



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES ACATLÁN

IMPORTANCIA Y ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD  
NACIONAL EN MÉXICO.

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
CID CHÁVEZ ALEJANDRO

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS R. VELAZCO LOZANO

DICIEMBRE 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios

A mis padres y hermanos

A Selene Paredes González

A mi madre Raquel Chávez Bucio por su amor.

## JUSTIFICACIÓN

El interés de analizar al Estado Mexicano, el concepto de la Seguridad Nacional y la Realidad Social, hacen necesario el estudio de los conceptos teóricos, para aplicarlos en la realidad, sin confundir, su naturaleza jurídica, sociológica y política.

La pluralidad y complejidad de los distintos actores que interactúan hoy en día en el ámbito interno e internacional de una nación, hacen necesariamente que el concepto y praxis de la seguridad nacional se incorpore a los estudios, opiniones, de varios sectores multidisciplinarios, ya que los acontecimientos sociales, naturales, tecnológicos, culturales e ideológicos cambian a una velocidad vertiginosa. Por eso es necesario hoy en día el verdadero análisis de la información, para garantizar la seguridad, defensa y soberanía de su territorio, mantener la estabilidad, para el buen desarrollo de las instituciones democráticas, que son el esqueleto de su sistema político.

El Estado debe ser salvaguardado, protegido, con la planeación estratégica y la operatividad del poder nacional dentro y fuera de sus límites, en un marco jurídico y monopolio legítimo de la violencia, ejecutando acciones de política, propias de un ejercicio gubernamental. En esta época de transición de la modernidad a la postmodernidad jurídica en la que México se ve inmerso, por los procesos de

globalización, para el perfeccionamiento de una política criminal transnacional, que deviene, se nos impuso la Doctrina de la Seguridad Nacional, en detrimento de nuestra soberanía, es necesario, entender a partir de esto que todas las reformas constitucionales en materia de justicia, seguridad, libertades individuales, se deben a la homologación con nuestros vecinos del Norte.

Por eso la necesidad de estudiar de una manera sistemática, esta Doctrina tan controversial y poco entendida, sobre todo por profesionales del derecho, sería muy provechoso para México, que la Universidad Nacional de México impartiera esta materia en sus planes de estudio para ponernos a la vanguardia nacional e internacional.

Para buscar soluciones más sistemáticas y parecidas a nuestra política y visión nacional de México, ya que uno de los pilares de su política exterior es la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

## OBJETIVO

QUE EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL SEA UN ORGANO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, FORMADO Y DIRIGIDO POR CIVILES PROFESIONALIZADOS EN SEGURIDAD NACIONAL.

## UTILIDAD.

Un trabajo de investigación debe servir a la sociedad, el investigador tiene un compromiso social y debe encaminar su esfuerzo a tratar de resolver los problemas que aquejan a la sociedad o portar elementos de explicación para la comprensión del derecho como fenómeno social y enriquecer la cultura jurídica.

El estudio de la Seguridad Nacional, va dirigido a un espectro muy amplio de la sociedad mexicana, tanto en la Administración Pública Federal, Gobiernos, Iniciativa Privada, Procuración de Justicia, Instituciones de la Seguridad Nacional, Institutos de Investigación, Academia, etc.

## LEGISLACIÓN UTILIZADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Seguridad Nacional.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.
- Ley Contra la Delincuencia Organizada.
- Código Penal Federal.
- Ley General de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Código de Justicia Militar.
- Elementos Materiales de la Seguridad Nacional en México.



