

Ciudad de México a 8 de noviembre de 2018

**Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus
acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.**

Se presenta Amicus Curie.

H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Rocío Culebro, Directora ejecutiva del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C. señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones, en el ubicado en calle 9 número 90 colonia San Pedro de los Pinos, alcaldía Benito Juárez en la Ciudad de México, ante usted C. Ministro Instructor y ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación comparecemos, en relación con las acciones de inconstitucionalidad y con las controversias constitucionales al rubro señaladas, para manifestar lo siguiente:

Que venimos a presentar este texto de Amicus Curie o Amigos de la Corte, en los términos que a continuación exponemos:

En el ámbito de la vida y de la práctica jurisdiccionales, la figura del Amicus Curie o Amigos de la Corte, es conocida y aceptada como la posibilidad de que terceras personas ajenas a algún juicio o controversia puedan expresar su punto de vista, a partir de la convicción de que la resolución que se emita afectaría su interés y su entorno jurídico y social, aun cuando no cuenten con la legitimación para actuar formalmente en el juicio.

En esta idea, la que suscribe considera que como ciudadanos mexicanos

tenemos la obligación y la necesidad de exponer las consideraciones jurídicas que estimamos pertinentes sobre la Ley de Seguridad Interior (la Ley) y en relación con las controversias y acciones de inconstitucionalidad que sobre ella han sido presentadas, por la relevancia que la promulgación de esta ley tiene para la vigencia de los derechos humanos y sus garantías contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Esto es porque la entrada en vigor de la Ley mencionada vulnera la base constitucional de derechos humanos y sus garantías, además de que atenta contra el federalismo y por tanto contra la forma de gobierno y la estructura misma del orden jurídico nacional, siendo sin lugar a dudas inconstitucional en toda su extensión, particularmente en los artículos que más adelante mencionaremos.

Antecedentes

I.- El 30 de noviembre de 2017, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de decreto para la expedición de la Ley de Seguridad Interior, con 248 votos a favor, 115 en contra y 48 abstenciones y lo remitió a Senado de la República.

II.- El día 14 de diciembre de 2017, la Cámara de Senadores aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y de Estudios Legislativos, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, con 75 votos a favor y 44 en contra.

III.- El 21 de diciembre de 2017, la Ley de Seguridad Interior fue promulgada por el Ejecutivo Federal y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

IV.- El día 7 de enero del 2018, el municipio de San Pedro Cholula interpuso una controversia constitucional ante este Alto Tribunal en contra de los artículos 2, 6 y 12 de la Ley de Seguridad Interior por ser contrarios al inciso h de la fracción III del artículo 115 constitucional, en relación a las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito de los municipios.

V.- En fecha 18 de enero de 2018, diputados de los partidos PRD, PAN, MC y Morena presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de la ley de Seguridad Interior, especificando en diversos artículos los elementos de inconstitucionalidad de la Ley.

VI.- El día 19 de enero del 2018, senadores de los grupos parlamentarios de los partidos PRD, PAN, PT e independientes interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal, en contra de la Ley de Seguridad Interior, considerando que transgrede diversos artículos de la Constitución y otros de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

VII.- El día 19 de enero del 2018, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales interpuso acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la misma Ley de Seguridad Interior, señalando particularmente la inconstitucionalidad de su artículo 9.

VIII.- En fecha 19 de enero del 2018, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpuso acción de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal en contra de la Ley de Seguridad Interior argumentando la manera en que diversos artículos de la Ley son contrarios a la Carta Magna.

IX.- Posteriormente han sido presentadas diversas controversias y acciones de inconstitucionalidad, que acreditan graves violaciones del articulado de la Ley de Seguridad Interior a la Constitución y a tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Abundando en los argumentos contenidos en los recursos aludidos así como en diversos Amicus Curiae también presentados ante esta Suprema Corte de Justicia, expresamos a continuación razones jurídicas adicionales para la procedencia de la invalidez de diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior, y del conjunto de la misma, dada su notoria inconstitucionalidad.

