilidad de determinar todos los aspectos internacionales en los que intervenía el país.
- j) El presidente de la república era a su vez el titular del Gobierno del Distrito Federal, pues realizaba la designación del regente de dicha demarcación territorial.
- k) Existía una amplia aceptación de todos los designios del presidente, no había cuestionamientos de los distintos actores políticos y sociales.

---

<sup>2</sup> Jorge Carpizo McGregor, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Marcos Kaplan (coord.), *Estado, derecho y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1981, p. 74.

En este contexto, según el sociólogo Pablo González Casanova, desde la gestión del presidente Álvaro Obregón –en la que era visible la oposición del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo–, los gobernantes del partido político predominante procuraron mantener el control sobre el Legislativo, siendo esto una constante del presidencialismo en México. En síntesis, lo anterior constata que el sistema de división de poderes no funcionaba plenamente en esta primera etapa de la vida política mexicana.<sup>3</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no sólo enmarcó al Ejecutivo federal como poder dominante sino que estableció las condiciones necesarias para que éste pudiera tener un dominio férreo sobre las demás instituciones del Estado mexicano, entre éstas la de las armas. Al respecto, Jorge Luis Sierra, especialista en temas de fuerzas armadas, señala que el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, a través de la permanencia de un gobierno de unidad, implicó el debilitamiento del Poder Legislativo, lo cual ocasionó que en materia de defensa nacional y uso de las instituciones armadas, los lineamientos sobre el particular fueran emitidos únicamente por la Presidencia de la república.<sup>4</sup>

Adicionalmente, en la Constitución de 1917 se previó sujetar a las instituciones armadas a un mando civil único, estableciendo la imposibilidad para que los funcionarios de la milicia en activo pudieran acceder al máximo cargo del Ejecutivo,<sup>5</sup> figura fundamental para el control de éstas.

En este contexto, y de acuerdo con el político y antropólogo, Gilberto López y Rivas, las fuerzas armadas han sido utilizadas en distintos periodos presidenciales, principalmente en situaciones o momentos de crisis que han impactado a la sociedad mexicana. Prueba de ello es que el ex presidente Adolfo Ruiz Cortines usó a las instituciones de armas para dar fin a la huelga estudiantil politécnica en 1956, también impuso la requisa y rompió la huelga de los telegrafistas. Por su parte, el ex presidente Adolfo López Mateos recurrió al Ejército para terminar la huelga ferrocarrilera. En dicho periodo también se pudo visualizar la intervención de la milicia en los asesinatos del dirigente campesino Rubén Jaramillo y de su familia en 1961. Otro ejemplo claro lo constituye el ex presidente Gustavo Díaz Ordaz quien sustituyó a médicos paristas por médicos militares y ordenó la ocupación militar de las universidades de Morelia, Sonora, Tabasco y Sinaloa que se habían pronunciado en paro; todo ello fue antes de la intervención del Ejército contra el movimiento estudiantil de 1968.<sup>6</sup>

Los ejemplos citados reflejan las facultades establecidas en nuestra Constitución desde 1917 para el cargo de presidente de la república en torno a disponer de manera libre sobre las fuerzas armadas mexicanas; sin embargo, la historia ha demostrado que dichas atribuciones

---

<sup>3</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1998, pp. 30-33.

<sup>4</sup> Jorge Luis Sierra Guzmán *et al.*, *El Ejército y la Constitución mexicana*, México, Plaza y Valdés, 1999, pp. 10-12.

<sup>5</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012, artículo 82, fracción V.

<sup>6</sup> Jorge Luis Sierra Guzmán *et al.*, *op. cit.*

algunas veces han sido utilizadas para combatir ideas o movimientos no bien recibidos por el gobierno en turno.

En este sentido, según refiere Sierra Guzmán, citando a la profesora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, Mónica Serrano, no es sino hasta el levantamiento en Chiapas, en enero de 1994, cuando se comienza a discutir sobre qué lugar deben ocupar las fuerzas armadas en el escenario jurídico-político mexicano, y se hace énfasis en la necesidad de establecer medios de control efectivos que permitan regular la actuación de la milicia en el país.<sup>7</sup>

Y es que, si bien las fuerzas armadas desarrollan una función de presión e intervención en la política estatal –sobre todo en las naciones latinoamericanas–, es también una realidad que una institución carente de poder político como el Ejército puede convertirse en un poder fáctico que llegue a desequilibrar las relaciones armónicas dentro de una democracia.<sup>8</sup>

En congruencia con lo anterior, es evidente que en las democracias modernas no hay cabida para un mando único supremo de las instituciones de armas, pues la actuación de la milicia debe estar supeditada a un proceso de toma de decisiones y de responsabilidad compartida de los poderes Ejecutivo y Legislativo, proceso en el cual deben existir reglas claras sobre los marcos de actuación de ambos, y que en los casos de contingencia posibiliten la acción inmediata de las fuerzas armadas.

Sobre el particular, López y Rivas señala:

El Poder Legislativo debe reforzar todos sus mecanismos de escrutinio del comportamiento militar: la definición del presupuesto militar, la vigilancia del gasto castrense, los ascensos militares, el nombramiento de los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina, el nombramiento de los principales jefes navales y militares, la investigación de fallas graves en la dirección militar o de casos de corrupción de mandos.<sup>9</sup>

### III. Marco constitucional de las fuerzas armadas en México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el ejercicio de acciones relacionadas con la milicia aparece como un derecho y a su vez como una obligación para los ciudadanos mexicanos.

