

## Mesa de debate: Fuero militar vs. Jurisdicción civil\*

En el Salón Veracruz del Hotel Camino Real, sito en la colonia Polanco, ciudad de México, Distrito Federal, siendo las ocho horas con veinte minutos del día indicado, da inicio la reunión de trabajo convocada por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, este último, a través de la Dirección del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, para llevar a cabo la VII Mesa de debate sobre temas constitucionales, con la temática: *Fuero Militar vs. Jurisdicción civil*, con la participación de los doctores Juan Velázquez y Luis Miguel Cano y la asistencia de los invitados citados en orden alfabético: Bulmaro Corral Rodríguez, Delfino Ochoa, Edgar Caballero González, Fabiola Martínez Ramírez, Francisco Bosch, Francisco Tortolero, Jorge Ordoñez, Jorge Silvero Salgueiro, José Luis Caballero, José Ovalle Favela, Julia Guevara, Karla María Macías Lovera, Carlos Castilla, Laura Rangel Hernández, Mauricio del Toro, Moisés Reyna Montalbán, Osvaldo Martínez, Verena Shubert y Valeriano Pérez Maldonado, este último, Secretario de Actas y Acuerdos del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, quien levanta el acta de la sesión (además, ocho registros de asistencia ilegibles).

Se da cuenta que el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, no le ha sido posible estar en la presente sesión y se informa que en su lugar y en nombre del Instituto, estará Jorge Ordoñez, Vocal del citado Instituto.

Acto seguido, Jorge Ordoñez da inicio a la sesión, al efecto, en nombre del Presidente del Instituto presenta al doctor Christian Steiner, actual Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer y agradece los apoyos que ha otorgado para llevar a cabo esta sesión académica, de igual manera, presenta a los expositores de la presente mesa.

Por su parte, Christian Steiner, Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación, agradece la presentación y bienvenida hecha en relación con su persona, así como al Instituto y a los invitados presentes en este encuentro.

También Jorge Ordoñez procede a presentar los datos curriculares de los doctores Juan Velázquez y de Luis Miguel Cano, expositores en esta mesa, en torno al

---

\* Celebrada por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y la Fundación Konrad Adenauer el 24 de septiembre de 2009.

*fuero militar vs. jurisdicción civil*; explica la dinámica que se desarrollará para el debate, para lo cual, primero intervendrán los expositores; luego los asistentes podrán exponer libremente sus preguntas u opiniones y, finalmente, los expositores contestarán los cuestionamientos o planteamientos formulados.

Precisado lo anterior, se dio paso a la intervención del doctor Juan Velásquez.

El ponente citado, señala que el fuero de guerra, actualmente está incomprendido, porque se le identifica como impunidad lo que no es correcto.

Señala que esta historia comienza con la inseguridad provocada por la delincuencia en México, el aumento en delitos como el secuestro y el homicidio, así como una ineficiente policía, mala integración de las averiguaciones previas, órdenes de aprehensión que no se ejecutan, y casos en que los jueces absuelven por indebida actuación del Ministerio Público, todo esto ha provocado rezago e impunidad del 98% de los delitos.

Comenta que la inseguridad en México es igual a la de Afganistán, que es uno de los cinco países más inseguros del mundo. Por ello el Presidente de la República ha hecho uso de las fuerzas armadas para la protección interna del País; esto debido a que el artículo 89 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo permite; aunque algunas personas sostienen que esta permisión no debe ser procedente en tiempos de paz; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho, vía jurisprudencia, que es constitucional la intervención de dichas fuerzas.

También se ha señalado, subraya el expositor, que esa intervención viola Derechos Humanos, porque incluso ha habido 8 muertos civiles, pero debe considerarse que también han muerto 122 militares.

La Secretaría de la Defensa Nacional ha celebrado un convenio con la ONU para que se vigile la actuación de los militares y, en relación con las recomendaciones respecto de la actuación de los militares, la Secretaría de la Defensa Nacional las ha cumplido.

El ponente estima que las violaciones a Derechos Humanos que se señalan cometidas por el personal militar, constituyen delitos previstos en el Código de Justicia Militar, donde se contemplan penas como suspensión, destitución e inclusive prisión hasta de 60 años, y que actualmente se están investigando conductas presuntamente delictivas relacionadas con tortura, secuestro, extorsión, homicidio, etcétera.