Primer Concepto de Invalidez.-

La Ley de Seguridad Interior es

violatoria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que prevé que el Presidente de la República pueda decidir o acordar la suspensión de derechos humanos y sus garantías sin que exista la aprobación del Congreso de la Unión.

a) En efecto, el artículo 11 de la Ley, en su párrafo segundo, señala que el Presidente de la República podrá ordenar por sí (es decir de manera unilateral y unipersonal) la intervención de la Federación, incluidas las fuerzas armadas, para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Tal Declaratoria, como se expondrá más adelante, conlleva la restricción o suspensión de derechos humanos y sus garantías.

La posibilidad que la Ley otorga al Presidente de la República para una decisión unilateral que implique la intervención de las fuerzas armadas y por tanto, como se explicará, la supresión o restricción de derechos humanos sin la aprobación del Congreso de la Unión, la establece también el artículo 12 de la ley de Seguridad Interior. Este artículo dice que el Presidente hará la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, instancia que según el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional, es presidida por el mismo Presidente, lo que significa que en el Consejo de Seguridad Nacional el propio Ejecutivo Federal aprobará lo que él mismo ya habría decidido. Por lo demás, la Declaratoria solamente tendrá que ser notificada a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. De acuerdo con esta disposición, la intervención del Congreso de la Unión es inexistente.

Por su parte, el artículo 14 de la propia Ley dice que el Acuerdo de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá contener.... “V.- Las Fuerzas Federales participantes” “VI.- En su caso, la determinación sobre la disposición de las Fuerzas Armadas para atender la amenaza, en términos del artículo 20 de esta Ley”, lo que reafirma la posibilidad de que el Presidente de la República disponga a su arbitrio de las fuerzas armadas, sin el contrapeso del Congreso que señala el artículo 29 constitucional.

El artículo 20 de la Ley indica es que las fuerzas armadas intervendrán

mediante la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior hecha por el Presidente quien designará a un Comandante de la Fuerzas Armadas participantes en las acciones previstas en la Declaratoria, designación que hará a propuesta de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

El artículo 30 de la Ley dice que las fuerzas armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de seguridad interior en el ámbito de su competencia, actividades que la fracción VII de la Ley define como el conjunto de conocimientos obtenidos a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad interior, es decir labores de investigación.

De otra parte, el artículo 9 de la misma Ley indica que la información que se genere con motivo de su aplicación será considerada de seguridad nacional, lo que quiere decir que todos los resultados de las investigaciones que se realicen, incluyendo desde luego las que lleven a cabo las fuerzas armadas, serán reservadas, o sea que la ciudadanía no tendrá acceso a ellas.

b) Del conjunto de estos artículos, y de la relación que entre ellos existe, se puede deducir sin temor a equivocaciones que el Presidente de la República, a través de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior prevista en la propia Ley, puede decidir y ordenar a las fuerzas armadas que realicen labores de investigación, que de acuerdo con el artículo 21 constitucional corresponde efectuar a las autoridades civiles, es decir al Ministerio Público y a las policías.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos y sus Garantías establecidos en el Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución, el citado artículo 21, que es parte de este Capítulo constitucional, comprende el derecho humano de las personas consistente en que en caso de que alguien sea acusado o imputado por algún delito la conducta y la persona misma sean investigadas por autoridades civiles y no por militares o elementos de las fuerzas armadas.

Por lo tanto, la supresión o restricción de este derecho humano únicamente podría ser hecha por el Presidente de la República con la aprobación del

Congreso de la Unión, como lo indica el artículo 29 constitucional. Al otorgarle la Ley al Presidente la atribución de suprimir este derecho humano mediante una unilateral y unipersonal Declaratoria de Protección a la Seguridad, está incluyendo una disposición claramente inconstitucional.

