

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE IMPEDIMENTO PARA CONCEDER EL INDULTO A MILITARES POR DELITOS DE LESA HUMANIDAD.

El que suscribe Gerardo Peña Flores, junto con las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional correspondiente a la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción XIV del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de impedimento para conceder el indulto a militares por delitos de lesa humanidad, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Breves antecedentes del indulto

El Indulto posee orígenes tan antiguos y presencia en los regímenes monárquicos como los republicanos y se considera tan antigua como el mismo delito, figurando en las sociedades primitivas como avanzadas en las que la clemencia que equivale a que el inculpado ya no purgue su sentencia, más no a su inocencia. Entre los textos más destacados como antiguos que refieren al indulto, se encuentran¹

- El Código de Hammurabi: con una serie de edictos sobre los perdones, desarrollados en la antigua Babilonia hace casi 4 mil años
- Los libros sagrados de la India: donde la gracia fue un atributo de la delegación divina que legitimaba el poder. Aquí se atribuye al Rey la facultad de modificar las sentencias condenatorias
- Antiguo Egipto, la función punitiva constituía una delegación divina dejando así a los faraones el *ius puniendi* y la prerrogativa de perdonar
- En el pueblo judío el derecho de gracia se ejercía por parte del pueblo reunido en asamblea y su común resolución
- La Biblia registra la facultad del indulto por el gobernante en diversos pasajes de forma interpretativa, sin embargo, una de las más célebres, es cuando el procurador Poncio Pilato consulta a la sociedad a quien quiere que se le perdonen sus crímenes, dando a elegir a la sociedad entre Barrabás y Cristo
- Grecia antigua poseía la denominada Ley del Olvido

Casos de indulto en el México contemporáneo

Si bien el indulto en nuestro orden constitucional se limita a si mismo a los delitos del fuero federal, en el México moderno los casos de indulto concedido registran 13:2

- Enrique Peña Nieto: en 2002, al activista chiapaneco Alberto Patishtán Gómez, acusado de encabezar una emboscada en la que perecieron 7 policías, entre otros delitos
- Felipe Calderón Hinojosa: 2006 indultó a un hombre condenado a 3 años de prisión por robo calificado; 2 a personas juzgadas en tribunales militares y uno en 2009 a una subteniente acusada de insubordinación; condenada a 1 año de prisión; 2011 a una persona juzgada por malversación y condenado a 7 años de prisión;
- Vicente Fox Quezada: 5 a militares a quienes les conmutó la pena de muerte por 20 años de prisión tras actos de insubordinación que derivaron en la muerte de un superior jerárquico; otro a una militar teniente profesora procesada por la insubordinación de palabra; y a un miembro del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Arturo Pérez Velázquez, condenado por portación de arma de fuego y delincuencia organizada.

Última reforma en materia de indulto

En cuanto a las reformas en materia de indulto, fue en 2013, cuando se adiciona el artículo 97 Bis, al Código Penal Federal, en materia de indulto. Con esa modificación, el Ejecutivo federal concederá el indulto por cualquier delito del orden federal o local, y previamente con el dictamen del órgano ejecutor se demuestre que la persona sentenciada no representa un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas.

Se reitera el carácter excepcional de la figura del indulto y permite a las Cámaras del Congreso de la Unión solicitarlo al Ejecutivo federal, presentando sus motivos y cuando existan indicios consistentes de violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.

Artículo 97 Bis. De manera excepcional, por sí o a petición del pleno de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el titular del Poder Ejecutivo federal podrá conceder el indulto, por cualquier delito del orden federal o común en el Distrito Federal, y previo dictamen del órgano ejecutor de la sanción en el que se demuestre que la persona sentenciada no representa un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, expresando sus razones y fundamentos, cuando existan indicios consistentes de violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.

El Ejecutivo federal deberá cerciorarse de que la persona sentenciada haya agotado previamente todos los recursos legales nacionales.

Reforma constitucional en materia de derechos humanos³

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, constituye un punto de inflexión, la filosofía constitucional se modificó, comprendiendo la relación entre autoridad y sociedad, ubicando a la persona como el principal eje de las acciones gubernamentales.

Se incorporan los derechos humanos como principal criterio legal. Calificada como un avance sin precedentes, la reforma constitucional de 2011 plasma el ejercicio de los derechos fundamentales armonizándolos con aquellos reconocidos por los tratados internacionales.