Como obligación, el artículo 5º, párrafo cuarto de la ley suprema mexicana establece que entre los servicios que deben brindar de manera obligatoria los ciudadanos mexicanos se

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>8</sup> Mario Verdugo M., “Funciones de las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la reforma constitucional”, en *Ius et Praxis*, 2002, disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100006&script=sci_arttext)>, página consultada el 12 de junio de 2012.

<sup>9</sup> Jorge Luis Sierra Guzmán *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

encuentra el servicio de las armas,<sup>10</sup> dicha obligación a su vez es reglamentada de manera más amplia en la Ley del Servicio Militar. En cuanto a derecho, el ejercicio de funciones o actividades militares aparece en el artículo 35, fracción IV, de la Constitución mexicana, el cual dispone que es una prerrogativa del ciudadano tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa del Estado.<sup>11</sup>

Sin embargo, nuestro actual ordenamiento jurídico también concede facultades a las autoridades, en especial al presidente de la república, quien es el encargado de dirigir las acciones militares dentro del Estado mexicano al ser el jefe supremo de las fuerzas armadas. En menor medida es posible identificar las atribuciones delegadas al Poder Legislativo aunque, en su mayoría, éstas constituyen un freno al posible ejercicio arbitrario o desmedido de las prerrogativas encomendadas al Ejecutivo federal.

En este sentido, nuestra Constitución en su artículo 89, fracciones II, IV, V, VI, VII y VIII, establece las facultades del presidente de la república en materia de fuerzas armadas, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Nombrar y remover al secretario de la Defensa Nacional y de Marina. (La facultad es genérica en relación con los secretarios del despacho.)
- b) Nombrar, con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores de las fuerzas armadas.
- c) Nombrar a los demás oficiales de las fuerzas armadas. (Esta acción la realiza a través de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.)
- d) Disponer de la Guardia Nacional. (Facultad conforme a lo dispuesto en el artículo 76, fracción IV. Es de resaltar que son múltiples los preceptos constitucionales que citan al concepto inexistente de *Guardia Nacional*.)
- e) Declarar la guerra previa Ley del Congreso. (Esto se efectúa con base en el artículo 73, fracción XII, constitucional.)

En el artículo 89, fracción VI, de la CPEUM se contempla como facultad del presidente preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad del Ejército, Fuerza Aérea y la Marina Armada para resguardar la seguridad interior y defensa exterior del Estado mexicano.<sup>12</sup>

No obstante lo anterior, el artículo 129 constitucional prevé que el accionar del Ejército en tiempos de paz sólo puede referirse a actividades que guarden exacta conexión con la disciplina militar, y con la existencia de comandancias fijas y permanentes que deben establecerse en bases predeterminadas en el interior de las poblaciones o al exterior en campamentos y cuarteles.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> CPEUM, artículo 5º, párr. cuarto.

<sup>11</sup> CPEUM, artículo 35.

<sup>12</sup> CPEUM, artículo 89, fracción VI.

<sup>13</sup> CPEUM, artículo 129.

Al respecto, Antonio Saucedo López, catedrático y especialista en legislación castrense, señala que actualmente “el Ejército mexicano se integra por 12 regiones y [46] zonas militares y se compone de un mando supremo que radica en el presidente de la República, un alto mando<sup>14</sup> que se encuentra finado en el secretario de la Defensa Nacional y los órganos del mando”.<sup>15</sup>

Así, de las disposiciones legales anteriormente señaladas podría advertirse un contrasentido o contradicción, puesto que por una parte el artículo 129 constitucional establece que la acción del Ejército en tiempos de paz debe circunscribirse únicamente a cuestiones que guarden estrecha relación con la disciplina militar, y por otra el artículo 89, fracción VI, de la Constitución expresa que el Ejecutivo federal podrá disponer de la totalidad de la fuerza armada en casos de seguridad interior.

Sin embargo, tal y como se desarrollará en el presente texto, las normas constitucionales señaladas no necesariamente deben observarse como contradictorias, sino de manera complementaria respecto de su ámbito de aplicación y validez a la luz de determinados hechos o contextos.

#### **IV. Intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad**

De manera general es posible concebir al concepto de *seguridad* como “el estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenaza que coloque en [un] riesgo al sujeto”.<sup>16</sup> Sin embargo, gracias al desarrollo de las sociedades, así como de los problemas que hoy en día se enfrentan en distintas partes del mundo, han surgido nuevas nociones de seguridad enfocadas a la protección de distintos objetos o sujetos. Así, han surgido conceptos como *seguridad nacional*, *seguridad interior*, *seguridad pública*, *seguridad humana*, *seguridad ciudadana*, etcétera.

En este sentido, es necesario considerar que cada uno de los tipos de seguridad existentes son elementos importantes que permiten garantizar la viabilidad de un Estado, de su población y de su sistema de gobierno. Es decir, no se tiene que descuidar o ignorar un tipo de seguridad para proteger a otro, sino que las distintas acepciones deben ser consideradas como elementos indispensables para garantizar el bienestar y desarrollo de todas las personas, lo que significa mantener una sensación de tranquilidad respecto a posibles afectaciones tanto internas como externas.

---

<sup>14</sup> Órganos del alto mando: un Estado Mayor de la Defensa Nacional, Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, órganos del fuero de guerra y direcciones generales de la Secretaría de la Defensa Nacional de las Armas y los Servicios.

<sup>15</sup> Antonio Saucedo López, *Antecedentes histórico-jurídicos del Ejército en México*, México, III-UNAM, 2002, p. 53.

<sup>16</sup> Héctor Saint-Pierre, “Defensa y seguridad”, en Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina 2007*, Argentina, Resdal, 2007, p. 59.

