



Advocacy for Human Rights in the Americas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y ACUMULADAS

AMICUS CURIAE

H. MINISTROS DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN)

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) presenta¹ este *amicus curiae*² en el contexto de las discusiones sobre la convencionalidad y constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior (LSI).

WOLA es una organización no gubernamental de derechos humanos con sede en Washington DC, fundada en 1974. Por más de cuarenta años WOLA ha monitoreado e investigado los procesos de transición democrática en América Latina, abogado por limitar el apoyo militar de Estados Unidos a las Fuerzas Armadas en la región, por acotar el margen de acción militar en los gobiernos democráticos, y también por mantener un sistema de equilibrios y contrapesos de las autoridades militares como una garantía democrática y de protección de los ciudadanos.

El *amicus curiae* de WOLA aporta argumentos y pruebas sobre: 1) la insuficiencia e ineficacia de los mecanismos civiles de control, supervisión y rendición de cuentas para las fuerzas armadas previstos en los artículos 2, 7, 12, 30, 32 y 33 de la LSI; 2) las implicaciones negativas de otorgar el mando de operaciones de seguridad interior a los militares y someter a las autoridades civiles a aquéllos, tal como se contempla actualmente en los artículos 20, 21, 22 y 28 de la LSI y; 3) cómo la LSI impone un *estado de excepción* en el país sin garantías de protección para la población civil, violando las obligaciones internacionales de México.

Presentamos los siguientes puntos con base en el análisis de WOLA de más de diez años sobre la progresiva militarización de la seguridad pública en México, así como nuestro trabajo de documentación sobre la falta de voluntad de las autoridades mexicanas para fortalecer las instituciones civiles y fuerzas policiales del país. Adjuntamos al final del documento una lista de referencias relevantes de WOLA sobre el tema. Resaltamos en este *amicus* los hallazgos de nuestros informes *Abuso y miedo en Ciudad Juárez: un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México*, de septiembre de 2010 (elaborado en conjunto con el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez)³ y *Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, de

¹ Este documento fue preparado por Ximena Suárez, Subdirectora para México en WOLA, con apoyo de Gina Hinojosa, Asistente de Programas y comentarios de Maureen Meyer, Directora de Programa.

² Tesis: I.10o.A.8 K (10a.), Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Amicus curiae. Sustento normativo del análisis y consideración de las manifestaciones relativas en el sistema jurídico mexicano.

³ Maureen Meyer, con contribuciones de Stephanie Brewer y Carlos Cepeda, “Abuso y miedo en Ciudad Juárez: Un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México”, WOLA y Centro Prodh, septiembre de 2010, https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2010/WOLA_RPT-SPANISH_Juarez_FNL-color.pdf.

noviembre de 2017⁴, el único informe que existe al día de hoy documentando la falta de voluntad política para implementar las reformas del 2014 al Código de Justicia Militar (CJM), que permiten a las autoridades civiles investigar a militares implicados en violaciones de derechos humanos contra civiles.

1. Los mecanismos civiles de supervisión, control y rendición de cuentas para los militares en la LSI son insuficientes y no garantizan el respeto de los derechos humanos.

La LSI contempla como “mecanismos de control” de las acciones militares: 1) el respeto de los derechos humanos como principio rector de la LSI [artículos 2, 7, 12 y 30], 2) la notificación de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [artículo 12], 3) la obligación de la autoridad coordinadora de las Acciones de Seguridad Interior [artículo 32] y 4) un informe para dicha Comisión Bicameral [artículo 33]. En las discusiones legislativas y en el debate público se han defendido estos artículos como las garantías de que los militares no cometerán abusos en la implementación de la LSI y de que, cuando se cometan, serán investigados.⁵ No hay evidencia que soporte dichas aseveraciones.

a) Normas que ordenan a los militares respetar derechos humanos: letra muerta en el sistema jurídico mexicano

Si bien los artículos 2, 7, 12 y 30 de la LSI ordenan a los militares el respeto de los derechos humanos, la evidencia demuestra que para los soldados las normas de ese tipo son **letra muerta**. La LSI no toma en cuenta esta realidad.