Señala el ponente que existe un fuero de guerra con una estructura propia, pero que los críticos de este sistema dicen que deben de eliminarse, porque no hay intervención civil, sin embargo, que olvidan que dichos juicios acaban en el fuero civil, a través de amparos directos ante los tribunales colegiados de circuito o en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que la justicia civil regularmente confirma la eficacia del fuero de guerra.

Comenta que se desconoce que en el Código de Justicia Militar se busca salvaguardar la disciplina militar, que en realidad “el fuero de guerra no es un privilegio sino una garantía”.

Señala que el fuero de guerra es confiable, al grado de que en una reciente encuesta se valoró con un 70% de eficiencia a los militares.

Indica que los civiles no pueden ser enjuiciados por el fuero de guerra, por disposición legal, y así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cambio a los militares si se les puede enjuiciar por los Tribunales Civiles; esto es, cuando comenten delitos por su encargo son juzgados por el fuero militar, pero si la comisión del ilícito acontece cuando están francos o ya se les ha dado de baja, deben ser enjuiciados por el fuero civil.

En ese sentido, si los militares pueden estar sujetos a los dos fueros ¿Entonces donde está la impunidad?

Suponiendo que se elimina el fuero de guerra, esto supondría la desaparición de la disciplina militar y, consecuentemente, del ejército mexicano.

De esta manera finaliza el doctor Juan Velázquez la primera parte de su intervención.

Inmediatamente se concede el uso de la palabra a Luis Miguel Cano.

El expositor apunta que el artículo 21, párrafos nueve y diez, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el tema de Seguridad Pública a través de instituciones civiles y el artículo 89 de la citada Constitución faculta al Poder Ejecutivo para disponer de las fuerzas armadas para asegurar la seguridad nacional. Al respecto comenta que habría que analizar si su intervención en contra de la delincuencia organizada es una afrenta de seguridad nacional, sin embargo, indica que su participación no se referirá respecto a ese tema, ni tampoco a la eficiencia de las fuerzas armadas.

Subraya que se promovió un caso que llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se pretendía que se determinara respecto de la extensión de la justicia militar, es decir, cuando los militares son acusados por violar Derechos Humanos de los civiles, la intención era saber si esta extensión es constitucional, si hay un derecho humano involucrado y sobre todo saber qué jurisdicción aplica.

Relata el asunto: En marzo de 2008, en Sinaloa, circulaba una camioneta con seis personas civiles a bordo (al menos en el expediente no se ha comprobado que fueran delincuentes, ya que no llevaban armas); sin embargo, que al recibir la indicación militar acampados en un retén de que detuvieran su marcha, hicieron caso omiso de ella, por lo que un vehículo militar abrió fuego en su contra, de ahí que fallecieron esas seis personas. En este caso, se declinó la competencia del Ministerio Público y por tanto se trasladó al fuero militar, por su parte las familias de las víctimas acudieron al Centro Agustín Pro Derechos Humanos para asesorarse y reclamar justicia.

Ahora bien, el artículo 13 constitucional establece que subsiste el fuero de guerra para la disciplina militar, lo que conduce necesariamente al régimen del Código de Justicia Militar, y aquí, a la luz del concepto de "disciplina militar" puede entenderse "cualquier infracción". Al respecto, señala el ponente que existe el debate de que el legislador no debe tener "carta abierta" para definir la Constitución, por lo que, para

el caso, fue necesario acudir a los Tratados Internacionales, los cuales señalan que la jurisdicción militar debe ser excepcional y encaminada solo a fines específicos.

La ley dice, señala el ponente, que no se puede extender la jurisdicción militar a civiles, pero se dice también que cuando un civil esté implicado conocerán los jueces civiles, es aquí donde surge un cuestionamiento: ¿existe un derecho de los civiles para que los tribunales militares no extiendan su jurisdicción, incluso como víctimas u ofendidos? Este fue el planteamiento que se hizo ante la Suprema Corte pero ésta no se pronunció sobre el particular.

Cabe señalar, indica, que en el caso *Rochela vs. Colombia* (Sentencia de 28 de enero de 2008) la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo que la jurisdicción militar debe ser restringida, que la extensión de este fuero a violación de Derechos Humanos donde hay civiles involucrados es contrario al acceso a la justicia y otros derechos, es decir, que no se puede ser juez y parte, cuando hay violación a derechos humanos de los civiles.