Sin embargo, para los fines que persigue el presente artículo se argumentará la postura planteada por el concepto de *seguridad ciudadana*, al ser éste uno de los que otorga una mayor protección a los derechos humanos.

#### a) Las fuerzas armadas y la seguridad pública

La *seguridad pública* puede ser entendida como aquella “cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”.<sup>17</sup>

Parafraseando al político y abogado José Antonio Fernández González, un Estado que no es capaz de brindar oportunidades de seguridad a sus ciudadanos para que realicen libremente y de manera segura sus actividades cotidianas, estaría orillándolos a la necesidad de dedicar todos sus esfuerzos y energías a luchar por conseguir opciones convenientes de realización exentas de miedos o amenazas.<sup>18</sup>

En México la seguridad pública está regulada por el artículo 21 constitucional, el cual señala que ésta se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios. Asimismo, dicho artículo le otorga una clase de definición al sostener que la seguridad pública implica la prevención, investigación y persecución de los delitos con el fin de garantizar esta seguridad para el beneficio de todas y todos los ciudadanos.

Asimismo, el artículo en comento indica que las labores de seguridad pública corresponden únicamente a autoridades de carácter civil, es decir, al Ministerio Público y a las instituciones policiales, según su ámbito de competencia.

De manera particular, el artículo 21 constitucional determina las características que deben regir a una institución u organismo encargado de mantener y vigilar la seguridad pública, así como los principios con los que debe conducirse. Al respecto, la Constitución señala que las instituciones encargadas de preservar la seguridad pública en México deben ser de naturaleza civil, disciplinadas y profesionales, y ceñir su actuación a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos reconocidos por la carta magna.

De igual forma, la seguridad pública se encuentra regulada en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (LGSSP), la cual en su artículo 2º señala –de forma casi idéntica a la Constitución– que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito

---

<sup>17</sup> Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UIA/UNAM/PGR, 2002, p. 81.

<sup>18</sup> José Antonio Fernández González, “La seguridad pública en México”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UIA/UNAM/PGR, 2002, p. 125.

Federal, de los estados y de los municipios, y que persigue los fines encaminados a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz públicos. De manera adicional, indica que este tipo de seguridad, en esencia, comprende la prevención especial y general de los delitos, su investigación y persecución, así como la reinserción social del individuo.<sup>19</sup>

La LGSSP en su artículo 3º refiere que las funciones de seguridad pública corresponden exclusivamente a las instituciones policiales, al Ministerio Público, a las instancias encargadas de las infracciones administrativas y las autoridades responsables de la prisión preventiva y de la ejecución de penas, esto en apego a lo dispuesto por dicha Ley.

En este sentido, de la interpretación de los preceptos consagrados en la Constitución federal y en la LGSSP es posible advertir que la seguridad pública corresponde únicamente a las autoridades de naturaleza civil, es decir, a policías y no a fuerzas de carácter militar.

Lo anterior es así debido a la naturaleza propia de las acciones que se enmarcan en el concepto de *seguridad pública*. Es decir, si se considera que la seguridad pública implica la prevención, investigación, persecución y sanción de delitos, así como de faltas administrativas; y que de acuerdo con el párrafo primero del artículo 21 constitucional tales funciones únicamente competen al Ministerio Público y a las policías, es evidente que por exclusión todas las demás autoridades del Estado –incluido el Ejército– quedarían impedidas para realizar esas funciones.

#### b) Las fuerzas armadas y la seguridad nacional o interior

Para el profesor y experto en milicia, José Luis Piñeyro, el concepto de *seguridad nacional* en terminología política básica se refiere a la seguridad interna y externa de un Estado, y en su concepto más elemental implica la necesidad de afrontar un conflicto de origen interno y/o externo.<sup>20</sup>

En este sentido, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 3º conceptualiza a la *seguridad nacional* como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. En dicho artículo se establecen algunas fracciones en las que se contemplan actividades específicas para la consecución de tal fin y la protección de elementos fundamentales para el Estado tales como la soberanía, la independencia, el territorio y la democracia.

Desde este orden de ideas, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFA) señala que estas dos instituciones son de carácter permanente y tienen como objetivo defen-

---

<sup>19</sup> Véase CPEUM, artículo 2º.

<sup>20</sup> José Luis Piñeyro, “Constitución y seguridad nacional en México”, en Jorge Luis Sierra Guzmán (coord.), *Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, México, Plaza y Valdés, 1999, p. 89.

der la integridad, independencia y soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas.<sup>21</sup>

De lo establecido por la LOEFA es posible señalar que los objetivos que persiguen las instituciones armadas mexicanas se centran en la protección a la integridad de los elementos del territorio, o a la seguridad nacional, ya sea por causas de invasión externa o desastres naturales; y no en la protección de la población ni de la seguridad pública o ciudadana.

En cuanto al concepto de *seguridad interior*, éste no se encuentra definido claramente en la legislación mexicana, sin embargo, Santiago Corcuera Cabezut, ex presidente del Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de Personas de la Organización de las Naciones Unidas, señala que la mayor aproximación a dicho concepto se encuentra en el Código de Justicia Militar, en el que la rebelión y la sedición se consideran como delitos contra la seguridad interior, por lo que es posible afirmar que ésta es un bien jurídicamente tutelado en el sistema mexicano.

