

Versión estenográfica de la participación del doctor Santiago Corcuera Cabezut en el foro nacional “Democracia, Seguridad Nacional y Derechos Humanos” coordinado por la Comisión de Gobernación y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Dip. Lorena Corona Valdez: Ahora damos la bienvenida al licenciado Santiago Corcuera Cabezut, quien es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Derecho de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Coordinador del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana del periodo 98 al 2004.

Fundador y coordinador de la maestría de Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana; del Centro de Investigaciones de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho en la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Socio desde 2007 de *Curtis, Malle-Prevost Colt & Mosle*.

Participó como abogado en el caso Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Fue presidente del Comité Coordinador de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos en la ONU, así como integrante del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas de la ONU de agosto de 2004 a julio de 2010, del que fue presidente durante el periodo 2006-2009-

Es comisionado de la Comisión Internacional de Juristas desde 2008. Miembro del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal desde enero de 2001 y autor del libro *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*; y de otros capítulos en los libros colectivos y artículos especializados en torno de los Derechos Humanos.

Bienvenido, licenciado Corcuera. Adelante con su exposición.

El licenciado Santiago Corcuera Cabezut: Muchísimas gracias, diputada, por la presentación. Muchísimas gracias a la diputada Claudia Ruiz Massieu, de quien tengo muy gratos recuerdos desde hace tiempo, y quien de algún modo atribuyo la invitación tan honrosa que me han hecho para participar esta mañana.

Desde luego no tengo experiencia en referirme a tan distinguida audiencia, pero desde luego agradezco muchísimo la presencia de diputados y diputadas; al presidente de la comisión; a distinguidos académicos que nos acompañan esta mañana, para discutir o presentar ante ustedes algunas ideas en relación con la problemática constitucional que pudiera presentar la expedición de una reforma a la Ley de Seguridad Nacional, tal y como se encuentra actualmente en proceso.

Se nos pide en este primer segmento de reflexión que hagamos una reflexión, un análisis de los aspectos constitucionales del concepto de Seguridad Nacional.

Yo quisiera referirme en esta ocasión a la sentencia que en el año de 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió con motivo de una acción de inconstitucionalidad, presentada precisamente en enero de aquél año por algunos diputados de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional.

Esto es bueno recordarlo, el Partido Acción Nacional en aquél entonces, en 1996, parecía estar absolutamente en contra de la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, porque la sustancia de aquella demanda era precisamente impugnar la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, en donde se crea un consejo en el que tiene participación, tanto la Secretaría de Marina como la Secretaría de la Defensa Nacional.

Estos diputados de estos dos partidos, presentaron esta demanda pidiéndole a la Suprema Corte –de algún modo- que declarara inconstitucionalidad de esta ley, en virtud de que las Fuerzas Armadas no podían tener ninguna participación en labores de seguridad pública en virtud de lo establecido por el artículo 129 constitucional. Ésa era digamos la *litis*.

Creo que viene mucho al caso recordar estas fechas, cuando estamos debatiendo sobre el contenido de una reforma de la Ley de Seguridad Nacional que en realidad viene a imponerle a este cuerpo normativo ya vigente, una segunda parte que no tiene y que va dirigida a la legalización de la participación de las Fuerzas Armadas en labores de persecución del delito o de lo que de otro modo llamaríamos seguridad pública, a diferencia de la Seguridad Nacional.

Lo relevante en este punto, el traer a cuento esta sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en virtud de esta acción de inconstitucionalidad, es que en aquellos tiempos la síntesis que la propia Suprema Corte incluye en su sentencia respecto de lo que ella misma tenía que resolver, era si violan al artículo 21 constitucional; las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, que establecen la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Primera pregunta. ¿Deben estos dos secretarios participar en este consejo o no, por tratarse de seguridad pública?

La segunda pregunta que la Corte hace es ¿pueden las Fuerzas Armadas auxiliar a las autoridades civiles en materia de seguridad pública en tiempos de paz? ¿Cuáles son las funciones de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz?

Esto es lo que se pregunta la Corte. La Corte responde en este sentido que los argumentos de los actores no eran suficientes y que era constitucional –no violaba la Constitución- la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional

de Seguridad Pública; que las Fuerzas Armadas sí pueden auxiliar a las autoridades civiles en materia de seguridad pública en tiempos de paz, siempre y cuando -dijo la Corte en su momento- no actúen por sí mismas, sino con base en la excitativa, en el llamado de las autoridades civiles.

Si uno hace un análisis completo del engrose de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos vamos a dar cuenta de una cuestión fundamental. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, primero se pregunta si el artículo 21 constitucional impide que las Fuerzas Armadas realicen labores de seguridad pública.