Desde 2009 se han emitido en México un total de cuatro lineamientos o protocolos sobre el uso de la fuerza para los soldados, todos los cuales les ordenan no violar derechos humanos⁶ y, a pesar de ello, los abusos de militares contra civiles siguen ocurriendo:

**CUADRO 1: CASOS PARADIGMÁTICOS DONDE HAY EVIDENCIA DE QUE LOS MILITARES INCUMPLIERON LAS NORMAS QUE LES ORDENAN RESPETAR DERECHOS HUMANOS⁷
2012 -2018**

Caso	Fecha	Descripción del caso	Presuntos perpetradores	Estatus del caso

⁴ Ximena Suárez-Enríquez, con contribuciones de Maureen Meyer, “Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México”, WOLA, 7 de noviembre de 2017, <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-justicia-olvidada-la-impunidad-de-las-violaciones-derechos-humanos-cometidas-por-soldados-en-mexico/>.

⁵ No hay organismo de rendición de cuentas en ley de seguridad interior: Layda Negrete, El Financiero Bloomberg, 4 de diciembre de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=GOgw9kclcEM>

⁶ Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho; Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 23 de abril de 2012; Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho; Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas. Todas publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

⁷ Información obtenida del informe “Justicia Olvidada”, WOLA, Noviembre 2017.

Tlatlaya, Estado de México	30 de junio de 2014	Enfrentamiento entre militares y civiles ocurrido el 30 de junio de 2014 en una bodega ubicada en Tlatlaya, Estado de México, durante el cual 22 personas perdieron la vida, de las cuales al menos 12 fueron ejecutadas extrajudicialmente	Elementos de la SEDENA	Impune
Ayotzinapa, Guerrero	26 de septiembre de 2014	Ataque, detención y desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” por fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales y con participación de grupos de delincuencia organizada	Elementos de la SEDENA	Impune
Calera, Zacatecas	7 de julio de 2015	Desaparición forzada y ejecución extrajudicial de siete jornaleros en Calera, Zacatecas, el 7 de julio de 2015, cuyos cuerpos fueron encontrados días después sin vida y, de acuerdo con algunos reportes, al menos a cuatro de ellos tenían el tiro de gracia. Sus familiares denunciaron la desaparición y dijeron que soldados del 97° Batallón de Infantería de la Onceava Zona Militar en Guadalupe, Zacatecas, irrumpieron en el domicilio de los jornaleros como parte de un operativo para localizar armas y drogas, y se los llevaron	Elementos de la SEDENA	Impune
Palmarito, Puebla	3 de mayo de 2017	Enfrentamiento entre la policía militar y personas presuntamente involucrados en la toma clandestina de hidrocarburos (“huachicoleros”) el 3 de mayo de 2017, en el que resultaron muertos seis civiles y cuatro soldados	Elementos de la SEDENA	Impune
Nuevo Laredo, Tamaulipas ⁸	Febrero a Junio de 2018	La ONU documentó la desaparición de 23 personas en Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, de febrero a junio de 2018. Varias de las víctimas apenas tenían 14 años. Según la ONU, podrían haber sucedido más desapariciones durante este período	Elementos de la SEMAR	Impune

⁸ México debe acabar con la ola de desapariciones forzadas en Nuevo Laredo, ONU, 30 de mayo del 2018, <https://news.un.org/es/story/2018/05/1434751>

Las normas pidiendo a los militares respetar derechos humanos (similares a los artículos 2, 7, 12 y 30 de la LSI) no sólo se incumplen sino que se han utilizado para tratar de encubrir órdenes ilegales. Por ejemplo, en la masacre de Tlatlaya (la cual resultó en la ejecución extrajudicial de al menos 12 civiles) los soldados cumplían la orden de “operar en la noche en forma masiva [...] a fin de **abatir delincuentes en horas de oscuridad**”. En el medio castrense “abatir” significa privar de la vida⁹, es decir, se ordenó a los soldados matar a quienes ellos *percibieran*¹⁰ como “delincuentes”. Ese mismo documento militar ordenaba a los soldados, unas líneas antes, “actuar [...] conforme a derecho prevaleciendo en todo momento el respeto a los Derechos Humanos”. Al día de hoy, la orden militar de matar civiles no ha sido investigada y la mención al “respeto de los derechos humanos” se ha usado como pretexto para desviar la atención sobre la gravedad de la orden militar de matar civiles¹¹.

