

Casos Radilla Pacheco; Fernández Ortega y otros; Rosendo Cantú y otra; y Cabrera García y Montiel Flores Vs. México

Mar 07/02/2023 18:34

**Ciudad de México, Tlapa, México y San José, Costa Rica,
7 de febrero de 2023**

**REF.: CDH-12.511/482; CDH-12.580/425; CDH-12.579/417;
y CDH-12.449/360.**

**Supervisión de cumplimiento de sentencia
*Casos Radilla Pacheco; Fernández Ortega y otros;
Rosendo Cantú y otra; y Cabrera García y Montiel Flores
Vs. México***

**Dr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Distinguido señor Secretario,

El Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), nos dirigimos a usted y, por su intermedio, a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, en nuestra calidad de representantes de las víctimas de los casos de la referencia, con el fin de dar respuesta a su atenta nota de 9 de enero de 2023. En este sentido, por favor encuentre adjunta comunicación.

Cordialmente,

--



**Ciudad de México, Tlapa, México y San José,
Costa Rica, 7 de febrero de 2023**

REF.: CDH-12.511/482; CDH-12.580/425; CDH-12.579/417; y CDH-12.449/360.

**Supervisión de cumplimiento de sentencia
*Casos Radilla Pacheco; Fernández Ortega y otros; Rosendo Cantú y otra; y Cabrera García y Montiel Flores Vs. México***

**Dr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Distinguido señor Secretario,

El Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), nos dirigimos a usted y, por su intermedio, a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte IDH", "Corte" o "Tribunal"), en nuestra calidad de representantes de las víctimas de los casos de la referencia, con el fin de dar respuesta a su atenta nota de 9 de enero de 2023.

En la citada comunicación, este Tribunal dispuso la supervisión conjunta de la medida de reparación consistente en adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH" o "Convención") ordenada en los puntos resolutivos décimo, décimo tercero, décimo segundo y décimo quinto de las Sentencias de los casos *Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, Rosendo Cantú y otra, y Cabrera García y Montiel Flores*, todas contra México; razón por la cual, nos trasladó el informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento de la citada medida en el marco

de la Sentencia del caso *Radilla Pacheco*, sobre el cual nos requirió presentar observaciones¹.

En atención a ello, a continuación, presentaremos un breve recuento de antecedentes relevantes sobre la medida de reparación en cuestión ordenada en los distintos casos, y posteriormente nos referiremos a la información aportada por el Estado. Finalmente, formularemos nuestras respetuosas peticiones al Tribunal.

I. Antecedentes

El 23 de noviembre de 2009, la Corte emitió sentencia en el caso *Radilla Pacheco*². Posteriormente, en fechas 30 de agosto, 31 de agosto y 26 de noviembre, todas del año 2010, el Tribunal adoptó, respectivamente, las sentencias de los casos *Fernández Ortega y otros*³; *Rosendo Cantú y otra*⁴; y, *Cabrera García y Montiel Flores*⁵. En ellas, el Estado mexicano fue condenado, *inter alia*, por su responsabilidad en violaciones de derechos humanos cometidas por agentes militares realizando tareas de seguridad pública.

En los cuatro casos, el Tribunal concluyó que el Estado violó la garantía a un juez o tribunal competente prevista en el artículo 8.1 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, dada la intervención y falta de competencia del fuero militar para investigar y juzgar las violaciones a derechos humanos cometidas en dichos asuntos por parte de agentes militares; y, en consecuencia, ordenó a México adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar (en adelante “CJM”) –sobre el cual se fundamentó la intervención del fuero castrense– con los estándares internacionales en la materia y de la misma Convención⁶.

¹ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Nota REF.: CDH-12.511/482; REF.: CDH-12.580/425; REF.: CDH-12.579/417; y REF.: CDH-12.449/360 de 9 de enero de 2023.

² Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

³ Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.

⁴ Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

⁵ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

⁶ *Op. Cit.*, Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Resolutivo 10; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Resolutivo 13; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Resolutivo 12; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Resolutivo 15. En este último caso, la Corte ordenó además “adoptar las reformas legislativas pertinentes para permitir que las personas que se vean afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo para impugnar su competencia”.