## ÍNDICE

	Páginas
<b>CAPITULO UNO EL ESTADO</b>	
1.1 Definición de Estado	1
1.1.1 Concepto Político de Estado	3
1.1.2 Concepto Jurídico de Estado	3
1.1.3 Concepto Sociológico de Estado.	4
1.2 Elementos del Estado	4
1.2.1 Territorio	4
1.2.2 Población	6
1.2.3 Gobierno	7
1.2.3.1 Monarquía	8
1.2.3.2 República	9
1.3 Los Fines del Estado	9
1.4 Poder Público	12
1.5 Principios de Legalidad y Juridicidad	14
<b>CAPITULO DOS FUNCIÓN PÚBLICA</b>	
2.1 Concepto de Función Pública	18
2.2 Funciones del Estado	18
2.2.1 Función Legislativa	19
2.2.2 Función Administrativa	22
2.2.3 Función Jurisdiccional	23
2.3 Concepto de Servicio Público	26
2.4 Características del Servicio Público	28
2.5 Diferencias entre Función Pública y Servicio Público	31
<b>CAPITULO TRES TEORÍA Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL E INSTRUMENTOS PARA SUS FINES</b>	
3.1 Concepto de Seguridad	34
3.2 Definición de Nación	34
3.3 Definición de Seguridad Nacional	35
3.3.1 Ámbito jurídico sobre la Seguridad Nacional	39
3.3.2 Ámbito político sobre la Seguridad Nacional	42
3.3.3 Ámbito militar sobre la Seguridad Nacional	45
3.4 Consideraciones sobre la Seguridad Nacional	51
3.4.1 El Estado, la Seguridad y el Poder Nacional	51
3.4.2 El Contenido Medular de la Seguridad Nacional	54
3.5 Instrumentos para la Seguridad Nacional	55
3.5.1 La Seguridad Nacional y los Cuerpos de Inteligencia	55

3.5.2	Inteligencia y Contrainteligencia Civil	55
3.5.3	Inteligencia y Contrainteligencia Militar	58
3.5.4	Planeación Estratégica	59
3.6	Interés Nacional y Proyecto Nacional	61
3.6.1	Los Aparatos de Inteligencia de la Seguridad Nacional	62
3.6.2	La Eficiencia de la Seguridad Nacional	63
3.7	Los Retos de la Inteligencia	64

#### **CAPITULO CUATRO LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU IMPOSICIÓN EN AMÉRICA LATINA**

4.1	Doctrina Monroe	70
4.1.1	El destino manifiesto	75
4.1.2	Génesis de la Doctrina de Seguridad Nacional	77
4.2	Los Estados de Seguridad Nacional en América Latina	80
4.3	La Nueva Derecha Norteamericana y la reactivación de la Guerra Fría.	81
4.4	El Fin de la Guerra Fría y el nuevo concepto de Seguridad Nacional	83

#### **CAPITULO CINCO EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL**

5.1	El Estado Moderno y la Revolución Mexicana. (1910-1920)	87
5.1.1	El último Caudillo y el proceso de institucionalización	91
5.1.2	Crisis Política de 1928 y el movimiento Sindical	93
5.1.3	El Maximato	95
5.1.4	Cárdenas en el Poder	95
5.1.5	Bases Político-Ideológicas para la Seguridad Nacional en el Gobierno de Manuel Ávila Camacho 1940-1946.	96
5.1.6	El Delito de Disolución Social	97
5.2	La Seguridad Nacional Mexicana después de la Segunda Guerra Mundial.	103
5.2.1	La Seguridad Nacional en el gobierno de Miguel Alemán 1946-1952.	103
5.2.1.1	Creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS)	104
5.2.1.2	Reformas al Delito de Disolución Social	106
5.2.2	La Seguridad Nacional en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortínez 1952-1958.	108
5.2.2.1	El intento por desaparecer la Dirección Federal de Seguridad (DFS).	109
5.2.3	La Seguridad Nacional en el gobierno de Adolfo López Mateos 1958-1964	109
5.2.4	La Seguridad Nacional en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970.	109
5.3	Postmodernidad, Neoliberalismo y Globalización en la Seguridad Nacional Mexicana.	110
5.3.1	La Seguridad Nacional en el gobierno de Miguel De la Madrid 1982-1988.	114
5.3.1.1	La Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.	116
5.3.1.2	El ocaso de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Creación de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DICEN)	116