Por otra parte, las autoridades civiles encargadas de investigar abusos militares omiten llamar a rendir cuentas a los soldados que incumplen las normas que les obligan a respetar derechos humanos, con una consecuencia preocupante: según números proporcionados por el gobierno mismo, el **97% de los abusos militares cometidos contra civiles quedan impunes**¹².

Por estas razones, consideramos que los artículos 2, 7, 12 y 30 de la LSI como mecanismo de control de los militares son insuficientes.

b) La Comisión Bicameral de Seguridad Nacional como mecanismo de control parlamentario (artículo 12 de la LSI): opacidad y simulación

El artículo 12 de la LSI establece que cualquier Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior se notificará a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La comisión bicameral se creó en 2005 por mandato de la Ley de Seguridad Nacional y tiene la función de controlar y evaluar las políticas de seguridad nacional del Ejecutivo.¹³ La LSI expande esa función de control a la implementación de la LSI.

No hay evidencia de que la Comisión Bicameral haya actuado a través de los años como un mecanismo de control de las fuerzas armadas, fundamentalmente porque la información sobre las actividades de la Comisión y sus informes no son públicos (el artículo 60 de la Ley de Seguridad Nacional ordena “resguardar y proteger la información y documentación que se proporcione a la Comisión [...] sin que pueda ser difundida o referida”). La LSI agrava aún más esta opacidad: su artículo 9 ordena que la

⁹ Centro Prodh, “Tlatlaya a un año: La orden fue abatir”, junio de 2015, http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=198&Itemid=28&lang=es.

¹⁰ Cfr. “Atrocidades Innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, Open Society Justice Initiative, 2016, sobre la “estrategia de seguridad (...) contra cualquier persona que se *perciba* como vinculada con la delincuencia organizada”, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

¹¹ Abatir, la orden; respetar derechos humanos, un anexo, dice Centro Pro, 5 de julio de 2015, La Jornada, <https://www.jornada.com.mx/2015/07/05/politica/003n1pol> y Centro Prodh, “Poder Judicial ordena a PGR esclarecer el caso Tlatlaya”, 12 de agosto de 2018, http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2555.

¹² Ximena Suárez-Enriquez, con contribuciones de Maureen Meyer, “Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México”, WOLA, 7 de noviembre de 2017, <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-justicia-olvidada-la-impunidad-de-las-violaciones-derechos-humanos-cometidas-por-soldados-en-mexico/>.

¹³ Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, Senado de la República, “De conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley de Seguridad Nacional, la Comisión Bicameral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida”, http://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_nacional/reu_trabajo.php.

información sobre la aplicación de la ley es reservada al ser una cuestión de “seguridad nacional”. Es decir, por mandato de dos leyes, tanto la de Seguridad Interior como la de Seguridad Nacional, el Congreso puede reservar la información sobre la LSI.

Esta opacidad es más alarmante en el contexto mexicano, donde los mecanismos de control parlamentario de las fuerzas armadas de por sí ya son débiles. En el país “*no hay una tradición legislativa en asuntos de defensa...el Congreso se limita a aprobar o desaprobado el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo*”, además de que “*las Fuerzas Armadas casi nunca proveen información detallada a los legisladores, ni estos la demandan*”. Y aunque el Senado tiene la facultad constitucional de aprobar o rechazar nombramientos militares, en la práctica jamás ha ejercido ese poder, ni evaluado seriamente a los candidatos a esos puestos.¹⁴ El débil control parlamentario sobre las fuerzas armadas es particularmente grave si se toma en cuenta que México es uno de los pocos países de la región que no tiene un civil como ministro de defensa, reduciendo aún más los espacios civiles de supervisión sobre las fuerzas armadas.

En conclusión, el único mecanismo de “control parlamentario” de la LSI se limita a remitir a otro mecanismo de control parlamentario (la Comisión Bicameral de la Ley de Seguridad Nacional) el cual es opaco y no existe evidencia de que haya sido un contrapeso de las fuerzas armadas.