Los principales cambios introducidos por la reforma:

- Reconoce los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales dentro del orden constitucional
- Obliga a todas las autoridades a guiarse por el principio pro persona, con ello se debe optar por la interpretación que favorezca más a la persona
- Obliga a las autoridades a promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos
- Ante la existencia de una violación a los derechos humanos, la autoridad debe investigar, sancionar y reparar dicha violación
- Los derechos humanos se integran como derecho rector de la política exterior nacional

Derechos humanos en las Fuerzas Armadas

No son pocas las acciones que las fuerzas castrenses han adoptado desde hace años para que sus filas cumplan la reforma constitucional en materia de derechos humanos, versando en sus esfuerzos que se han dedicado a ...Consolidar la doctrina y educación militar, que permitan nutrir los cuadros del Instituto Armado con militares profesionales, con sólidos valores, virtudes militares y como parte de la cultura educativa, **el pleno respeto de los derechos humanos**, a la igualdad y seguridad jurídica, para coadyuvar con la responsabilidad del estado mexicano, de promover, difundir y observar los Derechos Humanos y garantizar que sean respetados, priorizando la atención a grupos vulnerables...”⁴

La institución armada ha venido cumpliendo con las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado que se impusieron a la Secretaría de la Defensa Nacional[1]. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido actividad procesal relacionada con la dependencia:

- Caso número 12.51. “Rosendo Radilla Pacheco” en contra de los Estados Unidos Mexicanos”.
- Caso número 12.449 “Teodoro Cabrera García” y “Rodolfo Montiel Flores” en contra de los Estados Unidos Mexicanos.
- Caso número 12.580 “Valentina Rosendo Cantú” en contra de los Estados Unidos Mexicanos.
- Caso número 12.579 “Inés Fernández Ortega” en contra de los Estados Unidos Mexicanos.
- Caso número 12.659 “Mirey Trueba Arciniega” en contra de los Estados Unidos Mexicanos.

· Caso número 12.916 “Nitza Paola Alvarado Espinoza y otros” en contra de los Estados Unidos Mexicanos.

Del 1 de diciembre de 2006 al 30 noviembre de 2012, la Comisión Nacional de Derechos Humanos notificó a la Secretaría de la Defensa Nacional de 7,441 quejas, mismas que conforme a la información oficial, se encuentran concluidas en su totalidad.

En pocas palabras el Ejército mexicano es una muestra de haber puesto dedicación para hacer suyo el mandato constitucional en materia de derechos humanos, y continúa en dicha misión.

Participación de las Fuerzas Armadas en más tareas del servicio público

Es indudable que en la actualidad las fuerzas armadas asumen nuevos roles activos contrastando con la discreta presencia que mantuvieron durante casi todo el siglo XX, cuando se limitaban a brindar apoyo social en casos de emergencia, el reconocido Plan DNIII. Sus labores alcanzan tareas que frecuentemente se perciben como participación política propiamente.

Al inicio de la presente administración, sin más elementos que el discurso se eliminó a la Policía Federal, que era un cuerpo civil en construcción y formación, para dar lugar a la promesa de una Guardia Nacional de disciplina castrense y por orden constitucional debe tener un mandato civil, improvisando procesos para forzar a un militar de carrera en dicho cargo. 4 años después es notable el fracaso en su misión y la intención encubierta de militarizar más al servicio público.

De facto, esa Guardia Nacional era un área más de la fuerza armada permanente desde sus inicios.

Sólo por mencionar algunas de las tareas asignadas en la presente administración a las Fuerzas Armadas, se encuentra la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles, un tramo del tren maya, la construcción de 1600 sucursales del Banco del Bienestar y 266 cuarteles de la Guardia Nacional. La Secretaría de Marina asumió el control por orden presidencial de los puertos mercantes.

El gobierno federal forzó a las Fuerzas Armadas a un rol tan activo como espontáneo y pobre de planeación.

Tan preocupante como delicado fue un discurso que el secretario de la Defensa Nacional formuló el 13 de septiembre de 2022 en una franca crítica a quienes opinan en forma desigual al discurso oficial, de lo que se desprende la polémica por incidir en interrupciones a la libertad de expresión consagrada en la Constitución.

En abril de 2022, desafortunadamente el Comandante de la Guardia Nacional, participó en un acto del partido oficial en Coahuila.