De lo anterior, es posible concluir, por lo menos de forma preliminar, que la seguridad nacional y la seguridad interior protegen elementos fundamentales del propio Estado, y en atención a sus fines no pueden ser considerados como sinónimos de *seguridad ciudadana*, concepto en el que la persona es el sujeto principal y a quien se debe garantizar y proteger el goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Ahora bien, en caso de que se considerara como válido el argumento respecto de que los recientes acontecimientos y enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad del Estado y el crimen organizado han colocado en peligro la paz pública en México y, por lo tanto, la seguridad interior en el país, valdría la pena, como lo señala la organización internacional Human Rights Watch, estudiar la posibilidad de establecer de *iure* lo que de *facto* está sucediendo, es decir, aplicar la figura de suspensión de derechos que está consagrada no sólo en el artículo 29 constitucional sino en otros tratados internacionales.<sup>22</sup>

Lo anterior no quiere decir que esa sea la única o mejor solución sino que de esa forma las y los ciudadanos tendríamos una mayor certeza jurídica sobre las zonas en que dicha suspensión se aplicaría, la temporalidad que tendría la medida, e incluso se podría contar con mayores y más seguras posibilidades para exigir a las autoridades el resarcimiento o reparación por aquellas violaciones a derechos humanos que no pueden entrar bajo dicho régimen de suspensión.

<sup>21</sup> Véase Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1986, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de abril de 2012, artículo 3.

<sup>22</sup> Human Rights Watch, *World Report 2011*, apartado México, Estados Unidos, HRW, 2011, disponible en <<http://www.hrw.org/es/world-report-2011/mexico-0>>, página consultada el 12 de junio de 2012.

### c) Las fuerzas armadas y la seguridad ciudadana

La *seguridad ciudadana* se concibe como un bien público mediante el cual la ciudadanía dentro de un Estado democrático puede ejercer sus derechos de manera libre y segura, sin temor a que las oportunidades con las que cuenta en el presente se vean en riesgo en el futuro.<sup>23</sup> Así, con base en la seguridad ciudadana se busca fortalecer la vida democrática a través del empoderamiento de las y los ciudadanos en el goce y ejercicio no sólo de sus derechos civiles y políticos, sino de aquellos de naturaleza económica, social y cultural.<sup>24</sup>

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el concepto de *seguridad ciudadana* es “el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos”,<sup>25</sup> ya que hace énfasis en la protección de la persona para que pueda vivir libre de amenazas o injerencias derivadas de los conflictos de inseguridad o situaciones de violencia que puedan afectar el ejercicio y disfrute de sus derechos humanos.

De lo anterior, es posible señalar que mientras los conceptos de *seguridad pública* o *seguridad nacional* están primordialmente encaminados a proteger la integridad del territorio del Estado, el de *seguridad humana* presta mayor atención a la protección de la persona, fomentando la prevención del delito, el acceso a una justicia ágil y eficaz, así como promoviendo una educación basada en valores, en el respeto a la ley, en la tolerancia, para así lograr una sana convivencia en la sociedad.<sup>26</sup>

En este sentido, la CIDH ha manifestado reiteradamente que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control efectivo de la seguridad ciudadana, pues las tareas de combate a la inseguridad, la delincuencia organizada y la violencia en el ámbito interno le corresponden en todos los casos a una policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, pues tales aspectos de ninguna forma constituyen una amenaza militar a la soberanía del Estado.

Asimismo, dicho organismo internacional ha insistido en que, sin lugar a dudas, la seguridad interior es una función policial y la defensa nacional es tarea de las fuerzas armadas, ya que, a decir de dicha Comisión, ambas son instituciones que en lo sustancial difieren en su entrenamiento y en sus principios torales derivados de los objetivos que cada una tiene. A juicio de la CIDH, la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna acarrea el riesgo de la comisión de violaciones a derechos humanos.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> PNUD, *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, San José de Costa Rica, PNUD, 2006, p. 35.

<sup>24</sup> Martha Altolaguirre Larraondo, “La seguridad ciudadana en el hemisferio”, en *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, vol. 38, Justicia y Seguridad, julio-diciembre de 2003, p. 290.

<sup>25</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, p. 8.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 43.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado en el caso *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela* que: “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.<sup>28</sup>

Ahora bien, como se expresó anteriormente, unas de las labores que deben desarrollar las fuerzas armadas en México, de acuerdo con la LOEFAM, son las de cooperar y ayudar a la sociedad en casos de desastres naturales para remediar lo más pronto posible la situación y reconstruir las zonas afectadas. Sin embargo, tales labores no se pueden ubicar en el marco de la seguridad ciudadana, ya que nada tienen que ver con las tareas de preservación de la seguridad pública ni las de la seguridad ciudadana.

Lo anterior es así debido a que la temporalidad de las medidas para salvaguardar la seguridad pública o ciudadana es distinta a las labores de cooperación o de auxilio en casos de desastres naturales. En este sentido, las que conciernen a la seguridad pública o a la seguridad ciudadana deben tener un carácter permanente, mientras que las de auxilio deben efectuarse hasta en tanto no se logre superar la emergencia; una vez conseguido tal fin el personal militar debe regresar a sus cuarteles.

Es preciso señalar que las labores de auxilio de las fuerzas armadas en situaciones de desastre no excluyen ni restringen el actuar de las instituciones civiles de seguridad; por el contrario, constituyen un apoyo de éstas para el beneficio último de la sociedad. En cambio, como ya se ha señalado, la legislación mexicana sí excluye el actuar de las fuerzas militares del país en funciones de seguridad pública.