En el proceso de supervisión de cumplimiento de Sentencias, la Corte se ha pronunciado sobre la medida en comento a través de diversas resoluciones⁷, siendo las más recientes emitidas el 17 de abril de 2015, por un lado y de manera conjunta en los casos *Radilla Pacheco*, *Fernández Ortega*, y *Rosendo Cantú*⁸; y, por otro⁹, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores*¹⁰.

Así, en dichas resoluciones de 2015 el Tribunal se refirió a la reforma al CJM realizada en junio de 2014, y determinó que esta era una importante modificación para restringir el alcance de la jurisdicción penal militar¹¹, sin embargo, puntualizó que:

Debido a que el artículo 57.II.a) del Código de Justicia Militar reformado aún autoriza la intervención del fuero militar en los delitos en que el imputado y la víctima sean militares y en los delitos en que el imputado sea militar y no sea un civil el sujeto pasivo del delito o titular del bien jurídico, la Corte estima que la actual legislación continúa sin adaptarse parcialmente (...) a los siguientes estándares jurisprudenciales: a) la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, aun cuando el sujeto activo y pasivo sean militares, y b) en el fuero militar sólo se puede juzgar la comisión de delitos o faltas (cometidos por militares activos) que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar¹².

Por su parte, en el proceso de supervisión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señaló ante la Corte que la reforma no abarcaba todos los estándares establecidos por el Tribunal en materia de alcance de jurisdicción militar y que “resulta necesario precisar de manera clara que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar, y en su caso, juzgar y sancionar a los autores de

⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de mayo de 2011, párrs. 17-23; *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de mayo de 2013, párrs. 18-29; y Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de agosto de 2013, párrs. 28-39.

⁸ Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015.

⁹ Aunque se refirió en ambas resoluciones a la misma medida de reparación ordenada en los cuatro casos, la Corte emitió una resolución independiente en el caso *Cabrera García y Montiel Flores* debido a que en la deliberación de este asunto participó el Juez Ferrer Mac-Gregor, de nacionalidad mexicana, “en atención a que como juez *ad hoc* participó en el conocimiento y deliberación de la Sentencia de este caso”. Véase: *Op. Cit.*, Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, párr. 2; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, pág. 1, acotación a pie de página.

¹⁰ *Op. Cit.*, Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015.

¹¹ *Op. Cit.*, Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, párrs. 16-20.

¹² *Ibíd.*, párr. 22.

violaciones de derechos humanos cometidos en perjuicio de cualquier persona—including militares”¹³ Igualmente, añadió que los precedentes que se habrían alcanzado en interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) “no provee por sí sola seguridad jurídica. Ello en tanto el criterio de los tribunales puede cambiar con el tiempo”¹⁴.

Consecuentemente, el Tribunal resolvió que el Estado había dado cumplimiento parcial a la reparación ordenada en los cuatro casos¹⁵; y concluyó que “para poder evaluar el cumplimiento total de la medida de reparación ordenada se requiere que, con base en las consideraciones precedentes, México adopte las medidas necesarias a fin de adecuar de forma completa, **en un plazo razonable**, su derecho interno a los referidos estándares” (énfasis propio)¹⁶.

A la luz de lo anterior, mediante nota de 9 de enero de 2023, la Corte remitió a las representantes de los casos *Fernández Ortega, Rosendo Cantú y Cabrera García y Montiel Flores*, copia del informe de fecha 17 de noviembre de 2022 presentado por el Estado mexicano en el caso *Radilla Pacheco* sobre la garantía de no repetición relativa a la reforma del artículo 57 del CJM antes referida; y, se nos notificó que ésta será supervisada por el Tribunal de forma conjunta en los cuatro casos, por lo cual nos fue requerido presentar nuestras respectivas observaciones a más tardar el 7 de febrero de 2023¹⁷.

Atendiendo lo anterior, nos referiremos a continuación a la información proporcionada por el Estado mexicano señalando nuestras consideraciones de manera conjunta.

II. Observaciones al informe del Estado

A. Consideraciones generales

Las organizaciones representantes saludamos la decisión del Tribunal de llevar a cabo una supervisión conjunta sobre la medida de reparación que nos ocupa y que, conforme exponremos, resulta de la mayor relevancia, tanto por el tiempo transcurrido sin que el Estado haya dado pleno cumplimiento, como por el impacto que ello tiene en el contexto mexicano actual.

¹³ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, Resolutivo 1; y *Op. Cit.*, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, Resolutivo 1.

¹⁶ *Ibid.* Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, párr. 23; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, párr. 23.