2. Las implicaciones negativas de las LSI en las reformas del 2014 al Código de Justicia Militar (CJM) sobre el acceso a la justicia para víctimas de abusos militares.

En el debate público se ha ignorado el impacto negativo que la LSI tendrá en las reformas legales que buscan proteger a las víctimas de abusos militares; en concreto, nos referimos a las reformas del 2014 al CJM que permiten investigar en jurisdicción civil las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados.

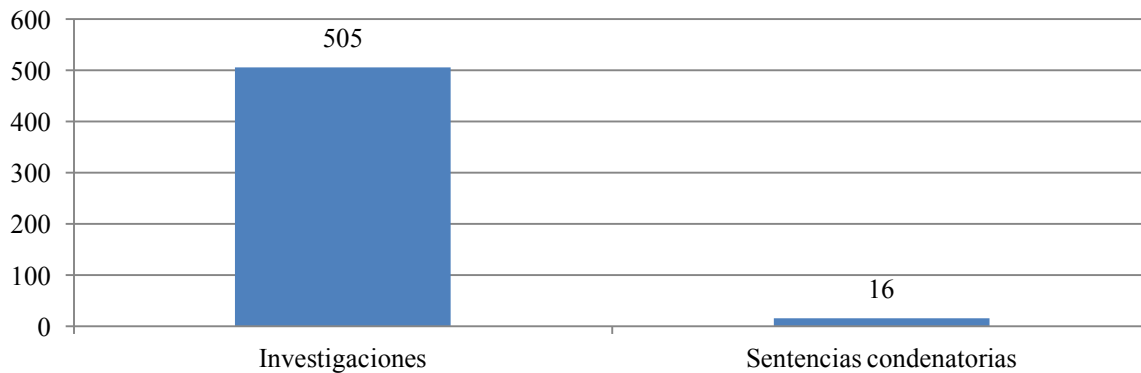
Las reformas del 2014 al CJM son relevantes en la discusión de la LSI por tres razones: 1) porque son un mecanismo civil de rendición de cuentas de las fuerzas armadas, 2) porque garantizarán el derecho a la verdad y justicia de las víctimas de abusos militares, incluyendo de aquellos que se cometan durante la aplicación de la LSI y porque 3) la LSI amplía aún más el margen de acción y el poder de los militares en México, de los cuales se han valido para obstaculizar las investigaciones civiles sobre abusos militares.

El Poder Legislativo y el Ejecutivo mostraron cierta voluntad política para aprobar y publicar las reformas al CJM en el 2014 (reformas que fueron ordenadas por la Corte Interamericana, y facilitadas por la jurisprudencia de la SCJN¹⁵) pero, una vez aprobadas, las autoridades abandonaron su implementación. Ello tuvo una consecuencia visible: la impunidad en casos de violaciones a derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles es del 97 por ciento.

¹⁴ Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito, Marcos Pablo Moloezni, https://www.casade.org/BibliotecaCasade/3500_1.pdf

¹⁵ El caso Bonfilio Rubio Villegas ante la SCJN: la posibilidad de que se establezca jurisprudencia obligatoria sobre los límites del fuero militar, 29 de junio de 2012, <http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2014/12/Bonfilio-ante-la-SCJN-limites-fuero-militar-1.pdf>

**Gráfica 1:
Investigaciones civiles de violaciones a derechos humanos cometidas por
soldados vs. Sentencias condenatorias
Cifras oficiales, 2012-2016**



A continuación explicamos tres formas en que la LSI impacta negativamente las reformas del 2014 al CJM para investigar abusos militares:

a) La LSI abre el camino para que los militares se nieguen a cooperar en las investigaciones civiles

Nuestro trabajo de investigación ha revelado que uno de los mayores obstáculos en la implementación de las reformas del 2014 al CJM es la reticencia de los militares a cooperar en las investigaciones civiles¹⁶. A pesar de ello, la LSI permite a los militares actuar con arbitrariedad en aspectos que son básicos para desarrollar una investigación civil en dichos casos.