## **v. El fuero de guerra**

De acuerdo con lo anterior, la actuación del Ejército en funciones de seguridad ciudadana en tiempos de paz no tiene un sustento constitucional objetivo, y su permanente desarrollo en tareas que por naturaleza corresponde a autoridades civiles ha generado que éstas cometan excesos en muchas de las actividades que realizan, ocasionado con ello diversas violaciones a derechos humanos.

Por lo expresado, es evidente y necesario entrar al análisis de la figura conocida como *fuero militar*, que está consagrada en el artículo 13 constitucional, debido a que dicha disposición establece la existencia de la jurisdicción militar, la cual es aplicable cuando se trate de delitos y faltas contra la disciplina castrense.

---

<sup>28</sup> Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C, núm. 150, párr. 78.

Con respecto al fuero militar, el artículo arriba mencionado señala la subsistencia del fuero de guerra “para los delitos y faltas contra la disciplina militar; sin embargo, también establece que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.” Por último, dicho precepto normativo a su vez expresa que “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano,<sup>29</sup> conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.<sup>30</sup>

De acuerdo con lo expuesto y gracias a las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, el fuero de guerra debe ser analizado a la luz del segundo párrafo del artículo 1º constitucional, que a la letra señala: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

Así, de la literalidad del artículo 13 constitucional es posible observar que el constituyente buscó establecer, en términos claros, dos principios esenciales sobre los cuales debe construirse el estándar aplicable de la jurisdicción militar en México, dichos principios son los siguientes:

- Subsiste el fuero de guerra para conocer de delitos contra la disciplina militar.
- En ningún caso y por ningún motivo podrá extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.

Al respecto, la SCJN ha emitido diversas tesis aisladas –en su mayoría de la quinta y sexta época–, en las que ha interpretado de manera poco afortunada el contenido del artículo 13 de la carta magna, lo que puede advertirse en el siguiente criterio:

MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR COMPETENCIA. Si en el caso de un homicidio por militares, por el cual éstos resultan procesados, se reúnen los requisitos a que se refiere el inciso *a)* de la fracción II del artículo 57 del Código de Justicia Militar, la competencia debe radicarse en el fuero militar, sin que obste para esta consideración que el occiso haya sido un civil, puesto que en el artículo 13 constitucional, sólo se extiende la jurisdicción de las autoridades judiciales, locales o federales, según el caso, sobre militares, cuando en el delito o falta de orden militar, estuviere complicado un paisano.<sup>31</sup>

De la interpretación anterior de la SCJN es posible sostener que la garantía contemplada en el artículo 13 constitucional aplicaría únicamente en aquellos casos en los que una o un civil involucrado en el delito haya sido o sea el sujeto activo del ilícito militar o, en su caso, cuando a éste se le imputara algún grado de participación. En cambio, si en el delito que se investiga el sujeto activo fuera un militar y la víctima una persona civil, entonces la autoridad compe-

<sup>29</sup> Si bien el término *paisano* aparece de manera literal en la Constitución mexicana, es importante mencionar que para efectos del presente artículo el significado de dicho concepto debe interpretarse como el de una *persona civil* que no pertenezca o realice funciones intrínsecas a las fuerzas armadas.

<sup>30</sup> CPEUM, artículo 13.

<sup>31</sup> SCJN, Tesis aislada, quinta época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo CXXVI, p. 468.

tente para conocer de dicho delito sería la autoridad militar, toda vez que de acuerdo con el artículo 57, fracción I, inciso A, del Código de Justicia Militar, dicho elemento (sujeto activo del delito) se encontraba en servicio activo ante las autoridades militares.

Sin embargo, y como se analizará más adelante, dicho criterio ha sido abandonado por parte de la SCJN debido a una de las sentencias más paradigmáticas para nuestro país emitida por la Corte IDH en 2009.

#### a) Marco legal del fuero de guerra

El artículo 57 del Código de Justicia Militar, instrumento que regula la jurisdicción militar en nuestro país, establece que para que la autoridad militar pueda conocer de un determinado delito es necesario que el hecho o la conducta sea considerada contraria a la disciplina militar y haya sido cometida por un integrante de las fuerzas armadas –tal conducta o conductas pueden estar comprendidas en alguno de los supuestos en el Libro Segundo de dicho Código–, o bien, en aquellos delitos del orden común o federal que hubiesen sido cometidos por integrantes del Ejército en servicio activo o en ejercicio de funciones derivadas de éste.<sup>32</sup>

En el artículo 57 también es posible visualizar que la legislación militar mexicana establece la posibilidad de extender la jurisdicción de la milicia en delitos del fuero u orden civil, sin embargo, lo que no está del todo claro es la justificación de que los delitos que no protegen esencialmente bienes jurídicos militares sean conocidos y sancionados por tribunales castrenses.

Aunado a ello, habría que comentar también la posibilidad que existe de que el Ministerio Público Militar, al momento de integrar una indagatoria instruida en el fuero militar, pueda citar y/u obligar a comparecer a una persona civil como testigo, pues ello implicaría que ésta tuviera que comparecer a suministrar datos ante una jurisdicción que le es ajena en todo sentido.<sup>33</sup>

Federico Andreu-Guzmán, también experto en temas de fuerzas armadas, ha señalado respecto a la jurisdicción militar mexicana que ésta se caracteriza por presentar elementos de alta dependencia de funcionarios judiciales y del Ministerio Público de carácter militar, así como del Poder Ejecutivo del Estado.

Asimismo, a juicio de dicho autor, la jurisdicción militar en México cuenta con un extenso ámbito de competencia material que supera el marco de los delitos estrictamente castrenses, ello aunado a que el fuero militar en ocasiones se convierte más bien en un fuero de carácter personal ligado a la condición de militar del justiciable y no a la naturaleza propia del delito.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Código de Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de 2012.

