

REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Javier CORRAL JURADO*

Quiero en primer lugar agradecer la invitación tanto a la doctora Olga Islas como al doctor Sergio García Ramírez, quienes me extendieron la invitación a participar en estas Jornadas sobre Justicia Penal, a mí, que no soy eso que suele llamarse un penalista, como ustedes, han podido observar en mi currículum que mi trayectoria en el campo del derecho se ha ocupado desde hace muchos años por el derecho a la información y el tema de los medios de comunicación, pero mi responsabilidad como presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de los Diputados me ha obligado a entrar en el estudio de un conjunto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, que por supuesto buscan de alguna manera superar las atribuciones del Ministerio Público en el campo de la persecución de los delitos, y ese hecho ha generado una enorme polémica en el Congreso, en la opinión pública, y por supuesto entre los integrantes de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, que entre otras instituciones ha sido una de las voces más críticas y más sonoras en términos de alertar o advertir las consecuencias del proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, y que se encuentra turnado precisamente para su estudio y dictamen

* Licenciado en derecho y ciencias sociales por la Universidad de Occidente. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM. Miembro investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinaria en Derecho de Acceso a la Información Pública. Diputado federal en la LXI Legislatura, en donde se desempeña como presidente de la Comisión de Gobernación.

en las comisiones de Gobernación, Defensa Nacional y Derechos Humanos, y a partir de esta visión y de este enfoque es que comparto con ustedes mis puntos de vista, ya decantados por un largo proceso de discusión tanto en un foro nacional como en una mesa de discusión en este mismo Instituto de Investigaciones Jurídicas y, por supuesto, a la luz de una serie de planteamientos de reflexiones como las que la propia Academia Mexicana de Ciencias Penales planteó al Congreso Mexicano.

El párrafo tercero del artículo 14 constitucional dice a la letra: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”. Este principio constitucional, de la exacta aplicación de la ley en materia penal, dispone que solo podrá imponerse la pena señalada por la ley, para los diversos delitos, ya que debe aplicarse precisamente la que está prevenida, y no otra similar. Esta garantía impide, además, que sea castigada como delito una conducta humana si no está incluida ella como delictuosa en las leyes penales. Si el acto o conducta realizada se parece a un delito o si para tal hecho hay una ley o delito inferior, en ambos casos no serán aplicables las acciones de tales disposiciones, pues no son exactamente relacionadas con el hecho.

Las reformas planteadas a la Ley de Seguridad Nacional prevén incorporar un catálogo de conductas que pueden ser consideradas como delictivas, que permitiría a las autoridades en la materia, actuar de tal forma que desactiven las consecuencias de esas acciones. De esta forma, encontramos en el catálogo los siguientes actos tendientes a:

- I. Consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del territorio nacional; ilícitos que por sus consecuencias impliquen riesgos, desafíos o amenazas; o el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

- II. Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; impedir a las autoridades competentes, la prevención y el combate de delitos contra la seguridad de la nación, previstos en el Código Penal Federal; que las autoridades lleven a cabo las acciones necesarias para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos indispensables para la población, prevenir, auxiliar, recuperar y apoyar a la población en caso de contingencias; el ejercicio de las atribuciones de las autoridades para atender una afectación a la seguridad interior; o acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado mexicano frente a otros Estados, sujetos de derecho internacional o agentes no estatales;
- III. Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Contrarrestar la seguridad de la aviación y la navegación marítima;
 - V. Atentar en contra del personal o las sedes diplomáticas o representaciones oficiales de organismos internacionales en el país;
- VI. Financiar acciones y organizaciones terroristas;
- VII. Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégica o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos;
- VIII. Permitir desarrollar a un Estado o un grupo de Estados empleando sus fuerzas armadas para agredir o invadir al Estado mexicano;
- IX. Las demás que señalen otras leyes.

