

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1., 5. Y 14 DE LA LEY DE DISCIPLINA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LETICIA QUEZADA CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con las adiciones y reformas a la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos buscamos sujetar a los miembros de las instituciones castrenses mexicanas a los principios axiológicos que implican los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, todos los individuos que integran al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos están obligados, en el marco de la disciplina militar, a observar, respetar y promover los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

Exposición de Motivos

Los derechos humanos en la actualidad son un componente sin el cual un Estado democrático no podría entenderse.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 determina que hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.¹

No obstante la fuerza de tal visión, en México la violación a los derechos fundamentales de las personas es una realidad que rompe con el sistema jurídico nacional e internacional en la materia.

Un factor importante en la violación de los derechos humanos es la cada vez mayor injerencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Al ser entrenados para llevar a cabo operaciones bélicas y no policiales, los militares han elevado el número de conductas que ponen en riesgo no sólo los derechos fundamentales de los gobernados, sino la estabilidad social en gran parte del país.

Diversos lamentables sucesos evidencian el abuso de poder y las desproporcionadas medidas realizadas por las fuerzas armadas en contra de la población civil durante estos últimos años, dejando ver la falta de control con que actúan los militares y que además de poner en riesgo a la población, vulneran derechos humanos fundamentales, entre ellos, la vida.

La existencia de situaciones que vulneran los derechos humanos tiene en gran parte su raíz en la ausencia o deficiente educación en la materia, una de las razones por la cuales se plantean las presentes reformas a la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En el contexto de los operativos militarizados anti-crimen en diversas entidades federativas, el gobierno federal ha desplegado decenas de miles de tropas, encomendándole a las instituciones armadas de la Unión la realización de tareas que legalmente competen a la policía civil. Resulta en nuestros días comunes que miembros del Ejército o de la Armada sean nombrados jefes de las fuerzas policiales federales, estatales y municipales, militarizando de esta forma la seguridad pública del país.²

Si bien tener al ejército y la marina en las calles ha generado una situación de contención a la delincuencia en algunas regiones del país, también es necesario reconocer que el protagonismo de las fuerzas armadas ha impedido

la consolidación de las soluciones civiles, las cuales tendrían que ser las únicas con cabida en el marco de un estado democrático.

La intervención de la milicia durante este sexenio ha sido severamente cuestionada por una parte importante de la sociedad mexicana, debido a que las autoridades militares, al extraerse de sus facultades constitucionales, han infringido el marco constitucional, dañado de manera directa e irreparable a cientos de ciudadanas y ciudadanos mexicanos en su vida, libertad, integridad física y bienes.

Insertadas en la llamada “guerra contra el narcotráfico” los miembros de la milicia han generado un ánimo público de repudio, pues sin seguir protocolos de investigación del delito, han afectado a ciudadanos inocentes, y fracturado de manera diversos principios generales del derecho: debido proceso legal, garantía de audiencia, principio de legalidad, etcétera. Muestra de ello son las múltiples manifestaciones en su contra, las últimas realizadas en Ciudad Juárez.

En el informe de fecha 21 de diciembre de 2009, denominado *Sin controles, sin castigo: las violaciones del Estado mexicano a los derechos civiles y políticos*,³ el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, hace visible que a tres años de iniciado el “combate frontal” contra la delincuencia organizada, la decisión del gobierno de utilizar al Ejército para realizar la labor de la policía ha provocado un estado de excepción de facto y un drástico aumento de violaciones a derechos humanos.

De acuerdo al informe mencionado, la impunidad en casos graves de violaciones a derechos civiles y políticos, incluidas ejecuciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas, detenciones ilegales, allanamientos y otros abusos cometidos por las fuerzas de seguridad de México continúa siendo la norma. Adicionalmente, es de mencionar que el uso de la jurisdicción militar para investigar delitos contra civiles cometidos por las fuerzas armadas ha servido para impedir que los autores enfrenten la justicia.

Es de retomar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues esta institución ha señalado en diversas oportunidades que la autorización estatal otorgada para que las Fuerzas Armadas intervengan en cuestiones de seguridad, se da confundiendo los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional.

Tal criterio es confirmado por lo expuesto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al indicar que el concepto de “seguridad pública” se ha ido modificando o flexibilizando a grado tal de equipararlo al de “seguridad interna o interior”, situación que se traduce en el hecho de elevar un problema que de origen es de la competencia de las fuerzas de seguridad del orden civil. Bajo el parámetro del ejercicio de la mayor fuerza pública, también se evidencian excesos en el uso de dicha fuerza, que desembocan en un alto grado de vulneración a las libertades individuales de los mexicanos generando además de víctimas del delito, víctimas del abuso de poder.⁴

Hoy en día el verdadero papel de las fuerzas armadas supera con demasía los límites descritos, pues actúan ‘por sí y ante sí’, extrayéndose de la autorización expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles, además, sus actuaciones cada vez más se apartan del orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes y en los tratados adoptados por el Estado Mexicano.