El artículo 21 constitucional dice así, tal y como fue reformado en 1994, para que después el Poder Legislativo federal pudiera emitir un ordenamiento reglamentario de este artículo que estableciera las bases de coordinación de las diferentes fuerzas de seguridad pública a nivel federal, a nivel estatal y a nivel municipal.

Dice el artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la federación, del Distrito Federal, los estados, los municipios y las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policíacas se rigen por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La federación y el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La pregunta que se hace la Corte es si las Fuerzas Armadas están excluidas de la participación en labores de seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional.

La respuesta que da la Corte, basada en el pedimento de la propia Procuraduría General de la República en este litigio derivado de la acción de inconstitucionalidad de 1-96, fue que el artículo 21 constitucional no excluye a las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública, dado que aunque inmediatamente después de explicar el artículo 21 la función de seguridad pública hace referencia a las policías, a la actuación de las instituciones

policíacas. El párrafo primero que se refiere a la función de seguridad pública está dividido, está separado –dice la Corte- por un punto y aparte de la referencia a las instituciones policíacas.

Lo digo con respeto, pero a mí francamente esta doctrina del punto y aparte me sorprendió mucho, para hacer decir a la Constitución lo que no dice. Cualquier lector que tenga a la mano el artículo 21 constitucional leerá: la seguridad pública es una función a cargo de la federación, del Distrito Federal, de los estados en los ámbitos de las respectivas competencias que la Constitución señala –punto y aparte.

La actuación de las instituciones policíacas.

Bueno, cualquiera diría: quiere decir la Constitución que la función de seguridad pública le corresponde a las instituciones policíacas y que las Fuerzas Armadas tendrán otras funciones, como por ejemplo la salvaguardia de la Seguridad Nacional dividida en la seguridad interior de la nación y la defensa exterior de la nación.

Lo que se entiende o lo que se entendía antes del 96 por Seguridad Nacional como bien jurídico que había que tutelar, era precisamente por un lado la defensa exterior de la nación en caso de invasión. Por ejemplo, el artículo 29 e incluso el recientemente reformado artículo 29 dice que si existe una perturbación en virtud de una invasión, se deben de suspender los derechos humanos para hacer frente a esa cuestión. Eso es lo que se conoce como el Plan DN1, defensa exterior de la nación.

DN2, defensa de la seguridad interior de la nación. La defensa interior de la nación se presenta cuando hay una perturbación grave de la paz. Es decir, que ya no hay paz. Por lo tanto, el 129 ya lo aplica; o puede ya no aplicar, porque el 129 dice: en tiempos de paz. Por lo tanto, si hay una guerra intestina por ejemplo por rebelión o por sedición deja de haber paz, se deben de suspender los derechos para hacer frente a esta grave perturbación de la

paz y entonces el presidente podrá echar mano de las fuerzas Armadas en los términos del artículo 89 de la Constitución.

Pero ¿qué fue lo que pasó en la sentencia de la Corte? Que por desgracia –lo digo con respeto- la Corte omitió distinguir dos conceptos fundamentales. Seguridad pública de seguridad interior.

La seguridad pública como función del Estado a cargo de las instituciones policíacas, independientemente del punto y aparte.

Y la seguridad interior de la nación –ahora la Constitución- no define al concepto de seguridad interior como bien jurídico a tutelar. Sin embargo, esta es función –por ejemplo- del derecho penal. El derecho penal, en el Código de Justicia Militar, hay un capítulo que dice: de los delitos contra la seguridad interior de la nación.

¿Cuáles son los actos que perturban o atentan contra la seguridad interior? Nos contesta el Código de Justicia Militar: la sedición y la rebelión –punto-. Es decir, cuando en tumulto una serie de personas tratan de derrocar un régimen u oponerse a las leyes nacionales estén armadas o no estén armadas. Eso es lo que para el Código de Justicia Militar es un atentado contra la seguridad interior que hace mucho sentido interpretarla con el artículo 89, fracción IV, que le da las facultades al presidente de la República para echar mano de las Fuerzas Armadas en caso de perturbación o de ataque a la seguridad interior.

¿En qué casos será eso? Pues acudir al propio ordenamiento que rige a las instituciones militares o a las Fuerzas Armadas y darnos cuenta que los únicos dos casos en los que el presidente podría, en aquella interpretación anterior del 96, echar mano de las Fuerzas Armadas, es cuando ya no hay paz, es cuando hay una rebelión o cuando hay una sedición.

¿Qué hizo la Corte? Decir: no, para mí hay que interpretar armónicamente –dijo la Corte- el 21 con el 89, como si hubiera disonancia entre el 21 y el 89; y hubiera necesidad de armonizar.