Estos actos permitirían actuar a las instancias encargadas de preservar la seguridad nacional, pero sin que ellas puedan fincar responsabilidades penales, administrativas o civiles; en una palabra, consecuencias jurídicas, porque no lo prevén como delitos las reformas a la Ley de Seguridad Nacional. En el caso del es-

pionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, y traición a la patria, que son delitos contra la seguridad de la nación; y genocidio, que son delitos contra la humanidad previstos en el Código Penal Federal, las conductas deben ajustarse a lo que prevén dichos tipos penales, y en todo caso se les podrían fincar responsabilidades penales en grado de tentativa, pues la finalidad sería desactivar las acciones; es decir, anticiparse para evitar la realización de la conducta.

Por eso acertadamente la iniciativa presidencial, que también prevé este catálogo, los referenciaba a conductas que justificarían solicitar a un juez la orden para intervenir las comunicaciones privadas, como lo prevé el artículo 16 constitucional, y no dejaba abierta la posibilidad de que las instancias encargadas de preservar la seguridad nacional realicen actos arbitrarios, que conculquen los derechos humanos y sus garantías.

Debo aclarar que la actual Ley de Seguridad Nacional, en su artículo 5o. describe estos actos como amenazas; sin embargo, la actual Ley es en realidad una ley orgánica del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, que se expidió en el gobierno del presidente Vicente Fox para regular y normar el trabajo que realiza el Centro.

Las reformas planteadas a la legislación en materia de seguridad nacional invitan a la discusión y polémica por la intervención que se da a las fuerzas armadas, y explico.

La vigente Ley establece un Consejo de Seguridad Nacional, órgano que coordina las acciones orientadas a preservar la seguridad nacional, el cual se conforma por:

- a) El titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- b) El secretario de Gobernación, quien fungirá como secretario ejecutivo;
- c) Y los secretarios de la Defensa Nacional; el de Marina; el de Seguridad Pública; el de Hacienda y Crédito Público; el de la Función Pública; el de Relaciones Exteriores; el de Comunicaciones y Transportes; el procurador general de la República, y el director general del CISEN.

Es decir, la intervención de las fuerzas armadas está presente en las actividades de preservación de la seguridad nacional, pero limitada a la deliberación para establecer y articular la política en la materia. ¿Por qué se acota su participación a estas acciones? La respuesta está en el diseño que prevé nuestra Constitución.

El régimen constitucional mexicano se basa en dos pilares fundamentales de nuestro sistema político; por un lado la organización del Estado mediante la división de poderes, y, por otra parte, las libertades individuales o derechos humanos y sus garantías.

El acuerdo político que como sociedad nos hemos dado establece que el Supremo Poder de la Unión se divide en tres poderes, que mantienen un equilibrio de fuerza para evitar la arbitrariedad que el ejercicio del poder trae consigo.

La participación de las fuerzas armadas concentra la mayor discusión, y quizá muchos se han dado cuenta de las implicaciones constitucionales, que si bien no modifican el régimen político, sí el diseño constitucional que caracteriza a nuestro régimen democrático, ya que se implican y en ciertas redacciones trastocan las siguientes normas constitucionales: el contenido del párrafo final del artículo 16, que se relaciona y complementa directamente con lo prescrito tajantemente con el artículo 13, sobre el fuero de guerra y los tribunales militares, igual correspondencia con lo mandatado en el artículo 132 y el precepto 129 del código fundamental, que hasta la fecha no ha sufrido modificación alguna. Y procedo a explicar.

El sistema constitucional mexicano prescribe una serie de normas que acotan la actuación de los militares en la vida nacional. Su mayor límite lo encontramos en el artículo 129, que en el primer párrafo se lee que

en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas o permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan in-

mediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Lo cual significa que en tiempos de normalidad, en el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana, ni una sola autoridad militar tiene la mínima facultad para actuar fuera de su propio ámbito, la disciplina militar, de manera que carece de competencia para ordenar a los civiles a actuar, permitir o conceder algo que desee o necesite.