Por ejemplo, los militares pueden definir por sí mismos cuáles de sus acciones son consideradas de “seguridad interior” (artículos 11 y 26) y a partir de ello impedir el acceso a esa información a las autoridades civiles, incluyendo a la Procuraduría General de la República (PGR) y a la futura Fiscalía General de la República cuando investiguen casos de abusos militares. Esto, en un contexto en el cual los militares de por sí ya son reacios a compartir información con las autoridades civiles que les investigan.

De acuerdo con la investigación de WOLA¹⁷, actualmente las autoridades militares obstaculizan las investigaciones civiles de las siguientes formas: 1) iniciando investigaciones militares simultáneas o paralelas a las civiles que eventualmente obstaculizan las investigaciones civiles, 2) dificultando el acceso a los testimonios de los soldados acusados o testigos en el sistema de justicia civil y 3) permitiendo –por acción o negligencia– que los soldados alteren escenas del crimen o declaren falsamente. Dos casos recientes ilustran estas acciones:

¹⁶ Informe de WOLA, Justicia Olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México, <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-justicia-olvidada-la-impunidad-de-las-violaciones-derechos-humanos-cometidas-por-soldados-en-mexico/>

¹⁷ Ver apartado “Metodología” del informe Justicia Olvidada. Durante la investigación tuvimos acceso a información detallada sobre 9 casos de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados investigados en el sistema de justicia civil entre el 2012 y el 2017 y a la versión pública de 12 de las 16 sentencias condenatorias en contra de soldados en jurisdicción civil.

- El caso Tlatlaya [ejecución extrajudicial de al menos 12 civiles] se investigó en jurisdicción militar y civil. Las autoridades militares fueron las primeras que tuvieron acceso a la escena del crimen y a las declaraciones de los soldados acusados, y desarrollaron con mayor celeridad las investigaciones militares, dando la falsa apariencia de que el sistema de justicia militar es más rápido que el civil. Finalmente, en jurisdicción militar se absolvió a seis de los siete soldados investigados y el séptimo fue condenado a un año de prisión por el delito de desobediencia. En el caso civil, la Procuraduría General de la República (PGR) no pudo llevar ningún caso a juicio por falta de pruebas.
- En el caso Calera [desaparición forzada y ejecución extrajudicial de siete jornaleros] la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) inició su propia investigación, realizó las primeras diligencias de investigación y mantuvo a los soldados acusados bajo su custodia. Cuando un juez civil ordenó el traslado de los soldados de la prisión militar a los juzgados civiles para que estuvieran presentes durante su enjuiciamiento, los soldados presentaron un amparo, con lo que se suspendió la orden de traslado.

Por otra parte, en casos tan graves como la masacre de Tlatlaya¹⁸ y el caso Ayotzinapa¹⁹ también se ha demostrado que el ejército se ha negado a proporcionar información a la PGR e inclusive a instancias internacionales como el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esta negativa a dar información impide desarrollar una investigación civil inmediata, efectiva, independiente e imparcial²⁰.

Bajo las facultades otorgadas a las fuerzas armadas en los artículos 11, 26, 27, 30 y 31 de la LSI, se abre el camino para que las fuerzas armadas perpetúen las prácticas de obstaculización antes descritas, afectando el derecho de las víctimas de abusos militares a una investigación en el ámbito civil.

b) Gravedad de las violaciones a derechos humanos cometidas por los militares en contra de civiles

La evidencia muestra que presencia de los soldados en las calles resulta en abusos que bajo el derecho internacional de los derechos humanos constituyen **violaciones graves** a derechos humanos. Es decir, los abusos que cometen los soldados no son menores, sino que afectan los derechos tan importantes como el derecho a la vida y a la integridad física. Como se puede observar en la siguiente gráfica²¹, la mayoría de los casos bajo investigación son por tortura (o relacionadas con tortura) y desaparición forzada. Cuando la LSI normaliza la presencia de los soldados, incrementa el riesgo de que se cometan violaciones **graves** a los derechos humanos.