¹⁷ *Op. Cit.*, Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Nota REF.: CDH-12.511/482; REF.: CDH-12.580/425; REF.: CDH-12.579/417; y REF.: CDH-12.449/360 de 9 de enero de 2023.

Antes de desarrollar nuestras observaciones, es importante recordar el sentido de la presente medida como garantía de no repetición. Los cuatro casos en referencia se relacionan con violaciones a los derechos humanos perpetradas por miembros de las Fuerzas Armadas¹⁸, frente a las cuales existió un uso extralimitado del fuero militar, conforme referimos en antecedentes¹⁹. Así, la Corte ordenó reformar el CJM con el fin de garantizar que hechos como estos –especialmente la violación de la garantía a un juez o tribunal competente consagrada en el artículo 8.1 de la CADH²⁰– no se repitieran, y que, en adelante, la normativa interna fuera compatible con los estándares internacionales referentes a las limitaciones que deben de observarse en la jurisdicción militar y que el propio Tribunal sintetizó en:

- a) *no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de todas las violaciones de derechos humanos*
- b) *sólo puede juzgar a militares en servicio activo, y*
- c) *sólo puede juzgar la comisión de delitos o faltas (cometidos por militares activos) que atenten, por su propia naturaleza, contra bienes jurídicos propios del orden militar.*²¹

En este marco, el informe estatal de 17 de noviembre de 2022 señala, por un lado, que el Estado, a través de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) “ha realizado las incidencias pertinentes” para el cumplimiento de la medida en cuestión²²; y por otro, hace referencia al rol de la Guardia Nacional (en adelante “Guardia” o “GN”) como corporación de seguridad.

Sobre la GN, el Estado indica que, por Acuerdo de la Presidencia de la República, anunciado por el titular del Ejecutivo federal en agosto de 2022, esta institución pasaría a formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la cual ejercería su control operativo, administrativo y financiero²³. Agrega que si bien la GN operaría bajo el control de la SEDENA “su carácter se mantendrá como civil y continuará su consolidación como una institución cuya función principal es contribuir a la seguridad pública y desarrollar sus actividades con capacitación y adiestramiento policiales de naturaleza no bélica”²⁴.

¹⁸ La desaparición del señor Rosendo Radilla Pacheco; la tortura perpetrada sobre Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera; y la tortura sexual contra Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega.

¹⁹ *Cfr. Op. Cit.*, Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, Considerando 3; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, Considerando 3.

²⁰ *Ibíd.*, Visto 1 de ambas Resoluciones.

²¹ *Cfr. Ibíd.*, Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Resolución 17 de abril de 2015, Visto 1; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, párr. 13.

²² Informe del Estado mexicano sobre garantías de no repetición en el caso *Radilla Pacheco* de 17 de noviembre de 2022, párr. 3.

²³ *Ibíd.*, párr. 4.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 5.

Así, el Estado concluye diciendo que actualmente se encuentra en un proceso de reestructuración y reformas, por lo que solicitó a la Corte que continúe el análisis sobre el cumplimiento de dicha reparación²⁵.

En vista de lo expuesto por el Estado, las representantes desarrollaremos a continuación nuestras consideraciones, primero, refiriéndonos a la situación general de incumplimiento que guarda la medida en comento; y después, a la cuestión de la GN y su relevancia en el cumplimiento de las Sentencias.

B. Sobre la falta de cumplimiento de la medida ordenada en los cuatro casos

Han pasado más de trece años desde que la Corte ordenó al Estado mexicano, por primera vez, que reformara el CJM; y más de siete años desde la última resolución en la cual este tribunal valoró la situación de cumplimiento en los cuatro casos, tras lo cual determinó que la medida estaba parcialmente cumplida y puntualizó los parámetros sobre los cuales México debía realizar los cambios para asegurar que el artículo 57 cumpliera con los estándares en la materia. Sin embargo, como detallaremos, hasta el día de hoy –a pesar de los pasos dados en decisiones de la SCJN– la armonización legislativa sigue sin materializarse.

Aunque el informe estatal señala que la SEGOB ha realizado “incidencias” (a través de la Unidad de Derechos Humanos), no detalla a qué se refiere, ni da cuenta de ninguna acción concreta que se haya efectuado para cumplir con la medida ordenada por la Corte. No obstante, lo cierto es que durante todos estos años la posición estatal se ha basado en la omisión y la pasividad, tal como las representantes en los distintos casos hemos señalado reiteradamente ante la Corte²⁶.