Para los que habíamos leído el 21 y el 89 antes del 96, no había disonancia alguna. Uno. Se refería a la función del Estado en sus diferentes ámbitos: federal, Distrito Federal, estados de la República y municipios en materia de seguridad pública. Es decir, funciones policíacas en sus diferentes vertientes o especies. Prevención, persecución del delito. Y la seguridad interior de la nación que se quebranta cuando hay guerra intestina y ya deja de haber paz.

Sin embargo la Corte asumió que el legislador constitucional, al hablar de seguridad interior y de seguridad pública, estaba hablando de lo mismo y, al llegar a esa conclusión, claro que encontró disonancia. Por fin se pregunta la Corte: ¿pueden las Fuerzas Armadas, ordenadas por el Jefe Supremo, en los términos del 89, dedicarse a labores de seguridad interior, que es lo mismo que la seguridad pública? Claro que se provoca esta confusión.

Y parte de esa premisa, que con respeto considero errónea; con lo que todo el silogismo, todo el raciocinio, toda la argumentación de la sentencia, conducirá necesariamente a una consecuencia, a una conclusión errónea, por mucho que el argumento sea correcto –nos enseñaban en lógica.

Un argumento puede ser correcto y dar como resultado una conclusión falsa si alguna de las premisas, la mayor o la menor son falsas. Aquí se partió de una premisa mayor falsa. ¿Cuál era esta premisa? Que seguridad interior y seguridad pública eran lo mismo.

¿A qué conclusión llegó la Corte? Que sí, que el presidente de la República puede echar mano de las Fuerzas Armadas para la salvaguardia de la seguridad interior que para ella es lo mismo que la seguridad pública, siempre y cuando no lo haga por ella misma, siempre y cuando lo haga a petición de la autoridad civil y dentro de sus respectivas competencias; y,

por supuesto -sospechosamente, como decía el doctor García Ramírez-, la tesis dice: con pleno respeto a los derechos humanos y garantías individuales.

¿Por qué será que lo dice? Pues porque en todas partes del mundo –esto no es exclusivo de México- cuando los regímenes echan mano de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad pública, se cometen más violaciones de derechos humanos porque los efectivos de las fuerzas armadas no están entrenados para la realización de labores de seguridad pública, sino para el combate, que es su verdadera misión de acuerdo con lo que establece la propia Ley de las Fuerzas Armadas.

Ahora, qué es lo que pretende esta ley o esta minuta o este proyecto de ley a la que nos han invitado a considerar. La verdad es que lo que a mi parecer pretende este proyecto de ley, de ser aprobado tal y como está, no solamente es legalizar la sentencia de la Suprema Corte, que al fin y al cabo está vigente por ser una acción de inconstitucionalidad con efectos generales, en donde se declaró constitucional la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, sino ir mucho más allá de lo que esa sentencia dice.

Lean, me hacía notar Diana, el proyecto del artículo 83 de este proyecto de ley y las facultades que se le están dando a la fuerza armada por sí, y vamos a ver que en realidad los temores y sospechas que tan elegantemente nos presentó el doctor García Ramírez hoy se llevarían a un cuerpo legal, a un grado alarmante de facultades discrecionales, lo que el doctor llamaba el arbitrio, facultades discrecionales de tremenda vaguedad, bajo supuestos tales como la amenaza que es un término terriblemente jabonoso, que nos llevaría a una declaratoria de afectación equivalente en términos prácticos, a una suspensión de derechos contraria al artículo 29 constitucional, incluso el anterior, no se diga el actualmente en vigor.

Entonces con todo respeto al Poder Legislativo, y particularmente al a Cámara de Diputados, que tan amablemente nos ha convocado en esta ocasión, lo que encarecidamente algunos académicos, incluyéndome a mí, le pediríamos es que revisaran con muchísimo

cuidado a esta ley, porque si en alguna otra ocasión el doctor García Ramírez, refiriéndose a la Ley sobre el Crimen Organizado hizo alusión a que ahí se encerraba una especie de engendro del infierno, y a la que le llamó el bebé de Rosemary, y esta ley tal y como se encuentra actualmente, podría generar muchísimos más graves males porque nos conduciría no hacia un estado de derecho, sino hacia un derecho del Estado; no hacia un imperio de la ley, sino hacia una ley del imperio, hacia el autoritarismo, hacia la discrecionalidad en el uso de la fuerza en su máxima extensión.

Si de por sí el exceso de facultades discrecionales en derecho administrativo siempre han sido vistas con recelo, muchísimo más recelo deberíamos de tener al pretender atribuirle, darle a quien más puede ejercer la fuerza y la violencia, estas facultades tan vagas y tan discrecionales.

Simplemente dejo esta reflexión con todo respeto, para quienes tienen esta altísima responsabilidad de revisar con lupa conceptos legales, jabonosos, vagos que podrían dar lugar a la legalización de la arbitrariedad.

Muchísimas gracias.