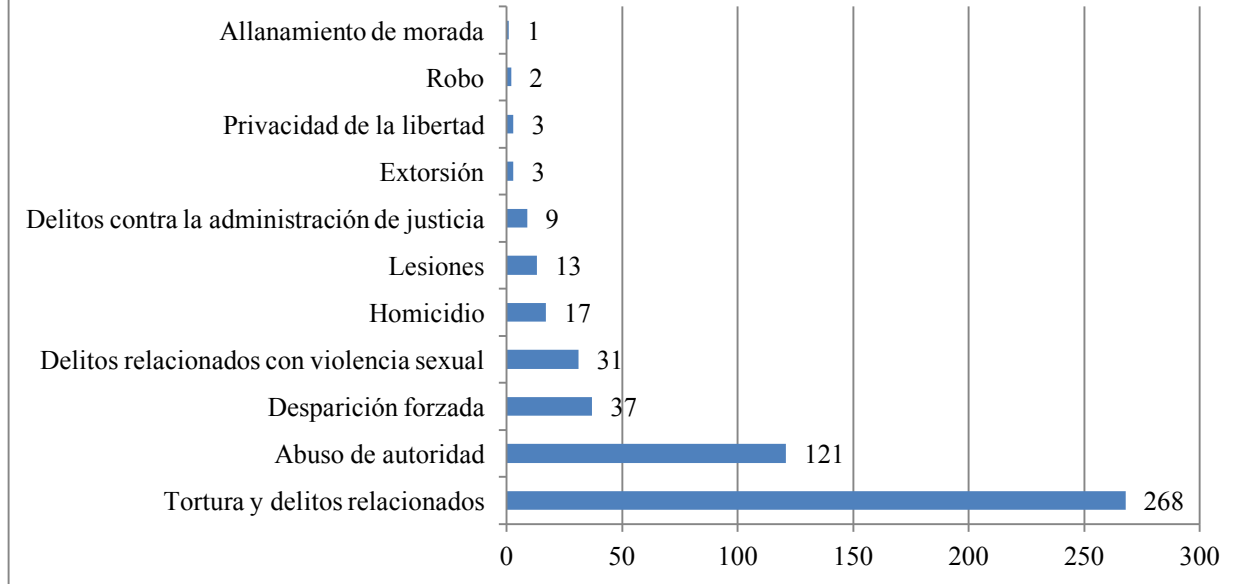
¹⁸ Tlatlaya a un año: La orden fue abatir, Centro Prodh, <http://centroprodh.org.mx/2015/07/02/tlatlaya-a-un-ano-la-orden-fue-abatir/>

¹⁹ Informe Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>

²⁰ La nueva Comisión de Investigación para el caso Ayotzinapa, WOLA, 28 de junio de 2018, <https://www.wola.org/es/analisis/comision-investigacion-caso-ayotzinapa/>

²¹ WOLA, Justicia Olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados

Gráfica 2:
Delitos y violaciones a derechos humanos cometidas por soldados contra
civiles
Cifras oficiales, 2012-2016



c) La LSI afecta el derecho de las víctimas de abusos militares a una investigación civil

Las víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por militares tienen derecho a una investigación y juicio en el ámbito civil donde puedan hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia, y obtener la reparación del daño²². Ello no se refiere únicamente al acto de juzgar a cargo de un tribunal, sino a la propia investigación: son las **autoridades civiles** quienes tienen la **obligación de investigar** esos casos²³. La LSI viola el derecho de la víctimas a una investigación civil en al menos dos sentidos:

- **Limitando el acceso a la información:** La LSI otorga amplios poderes a los militares para controlar la información que es fundamental para las investigaciones civiles. Por ejemplo, los artículos 4.VII, 23.II, 30 y 31 de la LSI autorizan a los militares recabar la información de inteligencia necesaria para “la toma de decisiones en materia de seguridad interior” y obligan a las autoridades federales y a los órganos autónomos a proporcionar la información que les requieran las autoridades, a la vez que el artículo 9 clasifica la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley como de Seguridad Nacional y, por ende, reservada. Esta falta de transparencia afectará la capacidad de la PGR, de la futura Fiscalía y de la CNDH de investigar casos de violaciones a derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles, en un contexto donde de por sí ya hay poca cooperación y hostilidad por parte de las fuerzas armadas cuando se investigan estos casos.

²² WOLA, Justicia Olvidada.

²³ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 13 de junio de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348649&fecha=13/06/2014.