Ahora bien, en el asunto planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el proyecto de sentencia del Ministro José Ramón Cossío, se proponía entrar al fondo del asunto, pero el Pleno de este órgano colegiado asumió que el quejoso Reynaldo Morales carecía de interés jurídico, pues en principio era sólo acreedor de la reparación del daño, posteriormente ese derecho se extendió a su favor respecto de los contenidos en el artículo 20 constitucional, y aún así, no se le reconoció su interés jurídico para comparecer en el juicio como quejoso. La decisión de la Suprema Corte se consideró por las víctimas como una falta de reconocimiento a sus derechos.

Con esta afirmación, el segundo expositor concluye la primera ronda de su participación.

Acto seguido se concede a Juan Velásquez una segunda ronda de su intervención.

En primer lugar comenta que los ejércitos latinoamericanos no tienen nada que ver con el mexicano, pues éste emanó de una revolución y fue formado por el pueblo, en tanto que en todos los países, salvo el de Costa Rica, emergieron de golpes de estado militares.

Considera el ponente que esas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros órganos tienen relación con esos golpes de estado, en los que México no tiene relación.

Señala que, en efecto, conviene distinguir entre seguridad nacional y seguridad pública; que la impunidad e inseguridad van en aumento; que la delincuencia cada vez está más armada y es superior a las fuerzas del gobierno, lo cual se ha convertido en un problema de seguridad nacional.

Comenta que a los militares en ejercicio se les enjuicia en el fuero militar y fuera del servicio en los tribunales civiles.

Apunta que los hechos que se han dado en llamar “violación de derechos humanos” son en realidad “delitos” y que, por ejemplo, los militares que mataron a los ci-

viles en un retén (comentado por Luis Miguel Cano) fueron investigados y juzgados en el fuero militar.

Advierte que los civiles no pueden ser enjuiciados por los militares, aunque estén involucrados en delitos con militares; que la Procuraduría de Justicia Militar investiga también las denuncias de los civiles, además, de organismos de derechos humanos, con lo cual se investiga y condena a los militares.

Reitera que el fuero de guerra no es un privilegio sino una garantía para que se castiguen los hechos incorrectos, porque lo que se necesita es la exigencia de un buen ejército que se juzgue rápida y enérgicamente, lo que no pasa en el fuero civil, donde hay impunidad y altos índices de no ejercicio de la acción penal, en tanto que en el fuero militar no hay una queja que haya sido desatendida. Finaliza.

Posteriormente, se da paso a la segunda intervención de Luis Miguel Cano.

Comenta que el problema no es una cuestión de eficiencia de la policía o del ejército, sino que el punto es que hay violaciones a derechos humanos.

Señala que los civiles tienen derecho a que los militares que les violan sus derechos sean juzgados por civiles, y que si la justicia civil es ineficiente, habrá que mejorarla; que es un problema también de que no hay transparencia de los casos en que los militares son castigados; aunado a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en el asunto ya señalado que “no era un caso idóneo” para resolver el fondo del asunto, por lo tanto, los dilemas jurídicos ahí planteados. Se pregunta ¿Cuál será el caso idóneo?

En este escenario, al no existir en el plano nacional un recurso idóneo para hacer valer esas violaciones de derechos humanos, las organizaciones protectoras de derechos humanos se han visto en la necesidad de acudir ante el sistema interamericano. Concluye.

A continuación Jorge Ordóñez declara abierta la oportunidad para que los invitados formulen sus preguntas o plantear algunas consideraciones en relación al tema a debate. Al respecto, las intervenciones se dan en el siguiente orden:

—José Ovalle Favela, comenta que en su momento Benito Juárez prohibió todos los fueros, sólo dejó el eclesiástico y el militar, pero limitados a las cuestiones objetivas, es decir, la religión y los delitos con “conexión estricta a la disciplina militar”.

En 1917 el cambio fue drástico, se estableció que la conducta sancionable se refería a aquella “que sean contrarios a la disciplina militar”, esta es la clave y todo se vincula con ello, es decir, los principios de subordinación, obediencia, etcétera.