<sup>33</sup> Código de Justicia Militar, artículo 38.

<sup>34</sup> Federico Andreu-Guzmán, *Peritaje, relacionado con el caso 12.511 Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, 22 de junio de 2009, p. 4.

Sin embargo, y pese a todo, Andreu-Guzmán señala que el fuero militar también posee un carácter funcional, pues es una jurisdicción especializada que encuentra su fundamento en la necesidad de tutelar los bienes jurídicos estrictamente militares, siendo su razón de ser el mantenimiento de la disciplina y buen orden de los ejércitos.<sup>35</sup>

De ambas posturas es posible concluir que la justicia militar constituye un fuero funcional en tanto se ocupe únicamente de temas relacionados con la competencia penal castrense, la calidad del sujeto activo –siempre que no se encuentre involucrada alguna persona civil– y la protección de bienes militares. De no reunirse estos tres elementos, no podría activarse la maquinaria procesal de la justicia militar.

b) Estándar internacional de actuación de las fuerzas armadas.  
Una aproximación a la jurisprudencia de sistema interamericano de derechos humanos

En la Constitución mexicana existe una cláusula de las denominadas de *apertura hacia el sistema interamericano*, la cual se ubica en el artículo 1º constitucional, segundo párrafo, que dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de acuerdo con la carta magna e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, aplicando en todo tiempo el principio *pro persona*.<sup>36</sup>

Lo antes expresado implica que la interpretación de normas constitucionales –y en general de toda norma–, debe hacerse a la luz del contenido establecido en los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México sea Estado Parte, y sólo en aquellos casos que resulten de la emisión de una sentencia en contra de México por parte de algún tribunal internacional, los criterios e interpretaciones realizadas por éste serán de estricta aplicación y cumplimiento en nuestro país.

Sin embargo, ello no significa que las resoluciones o documentos emitidos por organismos internacionales de derechos humanos –tales como recomendaciones, informes y medidas cautelares de la CIDH, u opiniones consultivas y medidas provisionales de la Corte IDH– no deban ser observados o retomados por las autoridades mexicanas, por el contrario, la SCJN, al momento de resolver los temas planteados en el expediente Varios 912/2010, determinó que tales instrumentos constituyen criterios orientadores que guían el actuar de las y los jueces.

Los órganos del sistema interamericano de protección a los derechos humanos, en particular la CIDH y la Corte IDH, han sido instancias internacionales que han manifestado su inquietud y puesto su atención en torno al fuero y la jurisdicción militar en México.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>36</sup> Véase CPEUM, artículo 1º.

Por lo que concierne a la CIDH, durante su 134º periodo ordinario de sesiones, específicamente en la audiencia del 20 de marzo de 2009 sobre justicia militar y derechos humanos en México, expresó su preocupación por que en países como el nuestro persiste el criterio de utilizar la justicia militar para investigar y juzgar delitos comunes perpetrados por militares, reiterando que dicha jurisdicción es excepcional y debe activarse sólo cuando se trate de delitos de función. Asimismo, la CIDH ha reforzado la obligación dirigida al Estado de garantizar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos recursos judiciales efectivos en materia ordinaria, independientemente de si las violaciones fueron cometidas o no por militares.<sup>37</sup>

Asimismo, este criterio ha sido sostenido por la CIDH en dos casos relacionados con México. En el primero de ellos, el caso 11.565 de las hermanas González Pérez, la Comisión Interamericana manifestó que cuando el Estado dirige la investigación y persecución de delitos al órgano o dependencia que los cometió se pone en peligro la imparcialidad y la independencia del ente investigador, lo que se traduce en una vulneración al derecho al debido proceso de las víctimas y, por lo tanto, en una violación al artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).<sup>38</sup>

Por otra parte, en el caso 12.130 de Miguel Orlando Muñoz Guzmán en 2006, la CIDH señaló que el hecho de que las autoridades militares sean quienes se encarguen de investigar violaciones a derechos humanos trae como consecuencia que existan inconvenientes para garantizar un recurso adecuado, efectivo e imparcial, lo que implica también una violación al derecho de acceso a la justicia de las víctimas. De igual forma, señaló que el inicio de las investigaciones en el fuero militar, aun cuando éstas pasen después al ámbito de jurisdicción civil, puede impedir la obtención de una sentencia condenatoria ya que en la jurisdicción militar el proceso pudo haberse viciado, las pruebas pudieron no haberse recopilado de manera adecuada o se pudieron haber tomado acciones para impedir la propia integración de la investigación.<sup>39</sup>

Por otro lado, la Corte IDH también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el fuero militar en México al momento de resolver cuatro<sup>40</sup> de los seis casos que tiene nuestro país ante dicha corte internacional. En los casos de Rosendo Radilla; Rosendo Cantú; Fernández Ortega, y Cabrera García y Montiel Flores se expresan hechos violatorios a derechos humanos a cargo de militares en el estado de Guerrero que guardan relación con la justicia militar,

<sup>37</sup> CIDH, comunicado oficial núm.13/09, "CIDH culmina su 134 periodo de sesiones", Washington, 2009, disponible en <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/13-09sp.htm>>, página consultada el 12 de junio de 2012.

<sup>38</sup> CIDH, *Informe de Fondo núm. 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México*, 4 de abril de 2001.

<sup>39</sup> CIDH, *Informe de Fondo núm. 2/06, Caso 12.130 Miguel Orlando Muñoz Guzmán, México*, 28 de febrero de 2006.