- **La contaminación de investigaciones civiles.** Bajo el artículo 27 de la LSI los militares pueden actuar como primeros respondientes y preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades civiles, inclusive en casos donde ellos mismos estén involucrados. La evidencia demuestra que cuando los soldados intervienen en actos de investigación, a menudo contaminan las investigaciones y alteran pruebas y escenas del crimen, particularmente cuando **ellos mismos están implicados en la comisión de crímenes y violaciones a derechos humanos**. Por ejemplo, en todos los 32 casos en los que la CNDH emitió recomendaciones a la SEDENA por violación del derecho a la vida entre el año 2007 y el 2014, los soldados alteraron la escena del crimen (sembraron armas, drogas o movieron cuerpos) o alteraron la narrativa de los hechos. Dos casos paradigmáticos son: 1) la ejecución extrajudicial de Jorge Antonio Mercado y Javier Francisco Arredondo, estudiantes universitarios en Monterrey, Nuevo León donde se les trató de hacer pasar por sicarios armados “hasta los dientes”, y 2) las ejecuciones extrajudiciales de Tlatlaya, Estado de México, donde se manipularon pruebas para proteger a los soldados involucrados. Asimismo, en el Poder Judicial Federal hay al menos 58 juicios penales entre 2012 y 2016 en contra de soldados por obstaculizar las investigaciones de delitos, en concreto, por los delitos de falsedad de declaraciones judiciales y en informes dados a la autoridad, declarar falsamente como testigos en una averiguación, dar parte contrario a lo que se sabía, simulación de existencia de pruebas, encubrimiento, dilatar injustificadamente la puesta a disposición de un detenido frente a la autoridad correspondiente y delitos contra la administración de justicia.

La manipulación de pruebas y alteración de escenas del crimen, acciones que se incentivan en la LSI, pueden impedir que la PGR desarrolle investigaciones fuertes y sostenga acusaciones sólidas contra soldados en los tribunales civiles. Estas situaciones podrían resultar en la liberación de soldados que hayan cometido delitos contra civiles y, con ello, afectar irreparablemente el derecho de las víctimas de abusos militares a una investigación civil.

3. La LSI crea un estado de excepción sin garantías de protección para la población civil²⁴

La LSI otorga a las fuerzas armadas —y no a las autoridades civiles— la facultad de dirigir operaciones de “seguridad interior”. De acuerdo con los artículos 20, 21, 22, y 28 de la LSI, a partir de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, las fuerzas armadas asumen control y liderazgo para ejecutar “acciones de seguridad interior”, mismas que por ley se definen como **acciones que las fuerzas armadas realizan con medios y adiestramiento militar**. Ello quiere decir que bajo la LSI: 1) se somete a las autoridades civiles al mando militar y 2) se autoriza el uso de **medios militares** en la implementación de la LSI.

En principio, la LSI incumple la obligación de la Convención Americana y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de “informar a los Secretarios Generales de la OEA y de Naciones Unidas la declaratoria de una situación de excepción y de ajustar la declaratoria a los límites expresos de absoluta excepcionalidad, estricta restricción temporal y garantía y respeto de los derechos humanos

²⁴ Apartado desarrollado con base en los estándares internacionales sobre estado de excepción y respeto a los derechos humanos desarrollados en el amicus curiae de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho para la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas.

fundamentales que han sido señalados por el Comité de Derechos Humanos y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁵.

Además, de acuerdo con estándares internacionales los estados de excepción se presentan, en términos generales, cuando:

- 1) Las restricciones que sobrepasan ampliamente las limitaciones y derogaciones permitidas en situaciones ordinarias generalmente a través de leyes de seguridad nacional, leyes antiterroristas y leyes de inmigración,
- 2) Se implementan medidas excepcionales que superan las limitaciones permitidas en situaciones ordinarias y,
- 3) Las regulaciones jurídicas ordinarias se limitan y se da primacía a las instituciones militares, de seguridad e inteligencia por encima de las instancias policiales.