Asimismo, es importante señalar que es la propia Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB la encargada de coordinar el cumplimiento de todas las sentencias emitidas por la Corte IDH; sin embargo, ésta no ha tomado acciones efectivas para impulsar que esta medida se haga efectiva, ni para entablar espacios de diálogo conjuntos con las representaciones de todos los casos de la referencia.

Así, por ejemplo, en todo este tiempo el Estado mexicano no ha demostrado al Tribunal que se hayan llevado a cabo acciones en el Congreso de la Unión para impulsar la reforma pendiente, ni acciones concretas para impulsar que el Titular del Ejecutivo presente una iniciativa de ley para atender las modificaciones pendientes al CJM en el marco de las referidas sentencias, ni ha demostrado

²⁵ *Ibíd.*, párr. 6.

²⁶ *Cfr.* Escritos de las representantes en el caso *Cabrera García y Montiel Flores* de fechas 16 de febrero de 2021, págs. 4-8; y 5 de febrero de 2019, pág. 14; escrito de las representantes de los casos *Fernández Ortega y otros* y *Rosendo Cantú y otra*, de fecha 24 de octubre de 2019, pág. 11; y escrito de las representantes del caso *Rosendo Cantú y otra* de fecha 8 de septiembre de 2020; escrito de los representantes del caso *Rosendo Radilla Pacheco* de 3 de enero de 2023, 31 de octubre de 2022 y agosto de 2020.

voluntad para hacerlo. Por el contrario, el Estado ha ignorado consistentemente nuestras consideraciones y lo dispuesto por la Corte tanto en las Sentencias, como en las Resoluciones de abril de 2015; y desde la reforma de 2014 –valorada por el Tribunal–, el artículo 57 del CJM no ha sido modificado²⁷.

En consecuencia, insistimos en que, hasta el día de hoy, el CJM sigue sin restringir el fuero militar en los términos establecidos por la Corte en sus sentencias y en la resolución de 2015; en particular en casos en los que el delito en cuestión no afecta a una víctima civil pero tampoco afecta primordialmente la disciplina militar objetivamente valorada²⁸.

Al amparo de ello, como ha constatado la Corte²⁹, persiste la posibilidad de que se inicien investigaciones paralelas en el ámbito civil y en el ámbito militar, bajo la premisa de que éste último se limitaría a indagar las afectaciones a la disciplina militar en el ámbito castrense³⁰. Esto es preocupante pues los procesos que se siguen en el fuero militar no garantizan la participación o involucramiento de las víctimas e, incluso, en la práctica podrían generar incentivos perversos para desincentivar las investigaciones civiles.

Sumado a lo anterior, como las representantes en el caso *Cabrera García y Montiel Flores* reportamos a la Corte, en 2016 se publicaron reformas al Código de Justicia Militar y al Código Militar de Procedimientos Penales, que indebidamente extienden la jurisdicción militar sobre personas civiles permitiendo a las autoridades militares de procuración e impartición de justicia realizar actuaciones e incluso actos de molestia y de privación de derechos, respecto de civiles, frente a lo cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)³¹ interpuso una acción de

²⁷ A la fecha, el CJM establece en su artículo 57.II.a: “Son delitos contra la disciplina militar: II.- Los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos: a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de

actos del mismo; (...)

²⁸ Cfr. Escrito de las representantes en el caso *Cabrera García y Montiel Flores* de 16 de febrero de 2021, pág. 5.

²⁹ *Op. Cit.*, Corte IDH. *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Resolución de 17 de abril de 2015, Visto 1 y Considerando 7.

³⁰ Cfr. Escritos de las representantes en el caso *Cabrera García y Montiel Flores* de 16 de febrero de 2021, pág. 5; y de 5 de septiembre de 2019, pág. 14.