5.4	La Seguridad Nacional en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.	118
5.4.1	La Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-1994.	119
5.4.2	La desaparición de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) y la fundación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).	120
5.4.3	Programa Nacional para el Control de Drogas 1990	121
5.4.4	Ejército Zapatista de Liberación Nacional 1994	122
5.4.5	El Caso Luis Donaldo Colosio. 1994.	123
5.5	La Seguridad Nacional en al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.	124
5.5.1	La Seguridad Nacional en al Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.	126
5.6	La Seguridad Nacional en el gobierno de Vicente Fox Quezada	127
5.6.1	La Revisión o Desmantelamiento del Centro de Investigación Y Seguridad Nacional (CISEN)	128

## **CAPITULO SEIS LA ESTRATEGIA POLÍTICO MILITAR DEL ESTADO MEXICANO**

6.1	El estado neoliberal: autoritarismo y seguridad nacional	133
6.2	Las Fuerzas Armadas de México frente a la Seguridad Nacional	141
6.3	La Simulación de las Garantías Individuales y los Derechos Humanos.	152
6.4	Confusión entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública	155
6.5	Anticonstitucionalidad en las actuaciones del Ejército Mexicano	157
6.6	Estado de Derecho: de la palabra al hecho	160

## **CAPITULO SIETE EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTUTUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

7.1	La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las Policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de su función.	163
7.2	La Policía	164
7.2.1	La Policía Científica	168
7.3	Reglamentos Gubernativos y Bandos de Policía	168
7.3.1	Bandos de Policía	169
7.4	La Seguridad Pública	169
7.4.1	Concepto de Seguridad Pública en sentido amplio	170
7.4.2	Concepto de Seguridad Pública	170
7.5	Naturaleza de la Seguridad Pública	171
7.6	Objeto y fines de la Seguridad Pública	171
7.7	Estrategias Generales en Materia de Seguridad Pública	171
7.8	Labores de Investigación	174
7.9	Instituciones de Seguridad	175

## **CAPITULO OCHO EL DELITO POLÍTICO**

8.1	Generalidades	179
8.2	Análisis Doctrinal	182
8.3	El bien jurídico tutelado	183
8.4	El sujeto activo o autor del delito	183
8.5	El sujeto pasivo del delito	184
8.6	Teorías contemporáneas del contenido del delito político	184
8.6.1	Escuela Objetivista	184
8.6.2	Escuela Subjetivista	184
8.6.3	Escuela Restrictiva	185
8.7	Delitos Políticos	186

## **CAPITULO NUEVE LA POSTMOMODERNIDAD JURÍDICO-POLÍTICA**

9.1	Los Principios de la Política Criminal Transnacional Postmoderna	193
9.2	La Seguridad Nacional y la Política Criminal Transnacional	199
9.3	El Ocaso de los Derechos Humanos	200
9.4	La Seguridad Nacional y la Seguridad Pública como medios de control social transnacional.	207
9.5	La Delincuencia Organizada, el Narcotráfico y el Terrorismo como problemas de Seguridad Nacional del sistema productivo global y su persecución a nivel internacional.	210

## **CAPITULO DIEZ MARCO LEGAL PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO**

10.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	217
10.2	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	221
10.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	225
10.3.1	Secretaría de Gobernación	225
10.3.2	Secretaría de Relaciones Exteriores	228
10.3.3	Secretaría de la Defensa Nacional	230
10.3.4	Secretaría de Marina	231
10.3.5	Secretaría de Seguridad Pública Federal	234
10.4	Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	236
10.5	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.	237
10.6	Ley Contra la Delincuencia Organizada	241
10.7	Ley de Seguridad Nacional	242
10.8	Código Penal Federal	267
10.9	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	268
10.1	Código de Justicia Militar	270