La tesis de que la autoridad militar no tiene ninguna potestad o jurisdicción sobre los civiles también se comprueba por lo prescrito en el último párrafo del artículo 16 constitucional, que dice: “en tiempos de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna”, lo cual significa la inviolabilidad del domicilio privado por las autoridades militares que puedan pretender ocuparlo, concediendo al gobernado el derecho a oponerse a tal pretensión o reclamarlo mediante un juicio de amparo.

La prevalencia de lo civil sobre lo militar también la encontramos en el texto constitucional bajo el artículo 13, que en la parte conducente prescribe: “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”. Al respecto, debo comentar que la palabra “paisano” es definida por el diccionario de la Real Academia Española con tres acepciones distintas:

- a) Que es del mismo país, provincia o lugar que el otro;
- b) Campesino, que vive y trabaja en el campo;
- c) El que no es militar. Se dice de los militares o eclesiásticos cuando no viste uniforme o hábito.

Estas definiciones de la palabra “paisano” me permitirán hacer una debida explicación de esta prescripción normativa. La última de ellas es la más acertada, y la razón del porqué el Constituyente la introdujo, ya que el espíritu de la misma es que los civiles jamás estén sujetos a la jurisdicción militar y, que en todo

caso sea la jurisdicción de los tribunales ordinarios la que prevalezca sobre la militar estando los miembros del ejército sujetos a la potestad civil cuando cometan un delito sea del fuero común, federal o incluso del orden militar, en el cual afecten a un civil, o bien el delito lo cometan en coautoría con un civil, cobra relevancia esta afirmación cuando la sujetamos a una explicación de la figura de afectación a la seguridad interior propuesta en las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, pues en tal supuesto se permitiría que los miembros de las fuerzas federales atiendan la afectación que las autoridades locales no puedan enfrentar, y si de las acciones realizadas por el ejército y la policía local o federal, por ejemplo, concurren en la comisión de un delito, se acredita el supuesto normativo previsto en el artículo 13 constitucional.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa, sobre el particular, apunta:

en efecto, en la comisión de un hecho delictuoso, las responsabilidades de los coautores están en íntima relación de tal manera que la liberación de culpabilidad de unos aumenta o agrava la de los otros o viceversa. Tan es así, que en muchos casos prácticos los intereses de los procesados coautores de un mismo delito están en pugna, lo que hace que estos se imputen la responsabilidad penal. Pues bien, para que un juez penal conozca cabalmente de una situación creada por la comisión de un delito, debe deslindar perfectamente las responsabilidades de las personas que concurren en su realización, con el fin de aplicar adecuadamente la pena que corresponda. Para conseguir este objetivo, es menester que enjuicie simultáneamente, en un solo proceso, a los diversos coautores de un delito. De lo contrario, no dispondrá de los datos y elementos suficientes para delimitar las distintas responsabilidades penales. Por tal motivo, tratándose de un delito militar, como de cualquier otro, debe ser un mismo tribunal el que enjuicie a todos los coautores del hecho, y si la Constitución da competencia a los jueces ordinarios para conocer de un caso que verse sobre la comisión de un delito militar en el que hubieren intervenido civiles y miembros del ejército, a ambas categorías de personas debe juzgar.

Esta separación civil de lo militar, de la que he venido hablando y acreditando, la explica con claridad el ilustre abogado Ponciano Arriaga, al afirmar, en su voto particular en el Congreso Constituyente de 1857, lo siguiente:

lo que en mi concepto han querido los señores que hicieron la adición de que se trata es la abolición de esas comandancias fijas, perpetuas, inamovibles, y una precisamente en cada estado como empleo necesario constituido e inherente a la demarcación política, comandancias que no han sido ni son más que rivales de las autoridades de los estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de justicia sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública; y que ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas o civiles, ya sean de los estados o del gobierno federal, han dado margen a todas las querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no sólo la buena armonía que debe entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las armas.