Si bien, existen episodios polémicos en el servicio de los mandos militares, es de reconocer la participación de la fuerza armada en labores sociales, y comportamientos controvertibles como la excepción, siendo los militares mexicanos profesionales y dedicados a su servicio a la nación como principal cualidad.

Compañeras y compañeros, las fuerzas armadas hasta este sexenio asumían un rol predominante de servicio a la nación, han adoptado medidas integrales para ser respetuosos de los derechos humanos, sin embargo, su tendencia reciente a su desgaste por la participación en la seguridad pública y la tendencia por insertarlas en cada área posible del servicio público, llama a establecer límites a su diseño institucional, impidiendo que el indulto presidencial se otorgue a militares por delitos de lesa humanidad.

Delitos de lesa humanidad y obligaciones nacionales en el marco de los derechos humanos

Comprendiendo la lesa humanidad, conforme con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional a las conductas tipificadas como asesinato, exterminio, deportación o desplazamiento forzoso, tortura, violación, prostitución forzada, esterilización forzada y encarcelación o persecución por motivos **políticos**, religiosos, ideológicos, raciales, étnicos, de orientación sexual u otros definidos expresamente, desaparición forzada, secuestro o cualquier acto inhumano que cause graves sufrimientos o atente contra la salud mental o física de quien los sufre, siempre que dichas conductas se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

Sólo por mencionar los instrumentos internacionales suscritos por el país, se mencionan los siguientes:**6**

1.	<u>Carta de las Naciones Unidas.</u>	09/10/1946
2.	<u>Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.</u>	04/09/1945
3.	<u>Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados</u>	14/02/1975
4.	<u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</u>	20/05/1981
5.	<u>Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</u>	03/05/2002
6.	<u>Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte.</u>	26/10/2007
7.	<u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</u>	

Excepciones al indulto en otras jurisdicciones

Las limitantes al indulto son prácticas que se reconocen en otras jurisdicciones, para respetar la facultad del Ejecutivo federal, pero involucrando los valores más relevantes para cada orden jurídico.

Naciones de la región América Latina, que comparten con nuestro país, el sistema legal románico-germánico, como a la Unión Americana con un sistema legal Anglosajón. Excepciones reconocidas a rango constitucional, se presentan los casos siguientes:

- Argentina a los autores de golpes de estado;
- Colombia a los delitos políticos (que recordemos la fuerte presencia de guerrillas que ha venido influenciando su esquema legal en los últimos años);
- Chile a los delitos de terrorismo;⁷
- Estados Unidos de América, excepto en los casos de juicios políticos⁸

Derivado de lo anterior, es claro que las limitantes al indulto no son medidas extremas y si reconocen los principios de un marco legal de cada nación, como la reforma de 2011 incorporó al orden constitucional a los derechos humanos. Siendo las fuerzas armadas

tan respetadas, adoctrinadas en el respeto a los derechos humanos, como adiestradas y con capacidades letales, se propone su excepción al indulto para los casos de delitos de lesa humanidad, como mecanismo armónico con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

A continuación, se presenta un comparativo de la propuesta:

Por lo expuesto someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se **reforma** la fracción XIV del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de limitantes al indulto, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. a XIII. (...)

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales. **En ningún caso se concederá el indulto por delitos de lesa humanidad cometidos por elementos de la fuerza armada permanente ni de la Guardia Nacional;**

(...)

Transitorio

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

Notas

1 V. Herrero Irineo. Antecedentes Históricos del Indulto. 02_Goig (uned.es)

2 V. Con referencia a una publicación de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la república. AMLO prepara indultos, ¿a quién se los han concedido otros presidentes? (animalpolitico.com)

3 V. ¿Por qué la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 modificó la relación entre el gobierno y la sociedad? | Secretaría de Gobernación | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

4 V. Derechos Humanos en la S.D.N. | Secretaría de la Defensa Nacional | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

5 V. <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/registro-de-indemnizaciones-por-responsabilidad-patrimonial-del-estado-impuestas-a-la-secretaria-de-la-defensa-nacional?state=published>

6 V. Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn.gob.mx).

7 Artículo 9 de la Constitución. Constitución Política de la República de Chile (camara.cl).

8 America's Founding Documents, National Archives.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2023.

Diputado Gerardo Peña Flores (rúbrica)

S I L L