10.11	Elementos Materiales de la Seguridad Nacional en México	271
-------	---	-----

**CAPITULO ONCE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO**

11.1	La Administración Pública en México	274
	La Situación Política y Administrativa del Presidente de la República en su relación con la Seguridad Nacional en México.	275
11.2		
11.2.1	El Presidente Comandante Supremo de Las Fuerzas Armadas en México.	280
11.3	La administración Pública Centralizada	281
11.3.1	Las Secretarías de Estado	282
	De la Competencia de las Secretarías de Estado, y su relación con la Seguridad Nacional en México.	283
11.3.2		
11.4	Competencia de la Secretaría de Gobernación	284
11.5	Órganos Desconcentrados	287

**CAPITULO DOCE EI CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

12.1	Concepto y marco legal del CISEN	289
12.2	Atribuciones	289
12.3	Estructura y organigrama	290
12.4	El CISEN y su relación con la Seguridad Pública	296

**CAPITULO TRECE EI CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO**

13.1	La descentralización del CISEN	298
13.2	La dirección del CISEN	305

<b>CONCLUSIÓN</b>		<b>307</b>
-------------------	--	------------

## **CAPITULO UNO EL ESTADO.**

### **1.1 Definición de Estado.**

La palabra "Estado" es multívoca. Etimológicamente tiene varias acepciones y aun dentro de la terminología jurídica se aplica indistintamente para significar diversos conceptos. Proviene, del vocablo latino status que denota "situación", "posición", "postura" o "condición" en que se encuentra una persona o una cosa.<sup>1</sup>

Derivación de palabra Estado, según los autores de la teoría política, la palabra Estado deriva de stato, stare, status, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

Sin embargo, el nombre de "Estado" en el derecho político y en la teoría política tiene una acepción, conceptual diferente, no equivale a una situación, posición, postura, o condición, sino a la designación de un ente que se estructura a una comunidad humana. Revela aun ser político y jurídico y social que se da en el mundo de la realidad cultural y que tiene una determinada implicación, en cuyo descubrimiento se ha empeñado el pensamiento del hombre traducido en multitud de teorías y concepciones." Al enunciar al Estado nos damos cuenta inmediatamente de que existe algo en la realidad a lo que se ajusta esa denominación, sentimos la presencia del Estado a través de sus diversas manifestaciones; continuamente hablamos y oímos del Gobierno, de la autoridad, de los secretarios de Estado, del Ejército, el orden jurídico y lo atribuimos también de manera inmediata al Estado.

El hecho de que nos encontramos viviendo dentro de un Estado, y que esa vivencia nos proporciona una serie de datos que nos permite adquirir la noción previa del mismo, es preciso que expresemos una noción científica previa de nuestro objeto de conocimiento, partiendo de la observación, de que no vivimos aislados, sino en la unión con otros seres humanos a los que estamos vinculados por diversos datos de solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas, etc., y las formas mentales colectivas, lenguaje, religión, costumbres, nacionalidad, integrando una sociedad humana, descubrimos así la primera noción científica previa: El Estado es UNA SOCIEDAD HUMANA, la observación de esa sociedad humana, que se encuentra establecida en un TERRITORIO, que le corresponde, con exclusión de otras sociedades estatales que se encuentran también viviendo en sus respectivos territorios, de esa manera añadimos un dato mas a nuestra noción previa El ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA VIVIENDO EN TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, reflexionando en ese mismo orden de ideas la existencia de una sociedad humana implica la presencia en la misma, de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social, estudiando esas normas de conducta y estas mismas forman un sistema armónico de normas de derecho,

---

<sup>1</sup> BURGOA, Ignacio: El Estado; Ed. Porrúa: México 1980; pag.17

añadimos otro dato, el ORDEN JURÍDICO, entonces EL ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA, ESTABLECIDA EN UN TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURÍDICO, ahora todo orden supone de manera necesaria, la existencia de un ordenador y el orden jurídico tiene como una de sus características la imperatividad. En la sociedad humana estatal el orden jurídico es aplicado y sancionado por un PODER que dispone de las facultades necesarias para ese objeto, en última y suprema instancia, de manera independiente de otro poder que le sea superior, y que por ello se llama SOBERANO. Lo anterior ya nos permite decir: EL ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA, ESTABLECIDA EN UN TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURIDICO, CREADO, DEFINIDO Y SANCIONADO POR UN PODER SOBERANO.