Recientemente la organización internacional Human Rights Watch presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas su quinto informe sobre México, en el que acusa al Estado de encubrir a militares presuntamente violadores de derechos humanos, pues sólo hay una condena por estos actos.

En su informe llamado *Impunidad uniformada, uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Human Rights Watch, da cuenta de que las fuerzas armadas mexicanas han cometido graves violaciones de derechos humanos, como desapariciones forzadas, asesinatos, torturas, violaciones sexuales de mujeres indígenas y detenciones arbitrarias durante operativos de lucha contra la insurgencia y el narcotráfico; en donde muchas de las víctimas en los casos documentados en este informe no tenían ningún vínculo con el tráfico de drogas, ni con grupos insurgentes.

Aparte de la naturaleza inconstitucional del papel actual del Ejército en las tareas de seguridad pública, los operativos militares se caracterizan por actos que violan los derechos fundamentales de la población civil, como allanamientos sin orden judicial, tortura de civiles detenidos en condiciones irregulares en instalaciones militares y ejecuciones extrajudiciales.

Una revisión a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en los últimos tres años, revela un patrón de detenciones y tortura contra civiles por parte de soldados, en las que frecuentemente las personas son retenidas en condiciones irregulares en instalaciones militares.⁵ Entre los métodos de tortura recurrentes documentados por la CNDH están: golpes, choques eléctricos en partes sensibles del cuerpo y el uso de bolsas de plástico para sofocar a las víctimas.

En este contexto, el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por violaciones a derechos humanos se sextuplicó durante los primeros dos años de la administración de Felipe Calderón, con 1230 quejas presentadas tan sólo en 2008 y un mayor número de quejas reportadas en 2009.

El Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez ha señalado que entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de julio de 2009, los medios de comunicación monitoreados han reportado más de 200 casos de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por militares. Dichos casos han sido reportados en Guerrero, Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán, Sinaloa, Nuevo León, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Baja California, estado de México, Morelos, Tabasco, Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Querétaro, Sonora, Yucatán, Tlaxcala, San Luis Potosí, Puebla y el Distrito Federal, es decir, en 24 de las 32 entidades federativas de México. Estos reportes incluyen decenas de casos de ataques con armas de fuego, numerosos casos de tortura (incluyendo tortura sexual), detenciones arbitrarias generalizadas, así como ejecuciones y desapariciones forzadas.

De acuerdo con las estadísticas dadas a conocer por la Secretaría de la Defensa Nacional, la CNDH le ha formulado 35 recomendaciones⁶: siete durante 2007, 14 en 2008 y 14 en el año 2009. Por lo que hace a la personalidad jurídica de los promoventes de las denuncias, en diciembre de 2006 fueron ocho civiles se quejaron; en 2007 fueron 292; en 2008, mil 100, y en lo que va de 2009, 888; es decir, desde 2006 se incrementó el número de quejas de 8 en 2006 hasta 2009 en 888.

Por otra parte, la organización internacional de Amnistía Internacional en su informe del año 2009 da cuenta del aumento de informes sobre la implicación de personal militar en homicidios ilegítimos, uso excesivo de la fuerza, torturas, malos tratos, detenciones arbitrarias y registros ilegales de viviendas.

En su informe denominado *México nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*⁷, Amnistía Internacional exhibe que “Las violaciones de derechos humanos por miembros del ejército no son excepcionales, sino frecuentes y, en algunas zonas, habituales”.

Al interior del las fuerzas castrenses, existe también una incultura respecto del respeto y observancia de los derechos humanos.

A causa de todo lo expuesto con anterioridad, la Secretaría de la Defensa Nacional ha creado dentro de su estructura la Dirección General de Derechos Humanos. De esta forma, la dependencia responde de alguna forma a la añeja demanda de crear un *ombudsman* militar.

Antecedentes de esta medida fue la implantación de la materia de derechos humanos en las escuelas de guerra.

En este sentido, las reformas que se plantean buscan fortalecer el respeto a los derechos humanos dentro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Tal y como lo determina el Plan Nacional de Desarrollo, se debe asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la administración pública federal, a través de acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores.

De igual forma, se deben establecer medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos, así sean miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Cabe mencionar, que la presente iniciativa de ley se enmarca dentro de la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, pues contribuirá a actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.