³¹ Las acciones de inconstitucionalidad pueden consultarse en: <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-46-2016>. Específicamente, la CNDH estimó que constituyen una indebida extensión de la jurisdicción militar sobre personas civiles los artículos 128, fracción VIII, 129 fracción XI, 212, del Código Militar de Procedimientos Penales, así como los artículos 38 y 49 bis XII, del Código de Justicia Militar porque facultan al Ministerio Público Militar y a la Policía Ministerial Militar, a requerir y obligar a comparecer a personas civiles para que suministren, informes, documentación y datos para la investigación de hechos delictivos de la competencia militar. Lo mismo estimó respecto de los artículos 87, 123, 171, 357, 361, 363 y 364 del Código Militar de Procedimientos Penales pues permiten la realización de diligencias procesales castrenses sobre civiles. Y también en cuanto a los artículos 136, fracciones VI y VII y 367 del Código

inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que a la fecha –a seis años de presentarse– sigue sin resolverse³².

Por otro lado, cabe resaltar el rol de la SCJN en cuanto al alcance del fuero militar. Como también se ha hecho de conocimiento del Alto Tribunal, en 2018 la Suprema Corte validó la extensión del fuero militar para el juzgamiento de delitos y faltas cometidas por militares que afecten la disciplina militar realizando actos de servicio, y cuando no estuviere involucrado un civil o se tratara de violaciones de derechos humanos³³; mientras que en 2020 la misma SCJN adoptó un criterio más favorable en relación con el delito de homicidio que ha avanzado positivamente en acotar el fuero militar³⁴, acotando los alcances del fuero militar respecto a no sólo el carácter civil de la víctima o el ofendido, sino más bien, que exista “una conexión directa entre aquélla y la disciplina castrense objetivamente valorada (principio organizativo de las fuerzas armadas)”³⁵, reflejando un entendimiento adecuado de los alcances de éste, lo cual, sin embargo, no se ha reflejado en el CJM.

Es importante subrayar que aun cuando las autoridades judiciales han emitido criterios de interpretación sobre el alcance de la actual redacción del artículo 57 del CJM, es ineludible la obligación del Estado –tanto por lo ordenado por la Corte IDH como por el principio de seguridad jurídica–, de señalar con toda claridad en dicha normativa que las violaciones a derechos humanos cometidas por militares contra otros militares no pueden, bajo ninguna circunstancia, ser conocidas por el fuero militar y atenerse únicamente a los casos sobre la disciplina castrense objetivamente valorada.

En este tenor, consideramos relevante que la Corte valore el hecho de que la CIDH ya ha conocido casos sobre México en los que concluyó que integrantes de las Fuerzas Armadas fueron víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por propios agentes militares; como ilustran los asuntos derivados en los Informes de Fondo 43/96 (Caso 11.430)³⁶ y 2/06 (Caso 12.130)³⁷, que permanecen abiertos hasta la actualidad. Con ello, se evidencia que las preocupaciones de la representación en relación con la falta de adecuación del CJM no son menores, ni tampoco improbables o excepcionales.

Militar de Procedimientos Penales, así como 83 fracciones XIX y XXIII del Código de Justicia Militar, pues estos posibilitarían a las autoridades militares ejecutar medidas de protección a víctimas civiles.

³² Cfr. Escrito de las representantes en el caso *Cabrera García y Montiel Flores* de 16 de febrero de 2021, pág. 5.

³³ *Ibíd.*, pág. 6.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ SCJN, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 77, Agosto de 2020, Tomo IV, pág. 3049, *Tesis Aislada 1a. X/2020 (10a.)*, “DELITO DE HOMICIDIO. QUEDA EXCLUIDO DEL FUERO MILITAR PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Disponible en: <https://bit.ly/3nLaAuQ>

³⁶ CIDH. Informe No. 43-96. Fondo. *Caso 11.430, México*, 15 de octubre de 1996.

³⁷ CIDH. Informe No. 2/06. Fondo. *Miguel Orlando Muñoz Guzmán, México*, 28 de febrero de 2006.

C. Sobre la Guardia Nacional, la estrategia de militarización de la seguridad pública en México

Conforme señalamos *supra*, las violaciones a los derechos humanos cometidas en los cuatro casos involucran la participación de agentes militares en tareas de seguridad pública, en diversas épocas: la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco en 1974 tras un retén; la detención y tortura contra Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores en 1999 en el marco de un operativo de combate al narcotráfico; así como la tortura sexual de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández, en 2002, en el marco, también, de acciones de combate al tráfico de narcóticos.