La sociedad humana que se encuentra en la base del Estado no permanece inmóvil, sino que los seres humanos desarrollan una actividad social, por la presencia ineludible del orden jurídico que la rige queda por ello orientada en el sentido de las normas que la encauzan y por ello lleva dentro de sí, de manera necesaria, una TELEOLOGÍA, la actividad de la sociedad humana estatal, tiene la misma teleología, la misma finalidad, que el orden jurídico y como el sentido último de este ordenamiento es realizar lo más valores de la convivencia humana, la finalidad del Estado concurre en ese objeto, El contenido de esa teleología se expresa en la obtención del BIEN. Pero como todos los integrantes de esa sociedad han de participar de dicha obtención en un BIEN PUBLICO, pero ese bien es efímero con relación con la limitada existencia material del hombre y por ello el BIEN PÚBLICO ES TEMPORAL, no obstante la actividad del hombre, que integran la sociedad en su base, el Estado permanece invariable ya que es una INSTITUCION que disfruta de PERSONALIDAD MORAL a la que el orden jurídico atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que le hacen nacer como PERSONA JURÍDICA.

Reuniendo todas las notas que descubrimos en la realidad estatal en la que vivimos, podemos decir: EL ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA ESTABLECIDA EN UN TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURÍDICO, QUE ES CREADO, DEFINIDO Y APLICADO POR UN ORDEN SOBERANO, PARA OBTENER EL BIEN PÚBLICO TEMPORAL, FORMANDO UNA INSTITUCIÓN CON PERSONALIDAD MORAL Y JURÍDICA."<sup>2</sup>

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo el poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado.

---

<sup>2</sup> PORRÚA PÉREZ. Francisco: Teoría del Estado: Ed. Porrúa: México 2004; p...p. 23-27

### 1.1.1 Concepto Político de Estado.

“Políticamente Serra señala, sobre el Estado que para poder determinar el verdadero sentido del Estado o de sus formas debemos distinguir tres ordenes estrechamente vinculados: I) el orden o el sistema normativo o mundo del deber ser que contiene en una norma la aspiración social; II) el orden de la realidad existencial, es decir, las conductas, actos o hechos humanos que son los actos que realizan los seres humanos dentro de la ley o al margen de ella; y III) el orden axiológico de la justicia o la métrica para juzgar a través de los juicios de valor”.<sup>3</sup> Concluimos de lo anterior que el Estado, cuida con todo celo, la convivencia de los seres humanos a través de la creación de normas, la observancia y ejecutoriedad de las mismas.

### 1.1.2 Concepto Jurídico de Estado.

Para Jenllinek el Estado es un objeto de conocimiento como ente que se da en mundo histórico y de cómo el ente estatal se presenta en la realidad o en la vida cultural de los pueblos, el autor antes citado, emplea dos métodos complementarios pero distintos: el sociológico y el jurídico.

Conforme al primero examina al Estado a través de los hechos reales en que se manifiesta su vida específica en sus relaciones internas y externas; y al segundo que es el que nos interesa en este apartado, lo analiza como objeto y sujeto del derecho y como relación jurídica.

Jellinek define el concepto jurídico del Estado de la siguiente manera: “reputándolo como un sujeto de derecho dotado de personalidad, es decir dentro de la idea de “corporación formada con un pueblo con poder de mando originario y asentado sobre un territorio”. “El Estado, desde su propio aspecto jurídico, dice, no puede considerarse sino como un sujeto de derecho, y en ese sentido, esta próximo al concepto de la corporación, en el que es posible subsumirlo. El substratum de esta lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación cuya voluntad directora esta asegurada por los miembros de la asociación misma...”<sup>4</sup> Jenllinek se plantea el problema de la justificación y de los fines del Estado, con la siguiente definición teleológica del Estado: “asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica soberana que de un modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios individuales nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común”<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México: 1981. p.169