Adicionalmente los artículos citados de la Ley de Seguridad Interior son violatorios del numeral 2 del artículo 7 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que señala que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

Y la fracción I del artículo 4 de la Ley dice que las acciones de seguridad que pueden ser realizadas por las fuerzas armadas están orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos a la seguridad interior. Esto abre la posibilidad no solamente de que las fuerzas armadas realicen labores de investigación, sino también que puedan llevar a cabo sistemáticamente detención de personas y no exclusivamente en estado de comisión flagrante de delito como lo permite el artículo el párrafo quinto del artículo 16 constitucional.

Esto es, que de acuerdo con los artículos 4, 6, 11, y 16 de la Ley, las fuerzas armadas podrán llevar a cabo detenciones de personas por razones de seguridad interior aunque no exista flagrancia, lo que contradice claramente lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no otorga a las fuerzas armadas esa atribución, y por tanto contradice también lo establecido en la citada Convención Americana Sobre Derechos Humanos, ya que esas detenciones se harán con base en una Ley (precisamente la de Seguridad Interior) que no ha sido dictada conforme a la Constitución, como advierte el mencionado artículo 7 de la Convención de referencia.

Cabe agregar que el artículo 15 de la Ley dice que en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior se deberá de fijar la vigencia de la intervención de la Federación (que comprende a las fuerzas armadas) la cual podría ser por tiempo indefinido, ya que si bien el mismo artículo dice que esa vigencia no será mayor de un año, también dice que podrá

modificarse o prorrogarse por el Presidente de la República. Es decir, que la suspensión o restricción de derechos humanos que conlleva la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, puede prolongarse por el tiempo que el Presidente de la República decida unilateralmente, sin intervención del Congreso de la Unión. No se trataría de una medida frente a una necesidad urgente, sino de una decisión que puede significar permanencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad interior y de seguridad pública que significarían supresión de derechos humanos también de forma permanente.

Al respecto cabe citar la Tesis de Jurisprudencia P/J 37/2000, Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96 que señala que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en peligro o conflicto se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, **de no enfrentarse de inmediato**, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. Y sigue diciendo esta misma tesis que en un supuesto así, al no decretarse la suspensión de garantías ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o por no tener estos la gravedad que supone el texto constitucional, **se prevea que podrán controlarse con rapidez** (los propios conflictos) debiéndose cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales.

La Ley de Seguridad Interior es contraria a lo que dice la Tesis anteriormente citada, ya que lo que esta Ley prevé es la suspensión de derechos humanos y sus garantías de manera permanente y no por necesidad de inmediatez ni suponiendo control con rapidez de ningún conflicto relativo a la seguridad pública o a la seguridad interior.

c) La misma situación de afectación en la Ley ocurre con el derecho humano a la información señalado en el artículo sexto de la Constitución, que indica que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, y que fija también el carácter público de la información que esté en posesión de cualquier autoridad. La amplitud de esta disposición está en la fracción I del apartado A del citado artículo sexto

constitucional.

La reserva temporal de la información, dice el mismo artículo, solamente será por causas de interés público y de seguridad nacional.

Ahora bien, el artículo noveno de la Ley de Seguridad Interior dice que toda información que se genere con motivo de su aplicación se considerará de seguridad nacional y por tanto reservada. Es decir que por el simple hecho de que se obtenga en las acciones que se deriven de una Declaratoria de Protección a la Seguridad, o por alguna acción de investigación de las fuerzas armadas, la información será reservada.

De esta manera, antes de que se obtenga la información, su carácter de reservada ya está determinando, determinación que desconoce lo establecido en el citado artículo sexto constitucional, en cuanto a que la ley (entiéndase en este caso la reglamentaria del mismo artículo sexto constitucional) debe establecer la información que se considere reservada o confidencial.

Es decir, según la Constitución solamente la ley reglamentaria del mismo artículo sexto constitucional puede determinar cuándo una información se considera reservada o confidencial, por lo que cualquier otra disposición, como la de la Ley de Seguridad Interior, que de antemano califica a una información como de seguridad nacional y por tanto reservada, va en contra del texto constitucional.