No obstante, existen otras normas constitucionales que deben ser reglamentadas con claridad para salvaguardar fundamentalmente los derechos humanos y sus garantías, así como también la subsistencia del régimen democrático de derecho y el sistema federal en el Estado mexicano; dichas normas son contenidas en la fracción VI del artículo 89 y el 119 de nuestra ley fundamental. La primera de ellas faculta al presidente de la República a preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva (que no existe), y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, en tanto que el segundo, conocido como la garantía federal, que es la protección que los poderes de la Unión deben dar a las entidades federativas ante violencia o invasión exterior; en casos de sublevación o trastorno interior igual ayuda deberán

prestar a la Federación, siempre y cuando la legislatura del estado o su Ejecutivo lo soliciten.

Por lo que respecta de la intervención federal en una entidad federativa, la Constitución plantea diversas figuras: la prevista como declaración de inexistencia de poderes, facultad exclusiva de la Cámara de Senadores (fracción V del artículo 76 constitucional) o bien la ejecutiva, prevista en el artículo 119, por una agresión o invasión extranjera, o bien un trastorno interno, que consiste en sostener o restablecer a la autoridad local en sus funciones, pero en este último supuesto, a solicitud de la legislatura local o del Ejecutivo en los recesos de aquella.

De hecho se ha sostenido que también se intenta reglamentar el artículo 119 con las reformas a la Ley de Seguridad Nacional con esta figura de declaración de afectación a la seguridad interior. Por ello atinadamente el Senado de la República prevé que quienes pueden solicitar dicha medida sea la Legislatura del estado, su gobernador o el ayuntamiento; sin embargo, existe la propuesta del Grupo Parlamentario del PRI, consistente en permitir que dicho procedimiento pueda ser iniciado por el Ejecutivo Federal.

Explicaré esta parte. Se sostiene, en las reformas propuestas, que el procedimiento sea iniciado ante el secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, con la integración ya descrita.

Si el Consejo está integrado por los titulares de las dependencias de la administración pública federal mencionadas, que se encuentran jerárquicamente subordinados al presidente de la República, ¿no resulta incongruente que lo solicite ante un subordinado suyo y el mismo se resuelva, es decir, ser juez y parte?

Además, dicha propuesta rompe con el modelo federal, que supone la existencia de entidades federativas soberanas, que han otorgado a la Federación facultades expresas, y las no señaladas a las autoridades federales se entienden reservadas a ellos, según se desprende del artículo 129 constitucional.

Un argumento más es que la declaratoria de afectación supone el apoyo de la Federación a las autoridades locales cuando

se encuentren rebasados en sus capacidades, por lo que de conformidad con el artículo 119 de la carta fundamental son ellos los que excitan a las autoridades federales para que los apoyen, no supone sustitución o suplantación de autoridades locales, sino coadyuvancia, colaboración y apoyo.

Se ha propuesto en este documento del PRI, incluso la suplantación de funciones de la procuraduría cuando proponen que la fuerza armada permanente pueda llevar a cabo detenciones, dictar y ejecutar medidas y provisiones necesarias, preservación de indicios y cateos, entre otras, funciones y actividades. El Ministerio Público surge como instrumento para la persecución del delito ante los tribunales, en calidad de agente del interés social, quien de conformidad con el artículo 21 constitucional es la autoridad única en la materia.

Las sociedades aspiran a una adecuada impartición de justicia a través de instituciones especializadas dedicadas a la solución de conflictos. En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable esté a cargo de personas ajenas a la infracción; es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados.

A tal efecto se instituye el Ministerio Público, conquista del derecho moderno. Al asumir el Estado la acción penal, establece los órganos facultados para ejercerla. Objeto de severas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público se ha instaurado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándosele como una magistratura independiente. Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la ley, depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

En una etapa anterior, el Estado optó por delegar en el juez la labor persecutoria de los delitos, lo que concentraba dos funciones (juez y parte) en un solo órgano. Ello generó un tipo de proceso inquisitorio, que ha tendido a desaparecer. Lo ha desplazado la creación de un “órgano público encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional”.

Es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de la justicia. A su importancia natural se agregan la de la equidad y la de la más elemental conveniencia, esto es: la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado, y las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quien acusa; y de quien falla. Así se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.