<sup>4</sup> BURGOA, Ignacio: El Estado; Ed. Porrúa: México 1980; p...p. 81-82

<sup>5</sup> JENILLEK, George: Teoría del Estado: Editorial Pedagógica Iberoamericana (Colección Clásicos de Derecho); México 1997; p...p107-108



### **1.1.3 Concepto Sociológico de Estado.**

“La adopción del método sociológico, que toma como criterio básico la observación de realidad histórica, conduce a Jellinek al concepto social del Estado... existe una suma de relaciones sociales entre los hombres entre los hombres que se manifiestan en variadas actividades reciprocas que integran una función cuya naturaleza es psíquica por estar motivada en la mente y en la voluntad humanas. En esta función y en las relaciones sociales que la generan encontramos, sostiene el mencionado jurista, la primera manifestación del Estado, el cual posee además un territorio, pues las sociedades humanas, dentro de las que tal función y tales relaciones se registran, no pueden vivir sin él.

La idea del territorio para Jellinek y conforme a la concepción sociológica del Estado ésta implícita en la de la comunidad, sin la que simplemente significaría “parte de la superficie de la tierra”... En las aludidas relaciones, arguye, se advierte un fenómeno de dominación, en cuanto a su permanencia sobre un territorio exige dos sujetos, los dominados y los dominadores, es decir, un poder que a todos los individuos de una sociedad los mantenga unidos por causas y fines comunes de diversa índole-unidad causal y teleológica- Ese poder...que es de mando o imperio, tiene una capacidad coactiva incondicionada heteronomamente, por lo que es soberano, ya que no deriva de la fuerza superior a él, sino de la propia sociedad humana, dentro de la que, sin embargo, los hombres no pierden su libertad, ya que el mismo poder las asegura y garantiza dentro de la unidad causal y teleológica que representa la comunidad.”<sup>6</sup>

## **1.2 Elementos del Estado.**

Independientemente, de las concepciones teóricas, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica con características específicas que son:

### **1.2.1 Territorio.**

Suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, siendo este de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas, o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

La significación del territorio se manifiesta, según Jenillek, en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra, la significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer autoridad en este ámbito sin el

---

<sup>6</sup> BURGOA, Ignacio: El Estado; Ed. Porrúa: México 1980; p...p. 79-80

consentimiento del Estado; la positiva, en que todas las personas que viven en el mismo se encuentran sujetas al poder estatal.

Como la autoridad política es el poder social supremo, colígese de aquí que en un territorio solo puede existir un Estado. El principio de la "impenetrabilidad" sufre, sin embargo varias "excepciones aparentes" que Jenillek enumera en siguiente orden:

- a) En virtud de un condominium, o como debiera decirse, de un coimperium, es posible que dos o más Estados ejerzan conjuntamente su soberanía sobre un solo territorio. Esta situación es pasajera y, mientras subsiste, el espacio en cuestión no puede considerarse incorporado al ámbito en que cada uno de los coimperantes ejerce normalmente su poder. Entre los ejemplos puede citarse el caso de Schleswig-Holstein, entre 1864 y 1868, y el de Bosnia-Herzegovina, durante la época en que estuvo sometida al dominio común de Austria y Hungría.
- b) En los Estados Federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto al ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión, pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, porque los Estados miembros forman parte del Federal. Además, los ordenamientos jurídicos locales están subordinados, a la Constitución y leyes federales.<sup>7</sup>
- c) Es también posible que un Estado, mediante la celebración de un Tratado, permita a otro que ejecute en su territorio ciertos actos de imperio. El poder del que concede la autorización queda de este modo restringido, pero como la limitación se basa en un acto de consentimiento libremente, el principio de la impenetrabilidad conserva su vigencia.
- d) En virtud de la ocupación militar, puede ocurrir que un territorio quede total o parcialmente substraído al poder del Estado que pertenece. En tal hipótesis, el poder del, ocupado es substituido por el de el ocupante, que se ejerce en forma exclusiva en dicho ámbito.

