

**Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos y del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad**

REFERENCIA:  
OL MEX 16/2018

12 de noviembre de 2018

Honorables Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Tenemos el honor de dirigirnos a Ustedes en nuestra calidad de Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; de Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; de Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos y de Relator Especial sobre el derecho a la privacidad, de conformidad con las resoluciones 33/30, 36/6, 35/15, 34/18, 34/5 y 37/2 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a su atención urgente la información que hemos recibido en relación a la **próxima discusión por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra la Ley de Seguridad Interior.**

Según la información recibida:

A partir del 12 de noviembre de 2018 comenzará la discusión, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), del proyecto de sentencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo sobre las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra la Ley de Seguridad Interior (en adelante “LSI” o “Ley”).

La Ley fue promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017. Su principal objetivo es regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación de la seguridad interior entre las autoridades del Estado mexicano, previendo la participación de las Fuerzas Armadas en dichas tareas.

Tras su promulgación, diversos actores, incluyendo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y un grupo de legisladoras y legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, interpusieron acciones de inconstitucionalidad en contra de la LSI, y argumentaron, entre otros aspectos, su incompatibilidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A través de una comunicación que enviamos al Gobierno de México el 11 de diciembre de 2017, la cual fue seguida de un [comunicado de prensa](#), expresamos también una serie de preocupaciones relativas al entonces Proyecto de Ley. Algunas de estas permanecen vigentes y nos permitimos desarrollarlas a continuación:

#### *Papel de las Fuerzas Armadas*

Nos preocupa la posibilidad de que la Ley tenga el efecto de ampliar el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana y exacerbar el ya elevado nivel de violencia que existe en diferentes partes del país. Nos preocupa especialmente que las Fuerzas Armadas realicen tareas que no les son propias y para las que no han sido entrenadas, lo cual cuestiona su capacidad de acción efectiva en tareas de seguridad ciudadana y combate del crimen, y podría favorecer la comisión de graves violaciones de derechos humanos.

El artículo 26 de la LSI faculta a las Fuerzas Armadas a llevar “a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos”, y lo hace con carácter permanente, sin establecer límite alguno a su aplicación espacial o material. De igual forma, el artículo 15 posibilita la duración indefinida (a través de prórrogas que podrían adoptarse sucesivamente) de las acciones simultáneas de seguridad interior en diversas áreas geográficas del país a cargo de las Fuerzas Armadas, lo cual es un claro desincentivo para que las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales fortalezcan sus instituciones de seguridad civil. Solamente una fracción de un artículo de la LSI (la VI del artículo 23) alude de manera general a un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales, refiriéndose solamente a las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales y careciendo de un contenido mínimo sobre dicho programa.

Asimismo, la Ley establece el mantenimiento indefinido de una intensa participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad como principal respuesta del Estado mexicano frente a la situación de inseguridad, en lugar de abordar el fortalecimiento real y efectivo de las instituciones civiles que son las que deben ocupar esta tarea con un enfoque de seguridad ciudadana y de prevención.

El artículo 28 de la Ley establece que las Fuerzas Armadas realizarán las Acciones de Seguridad Interior “con su organización, medios y adiestramiento”, lo cual no permite hacer las adecuaciones pertinentes para enfrentar una situación distinta a la habitual que deberían desarrollar, especialmente cuando se ha señalado reiteradamente que la formación y adiestramiento militares resultan inadecuados para la realización de las tareas previstas en la ley.

#### *Control y rendición de cuentas*

Respecto del control y la rendición de cuentas, el Capítulo quinto de la LSI, relativo al “control de las acciones en materia de seguridad interior”, solo contiene dos artículos. Dicho control se reduce a la obligación del coordinador de las acciones de seguridad interior a mantener informado al Presidente, a través del Secretario de Gobernación, y a la obligación de éste a remitir a su vez un informe a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. La LSI no hace referencia alguna al contenido mínimo de dichos informes, ni especifica cómo garantizarían la efectiva rendición de cuentas.

Al contrario, el artículo 9 de la LSI dificultaría el ejercicio de rendición de cuentas y la transparencia al excluir toda la “información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley” del escrutinio público mediante la posibilidad de declararla como de “Seguridad Nacional”, contrariamente al principio de máxima publicidad y sin limitar de manera debida el carácter de la información que tendrá carácter protegido.

Por otro lado, las amplias definiciones que utiliza la ley llevarían a considerar a un alto porcentaje de las actuaciones de las autoridades en materia de seguridad interior como de seguridad nacional y por consiguiente a limitar su acceso y transparencia.

#### *Ambigüedad de conceptos*

En términos generales, resulta preocupante el uso en la Ley de conceptos ambiguos como “seguridad interior”, “acciones de seguridad interior”, “amenazas a la seguridad interior” que resultan confusos en relación con las obligaciones de México en materia de derechos humanos, y que no contribuyen a clarificar la naturaleza de las acciones que realizarían las autoridades, incluidas las Fuerzas Armadas, ni la forma en que se desarrollarían las mismas. Algunos otros, como el concepto de “actos de resistencia” carecen por completo de definición a pesar de su relevancia.

La utilización de conceptos ambiguos podría favorecer una aplicación extensiva, discrecional y arbitraria de la LSI. Similarmente, como los escenarios que permiten habilitar las acciones previstas en la ley son demasiado generales y poco precisos, se podrían activar los mecanismos previstos en la ley en una cantidad indeterminada de supuestos.

Nos referimos, asimismo, al concepto de “uso legítimo de la fuerza” utilizado en la LSI, mismo que no se ajusta a los estándares previstos en el derecho internacional de los derechos humanos al hacer referencia solamente al uso “racional y proporcional”, y excluyendo los principios centrales de estricta necesidad y excepcionalidad en el uso de la fuerza.

En cuanto a la inclusión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, nos preocupa que ésta podrá declararse, no solamente cuando se superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes, sino también cuando éstas

se “comprometan”; lo que reduce el umbral indispensable para su emisión (artículo 11, fracción I).

#### *Sometimiento de la autoridad civil al mando militar*

Se ha señalado que, aunque formalmente las Fuerzas Armadas actúan en auxilio de las autoridades civiles, en ocasiones podrían sustituir plenamente a corporaciones civiles en sus funciones, provocando ausencia de rendición de cuentas a las autoridades civiles que estarían auxiliando.

La Ley también elude el liderazgo y la responsabilidad de la autoridad civil al establecer, por ejemplo, que en caso de intervención de las Fuerzas Armadas, serán las autoridades militares quienes dirigirán a los grupos institucionales, su línea de mando serán la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina, y el protocolo de actuación será elaborado por un “comandante” y no por la autoridad civil.

Además, las investigaciones realizadas en la jurisdicción militar podrían obstaculizar en ocasiones la investigación de graves violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades civiles, con retrasos en la remisión de casos a la jurisdicción civil, y dificultando la realización de investigaciones que puedan implicar a miembros de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, la LSI faculta en su artículo 27 a las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos y poner a disposición de la autoridad correspondiente a personas detenidas, pero no especifica un procedimiento claro para su detención y puesta a disposición de las autoridades, ni establece las garantías procesales necesarias para las personas detenidas, pudiendo ponerlas en riesgo de desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias.

#### *Lesión a la autonomía*

El artículo 31 de la Ley contempla que los “órganos autónomos deberán proporcionar la información que le requieran las autoridades”. Dicha disposición es particularmente riesgosa pues incluiría, por ejemplo, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual podría debilitar su misión de supervisión de las acciones de las autoridades. Además, se incluirían en dicha disposición al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y al Instituto Nacional Electoral (INE).

#### *Actividades de inteligencia*

En cuanto a las actividades de inteligencia, la LSI extiende a las Fuerzas Armadas la facultad de realizar tareas de inteligencia “en materia de Seguridad Interior”, sin establecer las debidas garantías para su accionar ni mecanismos de autorización previa, control judicial ni administrativo, seguimiento, ni rendición de cuentas. El artículo 30 indica que las autoridades podrán “hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información”, obviando la obligación de que la recolección de información personal se realice solamente por el método

menos intrusivo que permita obtener el objetivo buscado, en base a los principios de necesidad y proporcionalidad. La mención en el artículo 30 a la obligación de respetar los derechos humanos reconocidos en la Constitución en actividades de inteligencia resulta así incompleta, pudiendo poner en peligro el derecho a la privacidad.

Por lo tanto, expresamos nuestra preocupación por el contenido de la Ley de Seguridad Interior, y su potencial impacto sobre la protección de los derechos humanos en México. En ese sentido, hacemos referencia a las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que México accedió el 23 de marzo de 1981. La protección del derecho a la vida (artículo 6) y la prohibición de la tortura (artículo 7) que no son derogables; el derecho a la libertad personal (artículo 9), a las garantías penales (artículo 14), a la privacidad (artículo 17), a la libertad de opinión y expresión (artículo 19), a la reunión pacífica (artículo 21) y a la libertad de asociación (artículo 22), entre otros, que exigen que, de acuerdo al párrafo 1 del artículo 2, cualquier medida que pueda restringir el ejercicio de tales derechos sea estrictamente necesaria y proporcional<sup>1</sup>. Asimismo, los Estados Partes están obligados a ofrecer recursos accesibles y eficaces para la protección de tales derechos, de acuerdo al párrafo 3 del artículo 2.<sup>2</sup> El artículo 2 también impone a los Estados Partes la obligación de formar a todos los agentes del Estado en materia de derechos humanos.<sup>3</sup> Asimismo, deseamos recordar los principios y normas que rigen el uso de la fuerza por las autoridades pertinentes, en particular el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los cuales proporcionan una interpretación autorizada de los límites y los requisitos para el uso legítimo de la fuerza, en base a los principios de necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad, así como de los mecanismos necesarios para su control y rendición de cuentas.

Hacemos referencia, asimismo, a las numerosas recomendaciones realizadas por órganos de tratados y expertos/as independientes de las Naciones Unidas respecto a la necesidad de restringir al máximo la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, de separar debidamente funciones policiales y militares, así como de garantizar la rendición de cuentas para las violaciones de derechos humanos cometidas por sus miembros.

Ya en 2010 el Comité de Derechos Humanos recomendó a México que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública fuera mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares, así como garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas fueran debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles.

---

<sup>1</sup> Observación general n° 31 del Comité de los Derechos Humanos, para. 6

<sup>2</sup> Observación general n° 31 del Comité de los Derechos Humanos, para. 15

<sup>3</sup> Observación general n° 31 del Comité de los Derechos Humanos, para. 7

También es trascendente recordar la recomendación que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias realizara en el informe tras su visita a México en 2011, en la que señaló: “90. El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas”<sup>4</sup>. De igual forma, en su informe de seguimiento de 2015 el Grupo de Trabajo reiteró dicha recomendación.<sup>5</sup> Es menester hacer hincapié en que la mencionada recomendación tiene sustento en la trágica historia en las últimas décadas del continente americano, cuando la perpetración de desapariciones forzadas generalizadas y sistemáticas ha estado íntimamente relacionada con la participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad interior.

En el mismo sentido se pronunciaron en 2014 el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>6</sup> y el Relator Especial sobre ejecuciones las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias<sup>7</sup>, cuando recomendaron que la seguridad pública se pusiera inmediata y definitivamente en manos de autoridades civiles y no en las Fuerzas Armadas.

Asimismo, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos expresó en el informe final de su misión a México en enero de 2017 su preocupación ante la posibilidad de que el proyecto de LSI, de aprobarse, implicara la normalización del uso de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. Por otra parte, el Relator Especial recomendó al Estado mexicano asegurar que las personas defensoras de derechos humanos fueran debidamente consultadas durante los debates legislativos de la LSI, y garantizar que sus opiniones fueran debidamente consideradas.<sup>8</sup>

En su visita de país del 27 de noviembre al 4 de diciembre 2017, el Relator Especial sobre la promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión junto con el Relator Especial para la libertad de expresión de la Comisión interamericana de derechos humanos expresaron preocupaciones en torno al Proyecto de la LSI temiendo que ésta afectaría negativamente la libertad de expresión, en particular en relación con el acceso a la información, la supervisión suficiente para la recolección de inteligencia y el uso de la fuerza durante manifestaciones.

Por lo anterior, exhortamos a las ministras y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar debidamente nuestras preocupaciones en sus discusiones y deliberaciones sobre la Ley de Seguridad Interior.

Reiteramos nuestra disposición para asistir al Estado mexicano en sus esfuerzos para fortalecer el marco legislativo e institucional del país, y así garantizar la realización de los derechos humanos para todas las personas en México.

---

<sup>4</sup> A/HRC/19/58/Add.2

<sup>5</sup> A/HRC/30/38/Add.4, para 25.

<sup>6</sup> A/HRC/28/68/Add.3, para 83.a

<sup>7</sup> A/HRC/26/36/Add.1, para 103

<sup>8</sup> A/HRC/37/51/Add.2, para 12-13, 115 (h) and (i).

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepten, señoras ministras, señores ministros, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Elina Steinerte  
Vicepresidenta del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

Bernard Duhaime  
Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias

Agnes Callamard  
Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

David Kaye  
Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Michel Forst  
Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Joseph Cannataci  
Relator Especial sobre el derecho a la privacidad