El Código de Justicia Militar va más allá del artículo 13 constitucional, y por eso resulta inconstitucional.

Comenta que en relación a la afirmación de que en México no se han dado golpes militares, recuerda que en 1929 hubo una especie de golpe de estado y en 1952 también hubo un movimiento militar, pero no triunfaron.

Los estados democráticos limitan la competencia de los órganos del estado, no se

puede interpretar exclusivamente como lo hace el artículo del Código de Justicia Militar.

En relación al comentario que antecede, Juan Velázquez interviene y comenta que los movimientos militares a que se aludió solamente fueron intentos, no golpes de Estado; señala que el riesgo es que se diga que el fuero militar provoca impunidad, porque en realidad, se incluyen los actos que los civiles reclaman cometidos por el ejército. Su punto de vista es que el fuero de guerra no es un privilegio, y por tanto no debe entenderse como inmunidad, es un doble control para los militares.

Por su parte, Luis Miguel Cano comenta que la forma correcta de interpretar el término “disciplina militar”, es necesariamente restrictiva, de modo que se tome en cuenta el acto y la materia.

—Francisco Tortolero, sostiene que para discutir el problema, es necesario entrar al debate relativo al tema de la eficiencia de la justicia; en el caso particular, comenta que los civiles afectados temían que la condena fuera mínima y los reinstalaran en su puesto.

Señaló también que se han dado muchas deserciones en el ejército y que a pesar de ser una falta contra la disciplina militar, los autores de esas conductas no se les ha condenado, de modo que si la justicia militar es ineficiente, esto se traduce en impunidad, y que hay muy poca información respecto de lo que sucede en el fuero militar.

En torno a este aspecto, Juan Velázquez comenta que sí se busca a los desertores y se les enjuicia. Que, en efecto, no hay acceso a la información, porque es un ambiente cerrado y que la opacidad provoca desconocimiento.

Por su parte, Luis Miguel Cano señala que sí es importante el tema de la eficiencia, pero quiso centrar el debate en otro punto, aunque las organizaciones de derechos humanos si quieren discutir este tema.

—José Luis Caballero comenta que debemos reflexionar sobre el contenido de los derechos humanos; se habla de igualdad ante la ley y los tribunales; que el Estado liberal del siglo XIX eliminó los estamentos; sin embargo, subsiste el fuero de guerra como jurisdicción, pero si la cuestión es la igualdad frente a la ley, ésta debe acompañarse con acceso a la justicia. El contenido esencial de estos derechos se nutre con el derecho internacional, con la convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, se deben tomar en cuenta temas de crímenes de lesa humanidad, etcétera.

Queda la duda sobre la disciplina militar, el problema existente para definirla, además de precisar si es lo mismo en tiempos de guerra y de paz.

—Carlos Castilla señala que la Suprema Corte en su 5ª época estableció diversas interpretaciones (antes de la existencia del Código de Justicia Militar) sobre la materia, y alguna apegada a la Ley Juárez, en cuanto a las faltas a la estricta disciplina militar; que en su 6ª época, ya con la existencia del Código de Justicia Militar, se cambió o ajustó la interpretación, y que en el último asunto no se entró a desentrañar el artículo 13 constitucional, de tal suerte que queda pendiente llegar al fondo.

—Jorge Silvero Salgueiro agrega que no basta con discutir ¿que es disciplina militar? sino también hablar del “fuero civil” y específicamente de los derechos humanos, esto es, cuando el acto viola los derechos humanos hay que verlo en forma conjunta.

Comenta que también hay que atender al modelo de Estado, que nace como Estado revolucionario, pero que posteriormente la revolución se constitucionaliza y se toman las decisiones a nivel jurídico. Señala también que el debate ya no es respecto a “seguridad nacional”, sino que el debate ya es interamericano, en un cambio de modelo.

—Francisco Bosch hace cuestionamientos al doctor Juan Velázquez: ¿Cómo se podría erradicar a la inseguridad, si con los juicios orales o con mayor cantidad de armamento podrán servir para estos fines, que si en realidad todo esto funcionará?

—Carlos Soto comenta que en relación al caso a debate el juicio de amparo es improcedente y que por ello no debió de ejercerse la facultad de atracción, que si la Ley de Amparo marca ese límite, esa improcedencia, entonces sería necesario modificar dicha Ley.