Por otra parte, la actual iniciativa como tal se suma a modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo respecto a la violación de estos derechos.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 1o., el objeto de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es preservar la disciplina militar como principio de orden y obediencia que regula la conducta de los individuos que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En otro tenor, el artículo 1 Bis determina que el servicio de las armas exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio y que anteponga al interés personal, el respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía de la Nación, la lealtad a las instituciones y el honor del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Sin pasar por alto que este ordenamiento jurídico ya se encuentra desfasado en algunos preceptos, creemos que en este marco, es perfectamente viable sujetar a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a los principios axiológicos que implican los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 1o. y reformar el 5o. y el 14 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a fin de incorporar una perspectiva de los derechos humanos en el ámbito de la disciplina militar, reconociendo con ello que el Ejército y la Fuerza Aérea no solamente pueden ser máquinas de muerte y violadoras de derechos humanos, sino que también pueden convertirse en un instrumento virtuoso de transformación.

Por lo que hace a la reforma al artículo 14, se propone que los militares se abstengan de dar órdenes cuya ejecución constituya un delito o una violación a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en la materia.

En caso de que se emitan ordenes de tal naturaleza y gravedad, los militares responderán por sus conductas conforme a las disposiciones del fuero militar si solamente se ven involucrados militares. En el supuesto de existir civiles afectados, los militares en funciones de seguridad pública tendrán que responder ante la justicia común.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 1o. y se reforman los artículos 5o. y 14 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 1o. de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto preservar la disciplina militar como principio de orden y obediencia que regula la conducta de los individuos que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Sus disposiciones son de observancia obligatoria para todos los militares que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de conformidad con su Ley Orgánica.

Todos los individuos que integran al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos están obligados, en el marco de la disciplina militar, a observar, respetar y promover los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 5o. de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 5o. El militar debe proceder de un modo legal, justo y enérgico en el cumplimiento de sus obligaciones, a fin de obtener la estimación y obediencia de sus subalternos. Es deber del superior educar y dirigir a los individuos que la Nación pone bajo su mando desde la perspectiva de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 14 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 14. Queda estrictamente prohibido al militar dar órdenes cuya ejecución constituya un delito o una violación a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en la materia; el militar que las expida y el subalterno que las cumpla, serán responsables conforme al Código de Justicia Militar si solamente estuviesen involucrados militares. En el supuesto de existir civiles afectados, los militares en funciones de seguridad pública tendrán que responder ante la justicia común.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Remítase al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación.

Notas

1 http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Desarrollo_Humano_Sustentable/de_la%20_Vision_Mexico_2030.pdf

2 PF remplazará a militares en Ciudad Juárez. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/513916.pf-remplazara-a-militares-en-ciudad-juarez.html>

Nombran mandos militares en Ciudad Juárez para acabar con guerra de carteles.

http://www.diarioeldia.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=16223&Itemid=166

Toman Juárez 2 mil 500 soldados y militares. http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=354148

Vienen militares a Seguridad Pública. <http://www.sipse.com/noticias/2688-vienen-militares-seguridad-publica.html>

Militares asumen policía de Cancún. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/646199.html>

Militares y policías serán directores de Seguridad Pública en municipios de Michoacán. <http://www.milenio.com/node/307960>

Militares asumen el control de dos corporaciones policiacas de Sinaloa. <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/20/index.php?section=politica&article=016n2pol>

Otro militar como secretario de Seguridad Pública de Durango. <http://www.durangoaldia.com/otro-militar-como-secretario-de-seguridad-publica-de-durango/2010/01/>

3 Informe presentado al Comité de Derechos Humanos de la ONU en el marco del quinto informe periódico del Estado mexicano sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en México.

4 Ídem.

5 Véase, e.g., las siguientes recomendaciones formuladas a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena): 73/09; 71/09; 70/09; 66/09; 63/09; 61/09; 59/09; 55/09; 54/09; 53/09; 41/09; 38/09; 34/09; 33/09; 28/09; 18/09; 13/09; 67/08; 60/08; 33/08; 32/08; 31/08; 30/08; 29/08; 39/07; 38/07, disponibles en www.cndh.org.mx.

6 <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/24/index.php?section=politica&article=008n1pol>

7 Publicado en 2009 por Amnistía Internacional. Secretariado Internacional. Peter Benenson House. 1 Easton Street. London WC1X 0DW. Reino Unido. <http://amnistia.mx/abusosmilitares/informe.pdf>

Palacio Legislativo, a 10 de febrero de 2011.

Diputada Leticia Quezada Contreras (rúbrica)