La importancia y trascendencia de las funciones actuales de esta institución son esenciales para la vida de la sociedad, ya que comprende la dirección y/o defensa de los intereses del Poder Ejecutivo, de la sociedad, y también los derechos individuales.

Finalmente, el proyecto del PRI propone, de forma inaudita, que

en caso de que una vez declarada la afectación a la seguridad interior, a juicio del Ejecutivo Federal, con acuerdo del Consejo, se requiera de medidas extraordinarias para hacer frente de manera rápida y fácilmente a la afectación en caso de que ésta ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto en grado de amenaza, previa aprobación del Congreso de la Unión o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, el Presidente de la República ordenará las acciones necesarias, de carácter extraordinario, para garantizar la seguridad nacional.

Como se puede ver, se trata de la figura de suspensión de garantías, y ello es un fenómeno jurídico constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse.

Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la ley fundamental, la labor del gobierno estatal, tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, sería jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella, a través de los conductos que como el juicio de amparo, la

Constitución le brinda. En consecuencia, antes de que las autoridades del Estado estén en condición de hacer frente a la situación de emergencia deben suspender las garantías individuales que constituyan un obstáculo al desarrollo rápido y eficaz de la actividad estatal.

Esta disposición no es correspondiente, e inclusive sería contradictorio con lo previsto en el artículo 4o. transitorio del decreto de reformas a la Constitución Política publicado el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, el cual ordena al Congreso de la Unión a expedir una ley reglamentaria del artículo 29 constitucional.

Las reformas a la Ley de Seguridad Nacional plantean un cambio en el régimen constitucional sin las debidas reformas a la ley fundamental, porque se atenta contra el régimen federal reconocido por la Constitución en sus artículos 40, 115, 116 y 124.

Son los estados de la República mexicana los que han dotado a la Federación, de facultades y atribuciones expresas; las demás, las implícitas, se las han reservado para sí, y el Congreso de la Unión no tiene atribuciones para dotar en una ley al presidente de la República, de facultades para sustituir a las autoridades locales.

Los estados que conforman la Federación son soberanos, pues así lo mandata el artículo 40 constitucional. De esta forma, sus autoridades son legítimas desde el momento mismo en que son elegidas en procedimientos electorales democráticos, y por ende deben ser apoyadas por la Federación cuando ellas, y solo ellas, lo soliciten. No hay pretexto alguno, ni la seguridad nacional, para violentar el esquema federal del que nos han dotado los fundadores, que nos hemos dotado voluntariamente, porque así conviene a su población.

Si las autoridades locales son rebasadas y necesitan ayuda, el artículo 119 de la Constitución es claro, la Federación debe dotarlas de ayuda, de auxilio, de forma oficiosa, cuando hay una agresión o invasión exterior, pero cuando hay una sublevación o trastorno interno, la garantía federal es tajante: la legislatura

local, o en sus recesos el Ejecutivo del estado, deben excitar a la Federación. Nunca jamás por voluntad de la Federación se puede intervenir en el ámbito de lo local o sustituir sus funciones, salvo el caso de desaparición de poderes, restricción o suspensión de derechos y garantías; son los dos supuestos de intervención federal en la soberanía de las entidades federativas.

Por las consideraciones anteriores que he presentado, quiero compartir esta tarde, dentro de las Jornadas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, mi opinión sobre el estado de la cuestión. Se hace absolutamente inviable para las cámaras del Congreso aprobar los proyectos de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, tanto el proyecto alternativo como la misma minuta del Senado de la República. En términos reales, este asunto no puede ser aprobado ni en este periodo en el que, por supuesto, vendrá de última hora una presión extraordinaria, ni en el siguiente periodo ordinario de sesiones; hay dos hechos supervinientes que el Congreso no puede eludir: la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Aprobar en estos términos las reformas a la Ley de Seguridad Nacional sería una enorme contradicción, y se ocasionaría un daño sin duda al interés público, y por supuesto, al valor fundamental de la justicia.