Y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, reglamentaria del mismo artículo constitucional y que como hemos dicho es la única norma que puede constitucionalmente determinar el carácter reservado o confidencial de alguna información, se establece un procedimiento para que se considere la clasificación de reservada de cualquier información, en el entendido de lo que dice el artículo 114 de la propia Ley General de Transparencia en cuanto a que las causales para considerar reservada una información deberán fundarse y motivarse de conformidad con lo que señala el artículo 113 de la misma Ley como causales de reserva, entre las que se incluye aquellas que comprometan la seguridad nacional.

Además, el artículo 100 de la misma Ley de Transparencia dice que la clasificación, para hacer reservada una información, es un proceso mediante el cual el sujeto obligado (como podría serlo alguna dependencia de las fuerzas armadas) determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva. Esto es, que la reserva se considera para información ya existente y no para una generalidad de información incierta como la que establece el artículo noveno de la Ley de Seguridad Interior.

El mismo artículo 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información dice también que los supuestos de reserva contenidos en otras leyes nunca podrán contravenir a lo que se establece en la propia Ley de Transparencia, lo que precisamente ocurre con la Ley de Seguridad Interior. Es decir, que el artículo noveno de la Ley de Seguridad Interior contraviene flagrantemente lo que indica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente en el Capítulo Primero de su Título Sexto, donde se encuentran los citados artículos 100, 113 y 114. Y al contravenir la Ley de Seguridad Interior explícitamente lo señalado en la Ley Reglamentaria del artículo sexto constitucional, ataca sin ninguna duda lo que dispone la Constitución en materia del derecho humano a la información pública.

En resumen, el artículo noveno de la Ley de Seguridad Interior establece como reservada por ser de seguridad nacional toda información que se genere en el marco de su aplicación, lo que es claramente contrario a lo que dice el artículo sexto de la Constitución en su párrafo segundo respecto al derecho humano al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

d) El derecho a ser investigado por autoridades civiles y no militares en caso de acusación o imputación criminal, y el derecho de las personas a la información, establecidos en los artículos 21 y 6 constitucionales respectivamente, tienen precisamente el carácter de derechos humanos al estar inscritos en el Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a los derechos humanos y sus garantías. Y por tanto les son aplicables lo que señala el artículo primero constitucional sobre la obligación de todas las autoridades

de promoverlos, respetarlos y garantizarlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, todo lo que la Ley de Seguridad Interior desconoce y sobre lo cual su articulado es violatorio

e) Como se ha expuesto, la relación de los artículos 11, 12, 14, 16, 9, 20 y 30 de la Ley de Seguridad Interior significa que el Presidente de la República puede suprimir o restringir los derechos humanos establecidos en los artículos 6 y 21 constitucionales, y en consecuencia puede también desconocer lo que dice el artículo primero de la Constitución de manera unilateral y sin que tenga que solicitar la aprobación del Congreso de la Unión, lo que configura una abierta y clara violación a lo que establece el artículo 29 de la propia Constitución.

Y es que si bien es cierto que la fracción VI del artículo 89 de la Constitución indica que el Presidente de la República cuenta con la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, también es cierto que esa facultad está acotada por lo que dice la propia Constitución, en el sentido de que cuando el disponer o utilizar a las fuerzas armadas implique suspensión o restricción de derechos humanos y sus garantías, la decisión debe de contar con la aprobación del Congreso de la Unión, como señala el multicitado artículo 29 constitucional.

En el mismo sentido, el artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que se refiere a la suspensión de garantías, dice que un Estado Parte puede suspender las obligaciones contenidas en la propia Convención, siempre que esa suspensión no sea incompatible con las demás obligaciones que impone el derecho internacional. Y en este caso la suspensión de derechos humanos y garantías prevista en la ley de Seguridad Interior va en contra de lo establecido en el numeral 2 del artículo 4 de este instrumento de derecho internacional que es precisamente la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

f) Por otra parte, el artículo 6 de la Ley señala que las autoridades federales, incluyendo a las fuerzas armadas, sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior implementarán políticas, programas y acciones para identificar y atender los riesgos contemplados en la

Agenda Nacional de Riesgos a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior. Esta agenda es elaborada con base en lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), incluye riesgos y amenazas a la seguridad nacional y es aprobada por el Titular del Ejecutivo Federal en el ámbito del Consejo de Seguridad Nacional.