La LSI cumple estos requisitos al ser, en esencia, una ley que se aplica en situaciones no ordinarias que da primacía a las instituciones militares. Según su artículo 11, la LSI se aplica cuando se comprometan o superen las capacidades de las autoridades civiles, o ante la insuficiente colaboración de las entidades federativas para preservar la seguridad nacional. Es decir, se aplica cuando las condiciones de normalidad –esto es, la obligación de las autoridades civiles de garantizar la seguridad de los ciudadanos– sean rebasadas. Otros aspectos de la LSI, como otorgar a las fuerzas armadas (y no a las instituciones civiles) el mando de los operativos de seguridad interior (artículos 20, 21, 22, y 28), reservar la información sobre la implementación de la LSI por motivos de seguridad (artículo 9) y ampliar las facultades de inteligencia de las fuerzas armadas y su facultad de exigir información de las autoridades civiles (artículos 30 y 31) confirman que la LSI contiene medidas excepcionales que superan las limitaciones permitidas en situaciones ordinarias y que impone un régimen militar sobre uno civil.

Los estados de excepción tienen graves implicaciones para los derechos humanos. La LSI ignora esas implicaciones y deja a las personas en **total indefensión**. Ello es todavía más grave si se toma en cuenta – como se ha demostrado antes– que los mecanismos civiles de rendición de cuentas para las fuerzas armadas son **inoperantes** en México y que el país no cuenta con una ley adecuada para regular estados de excepción²⁶. Es decir, si en condiciones ordinarias las autoridades civiles no tienen la voluntad ni capacidad de llamar a rendir cuenta a los militares, mayor es la preocupación cuando –como sucede en el caso de la LSI– esas autoridades civiles (encargadas de controlar a los militares) estarán, por ley, sometidas a los propios militares.

4. Conclusión:

Con base en los anteriores argumentos, WOLA considera que la LSI es contraria a los siguientes derechos humanos y principios constitucionales:

- El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por militares a una **investigación civil, el cual es un derecho reconocido por la Corte Interamericana de**

²⁵ Amicus de la FJEDD.

²⁶ Catalina Pérez Correa, 10 años de guerra, ¿qué hacer?, Seguridad Interior, ¿Seguridad para quién?, Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, marzo 2017, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>.

Derechos Humanos, y reconocido en los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20, 133 y otros de la CPEUM en relación con las reformas del 2014 al CJM.

- La interpretación de la SCJN sobre los artículos 21, 29 y 129 de la CPEUM –según la cual la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad es **excepcional, auxiliar y complementaria**– y,
- La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) –vinculante para los tribunales mexicanos– que establece que la intervención de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública implica **riesgos para los derechos humanos** y,
- La regulación del **estado de excepción** bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. Lista de referencias de WOLA:

- [Los riesgos de la Ley de Seguridad Interior de México: Violaciones a derechos humanos e impunidad por abusos militares](#), 10 de mayo de 2018
- [Audiencia de la Corte Interamericana sobre desapariciones cometidas por el ejército mexicano podría impactar la Ley de Seguridad Interior](#), 25 de abril de 2018
- [La Comisión Interamericana de Derechos Humanos lleva a cabo audiencia sobre implicaciones de la nueva Ley de Seguridad Interior de México](#), 20 de marzo de 2018
- [Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México](#), 26 de enero de 2018
- [La Ley de Seguridad Interior de México: Pasando por Alto los Abusos Militares en Operaciones de Seguridad Pública](#), 8 de febrero de 2018
- [En respuesta a la Ley de Seguridad Interior, organizaciones internacionales forman una nueva coalición para llamar la atención del mundo sobre la rampante impunidad en México](#), 19 de diciembre de 2017
- [Instancias mexicanas e internacionales comparten preocupaciones sobre la Ley de Seguridad Interior en México](#), 13 de diciembre de 2017
- [Al validar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, la Ley de Seguridad Interior empeorará abusos de los derechos humanos y perjudicará la transparencia](#), 14 de diciembre de 2017
- [Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México](#), 7 de noviembre de 2017
- [Seguridad interior en México, ¿Seguridad para quién?](#), 31 de marzo de 2017
- [Pronunciamiento abierto de organizaciones internacionales de derechos humanos en contra de la adopción de una Ley de Seguridad Interior en México](#), 27 de marzo de 2017
- [La Policía en México: Muchas Reformas, Pocos Avances](#), 8 de mayo de 2014

Ximena Suárez Enríquez
Subdirectora para México
La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos