

Acción de Inconstitucionalidad 11/2018

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo

Carlos María Pelayo Moller, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a nombre propio y del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) me dirijo a usted de manera respetuosa para presentar un *Amicus Curiae* ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con cuestiones relativas a la validez de la Ley de Seguridad Interior, materia de estudio de la Acción de Inconstitucionalidad 11/2018.

En espera de que los elementos aportados sean de utilidad para formular una resolución acorde con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, me permito solicitar:

Único. Se me tenga por presentado el *Amicus Curiae* a nombre de Carlos María Pelayo Moller y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Ciudad de México, a 29 de octubre de 2018


Carlos María Pelayo Moller

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
en representación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Recibido de un enviado, en (1) foja con:
- Amicus Curiae, en (14) fojas.



**ANTE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Amicus Curiae

Sobre

**Incompatibilidad de la Ley de Seguridad Interior con los estándares
internacionales en materia de derechos humanos**

**Acción de Inconstitucionalidad 11/2018 presentada por la Comisión Nacional de
los Derechos Humanos**

Presentado

En nombre propio por:

**Carlos María Pelayo Moller
(Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM)**

Y a nombre de:

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Con la colaboración en investigación de:

**Mayra Ortiz Ocaña
Fernanda Téllez Girón García
Daniel Tenorio Pérez
Daniela Reyes Rodríguez**

29 de octubre de 2018

ÍNDICE

I.	Introducción y objeto del <i>amicus curiae</i>	3
II.	Antecedentes.....	4
	A. Proceso de discusión, aprobación y objeciones a la Ley de Seguridad Interior.....	4
	B. Acciones judiciales constitucionales en contra de la Ley de Seguridad Interior.....	5
III.	Estándares internacionales en materia de derechos humanos aplicables a este caso	6
	A. La Ley de Seguridad Interior es contraria a los estándares interamericanos, pues pretender habilitar el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública	7
	1. Casos de la Corte IDH en donde se ha abordado la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.....	7
	B. La Ley de Seguridad Interior prevé una restricción al acceso a la información pública que resulta violatoria al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	10
IV.	Conclusión y petitorio.....	14

I. Introducción y objeto del *amicus curiae*

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) es una organización no gubernamental de carácter regional, fundada en 1991. Nuestro principal objetivo es lograr una implementación efectiva de las normas de derechos humanos en los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del uso del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) y de otros mecanismos de protección internacional. De esta manera, a lo largo de los últimos 25 años, CEJIL ha monitoreado y denunciado situaciones violatorias de derechos humanos en la región en general, y ha acompañado a miles de víctimas en la reivindicación de sus derechos frente a la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Carlos María Pelayo Moller, quien presenta el *amicus* a nombre propio y del Centro por la Justicia y el Derecho Interacional es Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Asimismo, en la elaboración del presente documento se contó con la ayuda de Mayra Ortiz Ocaña, Fernanda Téllez Girón García, Daniel Tenorio Pérez y Daniela Reyes Rodríguez.

Considerando nuestra vasta experiencia en el uso de los estándares internacionales que han sido desarrollados por los órganos del SIDH y por otros mecanismos de protección internacionales, específicamente en relación con el control de convencionalidad y el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte” o “Corte IDH”), es nuestro interés aportar, a través del *amicus curiae*, algunas consideraciones que puedan ser de utilidad y relevancia para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Suprema Corte”), a la hora de emitir un pronunciamiento definitivo dentro del recurso dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 9/2018 presentada por el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

A continuación, se hará una breve referencia a los antecedentes en los que se enmarca el presente *amicus curiae*. Posteriormente, nos referiremos a los estándares internacionales en materia de derechos humanos que deben ser considerados por este Alto Tribunal al resolver acerca de este tema. Por último, formularemos nuestras conclusiones y el petitorio correspondiente.

II. Antecedentes

A. Proceso de discusión, aprobación y objeciones a la Ley de Seguridad Interior

Desde el inicio de los grandes operativos en contra del narcotráfico durante el sexenio del ex Presidente Felipe Calderón se había discutido la posibilidad de crear un marco normativo para la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado.¹ Por otra parte, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitidas en contra de México durante 2009 y 2010 visibilizaron la importancia de dicha problemática, como se comentará más adelante.

La discusión fue retomada durante 2017 por parte de distintos actores políticos. Al respecto, fueron tomadas en cuenta, para la elaboración de los dictámenes correspondientes, cuatro propuestas de ley elaboradas, respectivamente, por: Jorge Ramos Hernández del Partido Acción Nacional (PAN), Manuel de Jesús Espino Barrientos de Movimiento Ciudadano (MC), Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional (PAN) y Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática (PRD).²

El dictamen de la actual Ley de Seguridad Interior fue votado en la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2017, en donde se aprobó en lo general con 248 votos³. Posteriormente, el pleno del Senado mexicano la aprobó en lo general, por 71 votos a favor, 34 en contra y 3 abstenciones.⁴

La actual Ley de Seguridad Interior fue objeto de fuertes objeciones durante su breve proceso de discusión, así como después de su promulgación. Así, la Ley ha sido cuestionada tanto por organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU⁵, la Comisión Interamericana de Derechos

¹ “Felipe Calderón pide aprobar su Ley de Seguridad Nacional” 21 de abril de 2010 disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2010/04/21/felipe-calderon-pide-aprobar-su-ley-de-seguridad-nacional>

² Véase Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=1754b0c6023e9e04384ee5204e231a91&Seguimiento=3636409&HistoriaLeg=1&Asunto=3652992

³ Diario de debates de la Cámara de Diputados del 30 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

⁴ Diario de Debates del Senado de la República del 14 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2964

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “México: Proyecto de Ley de Seguridad Interior supone riesgo para los derechos humanos y debe ser rechazado, advierten expertos y expertas de la ONU”, 14 de diciembre de 2014, Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1065:mexico-proyecto-de-ley-de-seguridad-interior-supone-riesgo-para-los-derechos-humanos-y-debe-ser-rechazado-advierten-expertos-y-expertas-de-la-onu&Itemid=266

Humanos (CIDH)⁶, organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional⁷ e incluso órganos autónomos internos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁸ y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)⁹. Sin olvidar señalamientos puntuales desde la academia.¹⁰

B. Acciones judiciales constitucionales en contra de la Ley de Seguridad Interior

En el contexto anterior, se han emprendido diversas acciones con el fin de que la Ley de Seguridad Interior sea declarada inconstitucional.

Así, los siguientes municipios presentaron diferentes controversias constitucionales: Nezahualcóyotl, Ocuilan y Cocotitlán en el Estado de México; Oxtutzab, Tepakan y Hochtun en Yucatán; los de San Pedro Cholula, Ahuacatlán, Tepeyahualco y Soltepec en Puebla; Morelia y Cherán de Michoacán; e Hidalgo del Parral, Chihuahua. Adicionalmente, la entidad federativa de Chihuahua hizo valer este tipo de acción.¹¹

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México”, 4 de diciembre de 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/200.asp>

⁷ Human Rights Watch. “México debe rechazar la ley de seguridad interior”, 7 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2017/12/07/mexico-debe-rechazar-la-ley-de-seguridad-interior>

Amnistía Internacional. “El Secretario General de Amnistía Internacional repudia la Ley de Seguridad Interior y exhorta al Presidente de México a vetarla”, 15 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/secretario-general-de-amnistia-internacional-repudia-la-ley-de-seguridad-interior-y-exhorta-al-presidente-de-mexico-a-vetarla/>

⁸ CNDH. “Posicionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la publicación y entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior” 27 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_441.pdf

⁹ “INAI se suma al rechazo de la Ley de Seguridad Interior” Periódico el Financiero, Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/inai-se-suma-al-rechazo-de-la-ley-de-seguridad-interior>

¹⁰ IBERO, UNAM y UdeG insisten en rechazo a Ley de Seguridad Interior, 13 de diciembre de 2017, disponible en: <http://ibero.mx/prensa/ibero-unam-y-udeg-insisten-en-rechazo-ley-de-seguridad-interior>

¹¹ Controversia Constitucional 38/2018 actor : Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, Controversia Constitucional 33/2018 actor : Municipio de Ocuilan, Estado de México, Controversia Constitucional 34/2018 actor : Municipio de Cocotitlán, Estado de México, Controversia Constitucional 40/2018 actor : Municipio de Oxtutzab, Yucatán, Controversia Constitucional 35/2018 actor : Municipio de Tepakan, Yucatán, Controversia Constitucional 37/2018 actor : Municipio de Hochtún, Yucatán, Controversia Constitucional 4/2018 actor : Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, Controversia Constitucional 39/2018 actor : Municipio de Ahuacatlán, Puebla, Controversia Constitucional 36/2018 actor : Municipio de Tepeyahualco de Cuahutémoc, Puebla, , Controversia Constitucional 47/2018 actor : Municipio de Soltepec, Puebla, , Controversia Constitucional 48/2018 2018 actor : Municipio de Morelia, Controversia Constitucional 49/2018 actor : Municipio de Cherán, Controversia Constitucional 10/2018 actor : Municipio de Hidalgo del Parral, Chihuahua, Controversia Constitucional 46/2018 actor : Estado de Chihuahua.

Diferentes Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, partidos políticos entre otros actores, presentaron por su parte diferentes tipos de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en contra de la misma Ley de Seguridad Interior.¹²

Finalmente, a pesar de que la Ley no ha sido aún aplicada por el Ejecutivo Federal¹³, ya ha sido objeto de decisiones por parte de jueces federales quienes la han encontrado inconstitucional y violatoria a derechos humanos.¹⁴ Al respecto, este Honorable Tribunal tuvo bien a determinar que dichas causas, en definitiva, serían resueltas dentro del marco del presente proceso.¹⁵

III. Estándares internacionales en materia de derechos humanos aplicables a este caso

Conforme ha sido asentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en su constante jurisprudencia, cuando los Estados ratifican un tratado internacional como la CADH, sus jueces y juezas también se ven en la obligación de dar cumplimiento a lo establecido por aquélla. Así, jueces y juezas tienen la responsabilidad de que el efecto útil del instrumento no se anule o merme por leyes internas contrarias a su contenido, objeto y fin. En este sentido, en palabras de la propia Corte IDH: “los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también ‘de convencionalidad’ *ex officio* entre las normas

¹² Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 Presentada por Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión. Acción de Inconstitucionalidad 8/2018 Presentada por Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión. Acción de Inconstitucionalidad 9/2018 Presentada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Acción de Inconstitucionalidad 10/2018 Presentada por Partido Político Movimiento Ciudadano. Acción de Inconstitucionalidad 11/2018 Presentada por Comisión Nacional de Derechos Humanos. Acción de Inconstitucionalidad 16/2018 Presentada por Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro. Controversia constitucional 21/2018 Presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Controversia Constitucional 23/2018 presentada por la Defensora de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

¹³ “Peña promulga Ley de Seguridad Interior, pero esperará revisión de la SCJN” Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/peña-nieto-promulgo-este-jueves-ley-de-seguridad-interior/>

¹⁴ “Ley de Seguridad Interior es inconstitucional, resuelven dos jueces”. 11 de mayo de 2018. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/1105/mexico/ley-de-seguridad-interior-es-inconstitucional-resuelve-juez-silva-garcia-documento/>

¹⁵ SCJN. Pleno. Acuerdo General Número 3/2018 de Veintiocho de Mayo de Dos Mil Dieciocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se dispone el aplazamiento del dictado de la resolución en los amparos en revisión del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el problema de constitucionalidad del decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”¹⁶. Así, las juezas y jueces y los órganos judiciales deben no sólo tener en consideración lo establecido por el tratado, sino también la interpretación realizada por la Corte IDH, al ser ésta la intérprete última de la CADH¹⁷.

En atención a la obligación de los Estados de realizar un control de convencionalidad, quienes suscribimos este escrito procederemos a hacer mención de los estándares interamericanos relativos a al involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, los cuales indican que si bien, esta está permitida, debe ser excepcional, contrario a lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior.

Posteriormente, desarrollaremos estándares relacionados con el derecho a la libertad de expresión y el acceso a información en manos del Estado, debido a que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los mismos.

A. La Ley de Seguridad Interior es contraria a los estándares interamericanos, pues pretender habilitar el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública

Gran parte de la jurisprudencia de la Corte IDH se encuentra marcada por casos en donde las fuerzas militares, cumpliendo tareas de seguridad pública, han cometido graves violaciones a los derechos humanos. Respecto a este tema, el Tribunal Interamericano ha mantenido una jurisprudencia constante en el sentido de considerar que las fuerzas armadas no deben intervenir en tales tareas debido a que representan un riesgo para los derechos humanos. A esta jurisprudencia nos referiremos a continuación.

1. *Casos de la Corte IDH en donde se ha abordado la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública*

¹⁶ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128. Ver, también: Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 180; Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 339; 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, párr. 236; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de mayo de 2011. Serie C No. 225, párr. 219; Corte IDH. Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 151.

¹⁷ 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, párr. 225. Ver, también: Corte IDH. Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 151; Corte IDH. Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 311.

En el derecho internacional comparado se ha llegado a la determinación de diversos escenarios en donde las actividades militares resultan riesgosas para la población civil¹⁸. La Corte IDH ha desarrollado este punto ampliamente en su jurisprudencia. Así, en el caso *Zambrano Vélez* determinó que es imprescindible “limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”¹⁹. Esto incluso en el ámbito de estados de emergencia o alteración del orden público²⁰.

En dicho caso la Corte también señaló que la amenaza “delincuencial”, “subversiva” o “terrorista” “puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos”²¹. Sin embargo, la Corte precisó que:

la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción. Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado (...)”²².

Así, el Tribunal ha determinado que “sin importar las condiciones de cada Estado, existe una prohibición absoluta de la tortura, de las desapariciones forzadas de personas y de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, prohibición que constituye una norma inderogable de Derecho Internacional”²³. En el mismo sentido, en el Caso

¹⁸ ECHR, *Demiray v. Turkey* Application No 27308/95, Merits and Just Satisfaction, 21 November 2000, para. 41-47 y ECHR, *Özalp and Others v Turkey* Application No 32457/96, Merits and Just Satisfaction, 8 April 2004, para. 32-39.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51. En el mismo sentido: Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

²⁰ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51.

²¹ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 96.

²² Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 199. Ver también: Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 96; Corte IDH. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 63.

²³ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 199. Ver también: Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007.

Perozo y otros, la Corte llegó a insistir en el “extremo cuidado que los Estados deb[ían] observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común”²⁴.

Un punto de inflexión en esta materia son los casos mexicanos que la Corte IDH tuvo oportunidad de decidir en 2010. En los casos *Fernández Ortega y otros*, *Rosendo Cantú y otra*, y *Cabrera García y Montiel Flores*, la problemática resultaba similar: violaciones a derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles en el cumplimiento de funciones relacionadas con tareas de seguridad pública.

Así en los casos *Fernández Ortega y Rosendo Cantú* se señaló que la mujeres en Guerrero se encontraban bajo una “*violencia institucional castrense*” generada a partir de la “presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en Guerrero”²⁵, lo que había colocado a la población “en una situación de gran vulnerabilidad”, lo que propició que se cometieran abusos que fueron dejados en la impunidad²⁶.

Sin embargo, en ningún otro caso la Corte IDH ha sido tan clara sobre este tema como lo fue en el caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. En dicha oportunidad se consideró que “en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos”²⁷.

Serie C No. 166, párr. 96; Corte IDH. Caso *Barrios Altos Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 41; Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163; 132.

²⁴ Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 166. Ver también: Corte IDH. Caso *Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51; Corte IDH. Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

²⁵ 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, párr. 79. Corte IDH. Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, párr. 71.

²⁶ 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, párr. 79. Corte IDH. Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, párr. 71.

²⁷ 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, párr. 86. La Corte en este párrafo además señaló que “[...] organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial

Asimismo, el Tribunal estableció que:

[...] los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas²⁸.

Del examen de la Ley de Seguridad Interior, es posible establecer que la misma no pretende que el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sea excepcional²⁹. Por el contrario, su objetivo es facilitar la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de tareas.

Así, es evidente de los artículos 5 de la ley, que señala a las Fuerzas Armadas entre las entidades responsables de su aplicación, así como en artículo 11 que también establece que estas se encuentran entre las entidades responsables de contener las amenazas a la seguridad interior.

En consecuencia, esta Suprema Corte debe realizar un control de convencionalidad sobre la Ley de Seguridad Interior y establecer que la misma es incompatible con los estándares internacionales y por lo tanto debe ser expulsada del ordenamiento jurídico mexicano.

B. La Ley de Seguridad Interior prevé una restricción al acceso a la información pública que resulta violatoria al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰

La Ley de Seguridad Interior prevé en su Artículo 9 que *“La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad*

deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.

²⁸ 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, párr. 88.

²⁹ Si bien, la Ley de Seguridad Interior no utiliza el término seguridad pública, no cabe duda que la misma se refiere a asuntos de orden interno, en oposición a los asuntos de seguridad nacional u orden externo, que son aquellos para los cuales las Fuerzas Armadas poseen la preparación y herramientas adecuadas.

³⁰ Diversas ideas desarrolladas en esta sección se encuentran desarrolladas con mayor detalle en: Pelayo Moller, Carlos María. “El acceso a la información pública en casos de graves violaciones a los derechos humanos”, en *Estudios en Derecho a la Información*, número 5, Enero-Junio de 2018. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/12120/13804>

Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.” Esta disposición es contraria al artículo 13 de la CADH el que protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo control del Estado³¹.

Dicha información, según la Corte IDH, “debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción”³². Igualmente, la Corte ha determinado que el principio de máxima divulgación establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones, las cuales tienen que estar previamente fijadas por la ley, obedecer a razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.³³

El Artículo 9º de la Ley de Seguridad Interior clasifica *in extenso* y sin excepción todo lo relacionado con ella como de seguridad nacional, siendo la información en torno a ella reservada. El hecho de que se contemple una norma general que impone una regla general y absoluta va en contra del principio de máxima publicidad y de excepcionalidad de la reserva de información. El principio de máxima publicidad obliga a que la autoridad administrativa y judicial que determina si la información es pública o no decida esto caso a caso. En esta ponderación, retomando lo señalado por la Corte IDH debe obedecer a razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Por otro lado, en el *Caso Gomes Lund* la Corte IDH estableció que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes³⁴. En opinión de diversos autores una lista de graves violaciones a derechos humanos tendría que incluir: el genocidio, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, desapariciones forzosas, esclavitud y comercio de esclavos, detenciones arbitrarias y prolongadas, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, crímenes de lesa humanidad, apartheid y discriminación

³¹ El Artículo 13.1 de la Convención Americana (Libertad de Pensamiento y de Expresión) prevé que “*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*”

³² Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

³³ Bertoni, Eduardo y Zelada, Carlos J., “Artículo 13. Libertad de pensamiento y expresión” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coord), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, SCJN-KAS, 2014, p. 329 a 331. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92 y 89.

³⁴ Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 202.

racial y religiosa sistemáticas, entre otras³⁵. Por su parte, la Primera Sala de la SCJN consideró que para determinar la existencia de una grave violación a los derechos humanos se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones a través de criterios cuantitativos o cualitativos³⁶.

Las disposiciones que permiten el acceso a la información en casos de graves violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad se justifican a partir de la enorme opacidad con la que se ha manejado este tema por las autoridades mexicanas a lo largo de la historia del siglo XX y lo que va de este siglo. Los reclamos respecto a la falta de acceso a información en casos de graves violaciones a derechos humanos han sido frecuentes no sólo en una perspectiva histórica – en sucesos como la masacre de Tlatelolco, entre otros – sino también contemporánea.

Como ejemplo de lo anterior destaca que la Corte IDH haya tomado nota del hecho de que a los familiares de Rosendo Radilla Pacheco no les haya sido posible obtener copias del expediente penal de investigación de la desaparición forzada de su familiar ocurrida en 1974. Al analizar la disposición de la entonces vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental³⁷ y en aplicación del artículo 29 b) de la CADH, la Corte IDH consideró en 2009 que debía entenderse que:

[...] el derecho de las víctimas en este caso a obtener copias de la averiguación previa conducida por la Procuraduría General de la República no está sujeto a reservas de confidencialidad, en tanto que la misma se refiere a la investigación de

³⁵ Damrosch, Lori Fisler. Gross and Systematic Human Rights Violations en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Febrero de 2011, párr. 12.

³⁶ La Primera Sala de la SCJN determinó que “El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la "gravedad" radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.”
SCJN. Primera Sala. VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA, Décima Época, Registro: 2000296, Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Tesis: 1a. XI/2012 (10a.), Página: 667.
Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

³⁷ En torno a que no podía invocarse el carácter de reservado de la información cuando se tratase de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, como lo es la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco. De esta manera, las víctimas en el presente caso deben tener derecho al acceso al expediente y a solicitar y obtener copias del mismo, ya que la información contenida en aquél no está sujeta a reserva³⁸.

En otra oportunidad, la opacidad en el manejo de la información llevó a que el propio Estado Mexicano no hiciera entrega de la totalidad del expediente penal relacionado con el caso *Campo Algodonero*, a pesar de haber sido solicitado por la propia Corte IDH³⁹.

En la actualidad, la falta de acceso a la información en esta materia es particularmente preocupante, lo cual ha dado lugar a procedimientos ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El análisis de diversos casos presentados ante este organismo permite afirmar la existencia de un claro rechazo por parte de las autoridades a la transparencia, esto incluyendo a la Secretaría de la Defensa Nacional, incluso en casos tan paradigmáticos como Tlatlaya⁴⁰ y Ayotzinapa⁴¹.

La falta de transparencia también se ha visto reflejada en el manejo de la información por parte de las autoridades militares. Así, la SEDENA decidió en 2014 no realizar más las estadísticas relativas a los enfrentamientos ocurridos y la cantidad de fallecidos en cada uno de ellos⁴². Sobre esta cuestión se pronunció la CIDH en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México de 2015, observando lo siguiente:

No se dispone de cifras para el resto de 2014 y el 2015 respecto a cifras de la SEDENA. La Secretaría de la Defensa Nacional informó que “a partir del 6 de abril de 2014, ya no se le da continuidad a dicha estadística, en relación de no ser necesaria para esta dependencia del Ejecutivo federal, debido a que [...] el personal de esta Secretaría, después de repeler una agresión, se limita únicamente a preservar el lugar de los hechos y una vez que hacen presencia las autoridades competentes se desliga de los procesos de investigación correspondientes”. Esto parecería ir en contra de lo que dispone el Manual del Uso de la Fuerza de Aplicación Común a la Tres Fuerzas Armadas, el cual señala que después de una

³⁸ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 258.

³⁹ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 181.

⁴⁰ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 0463/15, Dependencia: Secretaría de la Defensa Nacional, Sentido: Modifica, Sesión: 24 de junio de 2015, Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas.

⁴¹ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5366/14, Dependencia: Secretaría de la Defensa Nacional, Sentido: Revoca, Sesión 5 de febrero de 2015. Ponente: Joel Salas Suárez.

⁴² CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 201.

agresión se procederá a "elaborar un informe detallado del evento donde se efectuó uso de la fuerza de conformidad con las disposiciones que sobre el particular emitan ambas secretarías"⁴³.

Este accionar de la SEDENA no hace más que obstruir la transparencia de la institución, colaborando con la impunidad en la que se encuentra el personal militar responsable de violaciones de derechos humanos. Así lo ha ratificado la CIDH al señalar que, "[a]demás de la posible falta de cumplimiento con la normativa mexicana, el hecho que las fuerzas armadas no rindan cuentas sobre sus actuaciones fatales es de extrema gravedad, una vez que podría facilitar el uso excesivo de la fuerza letal así como la impunidad en incidentes de violación a los derechos humanos"⁴⁴.

En consecuencia, la aplicación del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, no hará más que abonar a la situación de impunidad en la que permanecen muchas de las graves violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas.

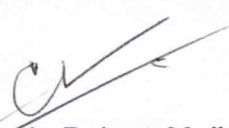
Por lo anterior, la Suprema Corte de Justicia debe ejercer control de convencionalidad y declarar que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a la Convención Americana y por lo tanto debe ser expulsado del ordenamiento jurídico mexicano.

IV. Conclusión y petitorio

Con base en el análisis realizado, quienes suscribimos este escrito solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos que declare que la Ley de Seguridad Interior es contraria a la Convención Americana, por lo que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico mexicano.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para expresarle nuestras muestras de alta consideración y estima.

A nombre propio y del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.



Carlos María Pelayo Moller
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
en representación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

⁴³ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 201. Cfr. Anexo 14. Silva Forné, Carlos, Pérez Correa, Catalina y Gutiérrez Rivas, Rodrigo. Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad, Perfiles Latinoamericanos, 25(50) 2017, p. 348.

⁴⁴ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 201.