Así, lo que dice el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior significa que las fuerzas armadas podrán actuar libremente, sin necesidad de instrucción del Presidente de la República, en los casos de las circunstancias previstas en la Agenda Nacional de Riesgos. Y de acuerdo con lo señalado respecto a los artículos 9 y 30 de la Ley, las fuerzas armadas podrán actuar suprimiendo o restringiendo los derechos humanos a que se refieren los artículos 6 y 21 constitucionales, sin estar sujetas a ningún control ni mando de autoridad civil.

Es claro también que al atentar contra los artículos 6, 21 y 29 de la Constitución, la Ley de Seguridad Interior es contraria a lo que dicen los numerales 14 y 16 de la propia Carta Magna en relación con los derechos humanos de seguridad jurídica y sus garantías.

g) Al otorgar la Ley de Seguridad Interior al Presidente de la República la atribución de disponer libremente de las fuerzas armadas, aun cuando su utilización conlleve la supresión de derechos humanos, y al ser violatoria del artículo 29 constitucional, esta Ley abre el camino para que el propio Titular del Ejecutivo lleve a cabo acciones unilaterales atentatorias contra los derechos humanos y por añadidura absolutamente contrarias al principio de división de poderes.

h) Y por otra parte, como se ha expuesto, el artículo 6 de la Ley permite que las fuerzas armadas puedan restringir o suprimir derechos humanos, inclusive sin la intervención del Ejecutivo Federal. También el artículo 11 de la Ley dice que corresponde a las fuerzas armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior, lo que igualmente quiere decir que pueden actuar sin ningún control de autoridad civil para todas las amplísimas y acciones que dice el artículo 4 de la ley, lo que desde luego implica la violación de derechos humanos y sus

garantías, como se ha indicado, pero en este caso sin la intervención presidencial ni de ninguna autoridad civil.

En consecuencia, además de contradecir a la Constitución, los artículos 6 y 11 de la Ley son contrarios a lo que indica la Tesis de Jurisprudencia P./J. 36/2000 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, que señala que es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, pero **de ningún modo por sí y ante sí** y siempre subordinados a las autoridades civiles.

En relación con esta Tesis cabe comentar que en el caso de la Ley que nos ocupa, además de que habría suspensión inconstitucional de derechos humanos y sus garantías, las fuerzas armadas actuarían por sí, sin ningún control de autoridad civil, exactamente en contra de lo que sostiene la propia Tesis.

Ambas determinaciones que se encuentran en la Ley, la que otorga al Presidente de la República la capacidad de disponer libremente de las fuerzas armadas aun cuando se restrinjan o supriman derechos humanos y la que abre la posibilidad de que las propias fuerzas armadas actúen sin ninguna intervención de autoridad civil restringiendo también derechos humanos, además de ser abiertamente inconstitucionales profundizan la militarización en el País, que en los hechos ha atentado flagrantemente y de manera generalizada en contra de los derechos humanos y no ha servido para reducir la también generalizada inseguridad que se vive en gran parte del territorio nacional.

Por lo expuesto, a Ud. Sr. Ministro, atentamente solicitamos:

Primero.- Considerar en la resolución que proceda lo expuesto en el presente Amicus Curiae.

Segundo.- En su oportunidad declarar la invalidez de los artículos citados de la Ley de Seguridad Interior, por las razones y fundamentos constitucionales y legales expuestos en el texto del propio Amicus Curiae.

Atentamente

Rocío Culebro Bahena
Directora ejecutiva
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C.