<sup>40</sup> Véanse Corte IDH, *Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216. 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.

y en los cuales la Corte ha reiterado el criterio en materia de fuero militar establecido en otros casos latinoamericanos similares.<sup>41</sup>

En el caso particular de México, durante 2009 y posterior a la notificación de la resolución relacionada con el caso conocido como Campo Algodonero, fue hecha del conocimiento del Estado mexicano la tercera sentencia emitida por la Corte IDH en su contra, en la cual conoce y resuelve un asunto de fondo donde determina la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, acontecida en el contexto de la denominada Guerra sucia de los años setenta y cometida por elementos de las fuerzas armadas de nuestro país.

En tal sentido, en la resolución de mérito podemos advertir que en el párrafo 114 de la sentencia, la Corte IDH menciona a grandes rasgos que en un Estado democrático y en tiempos de paz, el fuero militar debería tender a reducirse e incluso a desaparecer, sin embargo, en aquellos casos en los que exista la necesidad de conservar su funcionamiento éste debe reducirse al mínimo, ya que dicho fuero es restrictivo y excepcional y se enfoca a la protección de intereses jurídicos especiales, conforme al adecuado desarrollo de las funciones propias de las fuerzas armadas.

Así, la Corte IDH también ha señalado que en todos aquellos casos en los que se requiera la operatividad y función de las fuerzas armadas dentro del Estado, la aplicación del fuero militar debe ser congruente y garantizar en todo momento los derechos contemplados en el derecho penal moderno y en los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, pues la importancia de la víctima o sujeto pasivo cuando éste sea una persona civil trasciende la esfera del ámbito militar.<sup>42</sup>

En este sentido, la Corte Interamericana al dictar sentencia en el caso de Rosendo Radilla tuvo la oportunidad de entrar al análisis, por medio de la figura denominada *control de convencionalidad*, de dos disposiciones normativas mexicanas relacionadas con el fuero de guerra. Así, la Corte analizó si el artículo 13 de la CPEUM y el artículo 57 del Código de Justicia Militar resultaban compatibles con el contenido de la Convención Americana.

Al momento de verificar la compatibilidad del artículo 13 constitucional con la CADH, la Corte IDH señaló que la existencia formal de una norma no garantiza necesariamente la observancia efectiva de los derechos y libertades consagradas en dicho instrumento internacional, sino que también es necesario emprender acciones para garantizar el desarrollo de prácticas ten-

---

<sup>41</sup> Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párr. 117; Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párr. 112; Corte IDH, *Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo)*, Sentencia del 6 de diciembre de 2001. Serie C, núm. 90, párr. 51; Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109, párr. 165; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C, núm. 135, párrs. 124 y 132.

<sup>42</sup> Corte IDH, *Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209, párrs. 272-275.

dentes a cumplir dicho fin. Por lo anterior, la Corte IDH señaló que si bien el artículo 13 de la Constitución mexicana no resultaba inconvencional en sí mismo, lo que en realidad atentaba contra los derechos humanos consagrados en la CADH era la interpretación de las autoridades judiciales mexicanas quienes daban cabida y aplicación al fuero militar aun cuando en los delitos que se analizaban bajo dicho fuero las víctimas fueran personas civiles y no militares.<sup>43</sup>

Con respecto al artículo 57 del Código de Justicia Militar, y a diferencia de lo que señaló al analizar el artículo 13 constitucional, la Corte IDH sí determinó su inconvencionalidad y resolvió en el punto décimo de la sentencia bajo examen que el Estado mexicano debía adecuarlo a la luz del estándar establecido en la jurisprudencia del tribunal.<sup>44</sup>

Recibida la sentencia de la Corte IDH en el ámbito mexicano, y en virtud de que ésta contenía obligaciones dirigidas expresamente al Poder Judicial Federal, la SCJN a través de la consulta a trámite del expediente Varios 912/2010, en particular en su considerando noveno, determinó la inoperancia de lo señalado en el artículo 57 del Código de Justicia Militar –respecto a situaciones o hechos cometidos por militares que vulneren derechos humanos de personas civiles.<sup>45</sup>

El criterio en mención fue vertido en la Tesis Aislada LXXI/2011 emitida por el Pleno de la SCJN en cuyo rubro se lee:

RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. Incompatibilidad de la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, a la luz de los artículos 2º y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, si bien la resolución del expediente Varios 912/2010 fue determinante para fijar el alcance del fuero militar en nuestro país,<sup>46</sup> también es cierto que dicha resolución trajo aparejadas muchas otras consecuencias que contribuyen a lograr un avance en el respeto y promoción de los derechos humanos de todas las personas en México, tales como: el ejercicio del control de convencionalidad por parte de todas las y los jueces mexicanos; reafirmar el criterio de obligatoriedad de las sentencias de la Corte IDH en contra de México; delimitar el papel de la jurisprudencia de la Corte Interamericana como criterios orientadores, etcétera.

Ahora bien, en lo que se refiere a los casos de Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú (mujeres indígenas me'phaa víctimas de violación sexual por parte de efectivos del Ejército), y en el caso Cabrera García y Montiel Flores (también conocido como el caso de Los Ecologistas) la Corte IDH reiteró el criterio establecido en la sentencia del caso Rosendo Radilla, ordenando de manera adicional al Estado mexicano que asegurara la existencia de un

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, párr. 338.

<sup>44</sup> *Ibidem*, décimo resolutivo.

<sup>45</sup> SCJN, Consulta a trámite, expediente Varios 912/2010. “Caso Rosendo Radilla Pacheco”, agosto a septiembre de 2010, p. 2, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/CUADRO%20RADILLA.pdf>>.