Estos no son los únicos casos en los que el Tribunal se ha pronunciado por violaciones cometidas en el marco de la militarización de la seguridad pública en México. En 2018, en el caso *Alvarado Espinoza y otros*, la Corte condenó al Estado por las desapariciones forzadas de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes, ocurridas en 2009 en el contexto de la llamada “Guerra contra el narcotráfico”, la estrategia de seguridad del Estado iniciada en 2006, por la cual se desplegó a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad ciudadana con la intención de combatir al crimen organizado³⁸. Refiriendo en particular:

(...) como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser: a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.³⁹

A pesar de las referidas sentencias internacionales, la situación de militarización de la seguridad pública que la Corte ha verificado durante estos años persiste hasta la actualidad y se ha profundizado desde el marco legal, constitucional y jurisprudencial, así como con el despliegue que mantienen las Fuerzas Armadas. En esta tesitura, el incumplimiento de la medida en cuestión tiene un efecto importante en la situación actual que enfrenta el país. Es por ello de especial

³⁸ Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrs. 54-58.

³⁹ *Ibíd.*, párr. 182.

relevancia lo que el Estado refiere sobre la creación y rol de la GN, que hoy en día se constituye como la principal fuerza de seguridad en el país (y la única fuerza de seguridad pública federal), ante lo cual es importante brindar a esta H. Corte más información para comprender su alcance.

La GN fue creada por vía de reforma constitucional publicada el 26 de marzo de 2019, con un acuerdo mayoritario en ambas cámaras del Congreso de la Unión, en dónde –después de un proceso de discusión y apertura a diferentes sectores– se estableció que dicha institución de la Federación sería “de carácter civil, disciplinado y profesional”⁴⁰. Sin embargo, en la misma reforma se incorporaron, mediante artículos transitorios, disposiciones contradictorias respecto al carácter civil, al establecer que dicha corporación sería integrada, además de por elementos que hasta el momento constituían la Policía Federal, por elementos provenientes del sector castrense: Policía Civil Militar y Naval⁴¹, y que las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina participarían en el establecimiento de su estructura jerárquica, regímenes de disciplina, normas de ingreso y capacitación entre otras⁴². Asimismo, se estableció que el presidente de la República podría disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública durante cinco años en tanto se consolidaba la GN⁴³.

Subsecuentemente, en mayo del mismo año se publicó el Decreto mediante el cual se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el que se asigna un valor central a la participación de las Fuerzas Armadas⁴⁴ y enseguida las legislaciones secundarias derivadas de dicha reforma⁴⁵, entre ellas la Ley de la Guardia Nacional⁴⁶, en la que se otorgan diversas facultades en materia de investigación (confundiendo los ámbitos de la prevención y la investigación), migración y vigilancia a esta corporación de facto castrense; ello derivó en la impugnación de diversas disposiciones de esta ley mediante acción de inconstitucionalidad presentada por la

⁴⁰ DOF. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*. 26 de marzo de 2019. Artículo 21. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_235_26mar19.pdf

⁴¹ *Ibid.*, artículo segundo transitorio.

⁴² *Ibid.*, artículo sexto transitorio.

⁴³ *Ibid.*, artículo quinto transitorio, que establece: “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.”

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República*. 16 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0

⁴⁵ A saber: Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional sobre uso de la fuerza, Ley Nacional del Registro de Detenciones y reformas a la Ley Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicadas en el DOF en mayo de 2019.

⁴⁶ Cámara de Diputados. *Ley de la Guardia Nacional*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf>

CNDH ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)⁴⁷, la cual a la fecha continúa sin resolverse.

Dos meses después de su creación, se anunció que el titular de la GN sería un servidor público de origen castrense, dejando así de lado el carácter civil de la institución. Esto se agudizó en octubre de 2020, cuando se dio la instrucción presidencial de adscribir las unidades de la GN alrededor del país al Ejército mexicano⁴⁸; Además, en los hechos, la conformación de la GN lo vuelve un cuerpo militarizado, según su último reporte, el 80% de sus elementos formaban parte de las Fuerzas Armadas permanentes⁴⁹.