—Moisés Reyna Montalván destaca el problema epistemológico y de semántica que presenta el artículo 13 constitucional, que realmente no es un fuero —entendido como privilegio—, es decir, que esto es una ambigüedad en el término, lo que Atienza señala como vaguedad, ya que en realidad “no hay fuero ni guerra”.

Comenta que otro problema epistemológico, es que se dice que no se castigan las conductas de los militares, por ello invita a conocer la interpretación del Código de Justicia Militar, comenta que a los civiles no les gustaría ser militares porque es muy estricto, y que en efecto sí se castiga a los militares, que esto lo ha sostenido en varios estudios y artículos.

—Osvaldo Martínez comenta la amplitud del contenido de “disciplina militar”, que es una “norma a la que deben de ajustarse los militares por su ejercicio”.

Respecto del relatado caso de Sinaloa, acotó que en los hechos también murieron militares, cuestión que no ha sido objeto de comentario, es decir, que no fue un ataque artero a civiles, y que la pena que se les impone remite a la del homicidio; comenta que el ejército no va a solapar a los transgresores porque son los más interesados en que se cumplan sus propósitos.

Para concluir con su participación, Juan Velázquez señala que en realidad no se debe hablar de fuero sino de “jurisdicción” militar, que ésta se encuentra en el artículo 13 constitucional y que, por tanto, para alterarla, primero habría que reformar la constitución.

En cuanto al tema de los derechos humanos, comenta que a fin de cuentas se tratan de “delitos”, que son fuertemente sancionados por el Código de Justicia Militar, como el homicidio, y en este caso depende de si es imprudencial o no.

Apunta que existe una “rigidez” o “intolerancia” en las disposiciones militares,

que son tan duras que, por eso a veces desertan los militares. Señala el aumento constante de diversos delitos como el narcotráfico y otros, y que estos índices de delincuencia disminuirían, si se tuviera una policía real y preparada.

Así también para cerrar su intervención, Luis Miguel Cano precisó algunas ideas sobre “disciplina militar”, que engloba un código de conducta que se aplica para regular las actividades del personal militar dentro de los cuarteles, pero que el problema es cuando los militares interactúan con civiles, que debería regularse esta hipótesis, así como su actitud y actuación respecto de los derechos humanos.

Comenta que en términos de igualdad uno esperaría ser juzgado por sus iguales pero ¿Qué pasa con los abusos? También que cuando existe duda, la interpretación que deba aplicarse no es la más favorable a la disciplina militar, sino la que sea más favorable a los derechos de las personas, esto es un genuino modelo democrático de estado.

Respecto a las manifestaciones sobre si hubo muertes de militares en el caso comentado, señala que éstas fueron realizadas por los propios militares, por sus compañeros de armas que abrieron fuego contra los civiles.

Apunta también que debería ampliarse la procedencia del juicio de amparo, que aunque la Sala de la Suprema Corte amplió los derechos contenidos en el artículo 20 constitucional, la pregunta es si también podrían incluirse los derechos de los artículos 13 y 17, entre ellos un derecho a que fueran juzgados por los civiles.

Para finalizar, Jorge Ordóñez comenta que los dilemas aquí tratados obedecen al tema típico de equilibrio, dentro del sistema de justicia, como institución que deben responder a las demandas sociales.

Agradeció la hospitalidad y bondad de la fundación Konrad Adenauer y a su nuevo Director.

Por último Christian Steiner, expresa su gratitud a los expositores y participantes, comenta la relevancia del tema discutido e invitó a los asistentes a la próxima sesión, así como a proponer temas para su estudio.

Siendo las diez horas del día de la fecha, se da por terminada la sesión y se levanta la presente acta por duplicado para su constancia y efectos conducentes. Rúbricas.

Vocal representante  
del Presidente del Instituto Mexicano  
de Derecho Procesal Constitucional

Dr. JORGE ORDOÑEZ

Director del Programa Estado de Derecho  
para Latinoamérica de la Fundación  
Konrad Adenauer

Dr. CHRISTIAN STEINER

Secretario de Actas y Acuerdos del Instituto Mexicano  
de Derecho Procesal Constitucional

Lic. VALERIANO PÉREZ MALDONADO