<sup>46</sup> Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Fernando Silva García, *Jurisdicción militar y derechos humanos, Caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa/UNAM, 2011, pp. 47 y 48.

recurso adecuado y efectivo que permitiera a las víctimas atacar o impugnar la competencia del fuero de guerra en casos similares.

De los criterios desarrollados tanto por la CIDH como por la Corte IDH respecto al fuero militar, es posible concluir que en aquellos casos en los que los delitos son cometidos por efectivos del Ejército y en los que la víctima es una persona civil, la aplicación del fuero militar resulta inviable debido a que carece de los elementos indispensables de imparcialidad e independencia, principios que deben cumplir cualquier órgano con funciones jurisdiccionales en un Estado de derecho.<sup>47</sup>

## VI. Conclusiones

Las fuerzas armadas dentro de un Estado democrático de derecho juegan un papel trascendental en aquellas labores de colaboración y auxilio a la población civil. Sin embargo, dichas tareas no pueden ser confundidas con actividades que por naturaleza y principios fundamentales les competen en exclusiva a autoridades de carácter civil. La inseguridad ciudadana, acompañada de la violencia y otros fenómenos como el narcotráfico, no puede resolverse a través de la intervención del Ejército, principalmente cuando de su actuar se genera mayor incertidumbre y temor en la población civil.

De esta manera, es importante hacer distinciones claras con respecto a las funciones y los objetivos últimos de cada una de las instituciones de seguridad dentro del Estado, esto para que no existan interpretaciones ambivalentes que hagan viable la actuación de determinadas instituciones en detrimento o descuido de los derechos humanos.

En efecto, el Estado tiene la obligación y el derecho de hacer frente a los fenómenos de violencia que se presenten dentro de su territorio, sin embargo, ello no puede realizarse a costa de la seguridad y tranquilidad de las personas en lo que se refiere al goce y ejercicio de sus derechos humanos. Así, una democracia se fortalece en la medida en que las y los ciudadanos generen niveles aceptables de confianza respecto de la gestión y los resultados alcanzados por sus autoridades.

## Bibliografía

Altolaquirre Larraondo, Martha, “La seguridad ciudadana en el hemisferio”, en *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, vol. 38, Justicia y Seguridad, julio-diciembre, 2003.  
Andreu-Guzmán, Federico, *Peritaje relacionado con el caso 12.511 Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, 22 de junio de 2009.

---

<sup>47</sup> Karlos Castilla, “El fuero de guerra mexicano: una jurisdicción extralimitada a la luz de los derechos humanos”, en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 4, núm. 11, México, 2009, pp. 197-226.

- Carpizo McGregor, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", en Kaplan, Marcos (coord.), *Estado, derecho y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1981.
- Castilla, Karlos, "El fuero de guerra mexicano: una jurisdicción extralimitada a la luz de los derechos humanos", en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 4, núm. 11, México, 2009.
- Código de Justicia Militar*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012.
- Fernández González, José Antonio, "La seguridad pública en México", en José Peñaloza, Pedro y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UIA/UNAM/PGR, México, 2002.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *Jurisdicción militar y derechos humanos, Caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa/UNAM, 2011.
- García Ramírez, Sergio, "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito", en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UIA/UNAM/PGR, 2002.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1998.
- Human Rights Watch, *World Report 2011*, apartado México, Estados Unidos, HRW, 2011, disponible en <<http://www.hrw.org/es/world-report-2011/mexico-0>>.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1986, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de abril de 2012.
- Piñeyro, José Luis "Constitución y seguridad nacional en México", en Jorge Luis Sierra Guzmán (coord.), *Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, México, Plaza y Valdés, 1999, p. 89.
- PNUD, Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, San José de Costa Rica, PNUD, 2006, p. 35.
- Saint-Pierre, Héctor, "Defensa y seguridad", en Donadio, Marcela (coord.), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina 2007*, Argentina, Resdal, 2007.
- Saucedo López, Antonio, *Antecedentes histórico-jurídicos del Ejército en México*, México, IJ-UNAM, 2002.
- SCJN, Consulta a trámite, expediente Varios 912/2010, "Caso Rosendo Radilla Pacheco", agosto a septiembre de 2010, p. 2, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/CUADRO%20RADILLA.pdf>>.
- , Tesis aislada, quinta época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo CXXVI.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis, et al., *El Ejército y la Constitución mexicana*, México, Plaza y Valdés, 1999.
- Verdugo M., Mario, "Funciones de las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la reforma constitucional", en *Ius et praxis*, 2002, dis-

ponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100006&script=sci_arttext)>

## Derecho internacional de los derechos humanos

- CIDH, *Informe de Fondo núm. 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz, y Celia González Pérez, México*, 4 de abril de 2001.
- , *Informe de Fondo núm. 2/06, Caso 12.130 Miguel Orlando Muñoz Guzmán, México*, 28 de febrero de 2006.
- , “CIDH culmina su 134 periodo de sesiones”, comunicado oficial núm.13/09, Washington, 2009, disponible en <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/13-09sp.htm>>, página consultada el 12 de junio de 2012.
- , *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, p. 8.
- Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109, párr. 165.
- , *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.
- , *Caso Cantoral Benavides vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párr. 112.
- , *Caso Durand y Ugarte vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párr. 117.
- , *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215.
- , *Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo)*, Sentencia del 6 de diciembre de 2001. Serie C, núm. 90, párr. 51.
- , *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C, núm. 150.
- , *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C, núm. 135, párrs. 124 y 132.
- , *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216.
- , *Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209.