Por otro lado, en mayo de 2020 el presidente de la República emitió un Acuerdo por el cual dispuso la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública hasta el año 2024⁵⁰ (esto derivado del artículo quinto transitorio de la Reforma constitucional de 2019 al que se hizo referencia *supra*). Este plazo se amplió hasta el año 2028, tras una reforma aprobada por el Legislativo en noviembre de 2022⁵¹. Por su parte, también en noviembre de 2022, la SCJN resolvió una controversia constitucional, interpuesta por la Cámara de Diputados en 2020, y validó el mencionado acuerdo presidencial⁵². Cabe señalar que el Estado en su informe refiere que por “Acuerdo de la Presidencia, la Guardia Nacional pasará a formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), a efecto de que la

⁴⁷CNDH. *Acción de inconstitucionalidad 62/2029*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-622019>; Así mismo, véase el *amicus curiae* presentado por el Centro Prodh ante la SCJN respecto a las acciones de inconstitucionalidad que presentó la CNDH respecto a dichas legislaciones, en: <https://centroprodh.org.mx/2020/08/04/amicus-curiae-sobre-inconstitucionalidad-de-leyes-relacionadas-con-la-guardia-nacional/>

⁴⁸ Véase: Centro Prodh. *Poder Militar: la Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, págs. 137-142. Junio de 2021. Disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Poder_Militar.pdf

⁴⁹ Según datos oficiales, de los 113 mil 833 elementos que integraban la GN en 2021, 90,597 formaban parte de las Fuerzas Armadas. Ver: *Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional, 2021*, disponible en <https://www.gob.mx/guardianacional/documentos/informe-de-actividades-guardia-nacional-2021>

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación. *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0

⁵¹ Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0

⁵² SCJN. *SCJN VALIDA EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA MIENTRAS SE CONSOLIDA LA GUARDIA NACIONAL*. 29 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7159>

última ejerza un control operativo, administrativo y financiero de la Guardia”⁵³, sin embargo, el contenido del informe estatal se encuentra desactualizado, pues como se refirió, dicho cambió ocurrió, si bien por solicitud expresa del Presidente, mediante reforma a la Ley de la GN, ya hoy en vigor.

De igual forma, contrario a lo que establece el Estado respecto a que pese a que la GN “operará bajo el control de SEDENA, su carácter se mantendrá como civil y continuará su consolidación como una institución cuya función principal es contribuir a la seguridad pública y desarrollar sus actividades con capacitación y adiestramiento policiales de naturaleza no bélica”⁵⁴, las reformas recientemente adoptadas dan cuenta de que **se ha trastocado totalmente el carácter civil** de dicha corporación y que el adiestramiento (así como operación y capacitación) dependerá de la Secretaría castrense.

Conforme a lo expuesto, en primer lugar llamamos la atención de esta Corte, respecto del incumplimiento por parte del Estado mexicano de la medida en cuestión sujeta a supervisión, ello toda vez que, pese a las modificaciones realizadas, aún no se acota en el CJM el fuero militar en los estrictos términos ordenados en las Sentencias, permitiendo la aplicación del fuero militar en los casos en que la víctima sea militar, así como posibilitando juicios paralelos (como se refirió *supra*), sin que (más allá de los criterios referidos por parte de la SCJN) el orden jurídico establezca de forma clara que únicamente procederá el fuero militar en los casos en que, más allá de la víctima, el delito imputado esté vinculado con la disciplina castrense objetivamente valorada.

Por otro lado, contrario a lo señalado por la Corte en los casos de referencia (así como en la Sentencia de este Tribunal en el caso Alvarado), el Estado mexicano continúa ampliando la presencia de elementos del sector castrense en tareas de seguridad pública. Lo que ha implicado que, en los hechos, la seguridad pública esté en manos tanto de elementos de las Fuerzas Armadas desplegados en el territorio, como de la GN como institución que pese a lo establecido en la Constitución, en los hechos está integrada por elementos castrenses y cuya adscripción tanto en operación como mando está sujeta a la SEDENA. Sumado a que, como se refirió, lejos de acotarse en los términos referidos el fuero militar, se amplía su procedencia respecto a los elementos de la GN. Así, lejos de atender las Sentencias en su conjunto (tanto en los resolutivos como en su contenido), el Estado mexicano ha optado por fortalecer la militarización de la seguridad pública, sin salvaguardas suficientes, contraviniendo el espíritu de la medida de no repetición que se ordenó en las sentencias.

⁵³ Informe del Estado mexicano sobre garantías de no repetición en el caso Radilla Pacheco de 17 de noviembre de 2022, párr. 4.

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 5.

D. Reformas a la Ley de la Guardia Nacional y su impacto en el cumplimiento de la medida objeto de supervisión por parte de la Corte IDH

En septiembre de 2022 se aprobaron una serie de reformas a diversas leyes, en particular a la Ley de la Guardia Nacional, con las cuales se trasladó formalmente a la SEDENA el control operativo y administrativo de la GN⁵⁵. Así, entre otras disposiciones, se establece que en la estructura de esta institución el primer nivel de mando le corresponde a la SEDENA a la que estará subordinada la Comandancia de la Guardia (art. 12); y que el titular de la SEDENA tendrá entre sus facultades ejercer el control operativo y administrativo de la GN, así como expedir Manuales, planes y distribución (artículo 13 bis); además de que se transfieren los recursos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la SEDENA para la operación de la GN (sexto transitorio).

Aunado a lo anterior, con la adhesión de un segundo párrafo al artículo 57 de la Ley de la Guardia Nacional se dispone que el personal militar asignado a esta continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos previstos en el CJM que atenten contra la jerarquía y la autoridad. Es decir, se expande el ámbito de jurisdicción militar a elementos que pertenecen a una institución que constitucionalmente se plantea como civil, ampliando con dicha reforma la aplicación del artículo 57 del CJM (mismo que este Alto Tribunal ha ordenado adecuar) a elementos castrenses integrados en la GN.

Finalmente, cabe indicar que, ante la emisión de la multicitada reforma a la Ley de la Guardia Nacional, una fracción minoritaria de legisladores presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN⁵⁶, la cual aún no ha sido resuelta y se suma a los asuntos pendientes sobre las reformas que extienden el alcance de la jurisdicción militar y las facultades de la GN mencionadas supra. Por su parte, la CNDH se abstuvo de presentar acción de inconstitucionalidad contra estas reformas y, por el contrario, emitió un pronunciamiento respaldando la reforma y dando a conocer sus razones para no realizar dicha impugnación, en el que reveló su falta de independencia, conocimiento técnico del tema y de los estándares sobre derechos humanos⁵⁷.

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública*. Publicado el 9 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgn/LGN_ref01_09sep22.pdf.

⁵⁶ PAN Senado. *Presentan 49 legisladores acción de inconstitucionalidad por militarización de la seguridad pública*. 11 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.pan.senado.gob.mx/2022/10/presentan-49-legisladores-accion-de-inconstitucionalidad-por-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>

⁵⁷ CNDH. *Pronunciamiento DGDDH/067/2022*. 13 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf

III. Conclusiones

Las acciones del Estado mexicano han sido insuficientes para cumplir totalmente con la medida ordenada en las Sentencias, pese al importante avance logrado con la reforma de 2014 al CJM.

La posición estatal frente a los aspectos pendientes se ha caracterizado por la pasividad y la inacción, como consta en los distintos informes que ha rendido en los cuatro casos, en los cuales ignora reiteradamente nuestras respectivas observaciones. Más aún, es preocupante que el Estado ha hecho caso omiso de las determinaciones de la Honorable Corte, en particular de sus Resoluciones de supervisión emitidas hace más de siete años, en las que estableció de manera puntual y clara cuáles son los parámetros sobre los cuales México debe realizar las modificaciones legislativas al citado artículo 57.

En contraste, como parte de su estrategia de militarización de la seguridad pública, el Estado ha introducido en su ordenamiento jurídico disposiciones para expandir el ámbito de la jurisdicción penal militar a los elementos castrenses que integran la GN, permitiendo a esta jurisdicción especializada conocer de presuntos delitos que se cometan con motivos del servicio en una institución que constitucionalmente es civil.

IV. Petitorio

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos que:

PRIMERO. Tenga por presentado este escrito en tiempo y forma, y lo incorpore a los expedientes de los cuatros casos a los efectos correspondientes.

SEGUNDO. Mantenga como pendiente de cumplimiento la medida de reparación ordenada en los puntos resolutivos décimo, décimo tercero, décimo segundo y décimo quinto de las Sentencias de los casos *Radilla Pacheco; Fernández Ortega y otros; Rosendo Cantú y otra;* y *Cabrera García y Montiel Flores*, respectivamente; y continúe supervisando la misma de manera conjunta.

Sin más por agregar, aprovechamos la ocasión para transmitirle las muestras de nuestra más alta consideración,

Atentamente,


Gisela De León/
CEJIL


Víctor A. Del Pozo R.
CMDPDH


María Luisa Aguilar
Centro Prodh

P/Abel Barrera Hernández
Abel Barrera Hernández
Tlachinollan