Aún cuando el territorio representa el espacio en que tiene vigencia las normas que el Estado crea o reconoce, hay que advertir que el poder de este no se ejerce directamente sobre dicho espacio, sino a través de las personas que integran la población estatal. El dominio implica la idea de un poder jurídico sobre una cosa; el imperio es, en cambio, la potestad de mando, que como tal, se ejerce siempre sobre personas, por ello se afirma que la dominación territorial no puede concebirse independientemente de la autoridad sobre los súbditos. Desde en punto de vista jurídico, el territorio es simplemente la base real del ejercicio del imperium.

---

<sup>7</sup> Ver artículo 133 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1.2.2 Población.

Los hombres que pertenecen a un Estado comprenden la población de éste, la población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble, puede en efecto ser considerada como un objeto o como sujeto de la actividad estatal, la doctrina que ahora expondremos tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rousseau, entre súbdito y ciudadano.<sup>8</sup> En cuanto a los súbditos, los hombres que integran la población hállese sometidos a la autoridad política y, por lo tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto a los ciudadanos, participan, en la formación de la voluntad general y son por ende, sujetos de la actividad del Estado.

En cuanto al objeto del imperium, la población revélase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto a los sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

La calidad de los miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone nefariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, a favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que la terminología jurídica recibe la denominación de estatus personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

- I. Derechos de libertad.
  - II. Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado a favor de intereses individuales.
  - III. Derechos políticos.
- I. La existencia de los derechos de libertad significa que las personas, en cuanto a miembros de la comunidad política, se encuentran sujetas a un poder limitado, la subordinación del individuo, tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone. El radio de actividad que cada a cada sujeto, abstracción hecha de sus obligaciones jurídicas, tanto positivas como negativas, representa su libertad. No se trata, como veremos más tarde, de libertad en sentido natural, de un simple poder, sino de una facultad normativamente reconocida.
  - II. Un segundo grupo de facultades que pertenecen al status está constituido por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obtención de servicios positivos por parte del Estado, entre esas facultades figuran los derechos de acción y de petición, lo mismo que la pretensión de que aquél ejerza la actividad administrativa en servicio de los intereses

---

<sup>8</sup> J.J. Rousseau, Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, trad. De A.PUMAREGA. Madrid, Ed. Calpe, 1923, pág. 40.

individuales, frente a los derechos de libertad, la posición del Estado, en relación con los individuos, es puramente negativa; tratándose de las facultades del segundo grupo es, en cambio, positiva.

- III. No siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos, la intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de los derechos como el cumplimiento de las obligaciones. Por ello es que de entre las facultades que integran el status figuran, en tercer término, las que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas (votar, tomar las armas en la defensa de la patria, etc.). Estas facultades, que hacen posible imputar a la persona jurídica estatal actos realizados por personas físicas, reciben el nombre de derechos políticos. La pertenencia al Estado se encuentra condicionada por un vínculo jurídico y específico: la nacionalidad, esta última debe ser distinguida de la ciudadanía, que implica la facultad de intervenir, con el carácter de órgano, en la vida pública.<sup>9</sup>

### 1.2.3 Gobierno.

“Este tema indica de cómo se ejerce el gobierno de un Estado y en quién se deposita su ejercicio. No se refiere, según dijimos, al Estado en cuanto a institución pública en sí misma considerada, sino al gobierno estatal, que presenta como también lo asentamos, dos aspectos, a saber el orgánico y el funcional, o lo que es lo mismo, el estructural y el dinámico. Por gobierno se entiende, en efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público. Consiguientemente, por “formas de gobierno” se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de la realización de tales funciones. Las formas de gobierno tienen, pues, un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que estos desempeñan y su clasificación en diferentes tipos puede abarcar a uno o a otro de tales contenidos. Puede afirmarse por ende, que hay formas de gobierno orgánicas y formas de gobierno funcionales, pudiendo combinarse unas con otras dentro del régimen jurídico fundamental de un Estado.

Respecto de lo que deba considerarse como “formas de gobierno” la doctrina no ha sido unánime, pues independientemente de que algunos autores, como Hauriou y Tena Ramírez, incluye indebidamente dentro de ellas algunas formas de Estado, como el federalismo y el unitarismo, otros las definen con criterios no del todo coincidentes.

...Un criterio más o menos lógico para clasificar las formas de gobierno debe fundarse en la implicación jurídica de este concepto. A éste propósito, reiteramos que por gobierno se entiende el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de las diversas funciones en

---

<sup>9</sup> Ver artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones despliegan... Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno pueden dividirse en república y monarquía y funcionalmente en democracia, aristocracia y autocracia. Cada uno de estos tipos, a su vez, es susceptible de sub-clasificarse, según veremos, así como de entrelazarse compatiblemente. Herodoto, Platón, Aristóteles y Rousseau hablan de monarquía, aristocracia y democracia, y es bien conocida la teoría de la ilustre estagirita respecto de las formas puras, que son las indicadas, y las impuras en que éstas degeneran- tiranía, oligarquía y demagogia u olocracia-, a las cuales nos hemos referido en su oportunidad al exponer sucintamente su pensamiento político.”<sup>10</sup>

### 1.2.3.1 Monarquía.

“Esta forma de gobierno se funda en el carácter de una sola persona que encarga al órgano supremo de un Estado encargado del poder ejecutivo o administrativo y se distingue porque dicha persona, llamada, “rey” o “emperador”, permanece en el puesto vitaliciamente “y lo transmite, por muerte abdicación,...mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre”.

La monarquía puede ser absoluta y limitada o constitucional. En esta sub-clasificación ya no se toma en cuenta a la persona del jefe de Estado, sino a la manera en que ejerce el poder estatal. Así, en la monarquía absoluta que es al mismo tiempo una autocracia, el gobierno está al arbitrio del rey o emperador, sin supeditarse a ningún otro orden jurídico preestablecido que no pueda modificar, reemplazar o suprimir. Las tres funciones del Estado, es decir, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, se centralizan en el monarca, quien las ejerce por conducto de los órganos que el mismo designa o estructura normativamente, en dicho tipo de monarquía impera el principio *quod principii placuit, legis habet vigorem* y el de *legibus solutus*, y la existencia histórica de diferentes regímenes políticos organizados conforme a ellos se trato de justificar por el pensamiento teológico-filosófico de la Edad Media mediante el supuesto que los reyes recibían su investidura de Dios-Omnia potestas a Deo-.

En la monarquía limitada o constitucional la actuación pública del rey esta sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental cuya creación no proviene de él, sino, generalmente, del poder constituyente del pueblo representado en una asamblea que lo expide. Al monarca cuya investidura y autoridad no se consideran divinas, se encomienda el ejercicio del poder ejecutivo, depositándose la función legislativa y judicial en órganos del Estado que no están sometidos a él por adopción del principio de separación de poderes. Deja de ser, además, comúnmente, el titular de la soberanía, pues esta se declara que pertenece al pueblo o nación por el orden jurídico.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> BURGOA, Ignacio: El Estado; Ed. Porrúa: México 1980; p...p. 220-228

<sup>11</sup> *Ibidem.*, p...p. 225-226

### **1.2.3.2 República.**

“Etimológicamente, éste término denota “cosa pública” como opuestos a los vocablos “cosa privada”, connota, por consiguiente, todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en contraposición al interés particular o singular. Bajo esta acepción se utiliza la palabra y el concepto “república” en el Derecho Romano y en Derecho Español. Inclusive, en los diferentes estatutos, ordenanzas, cédulas y pragmáticas reales que integraban éste último se aludía a la “república” como objeto de preservación de la actuación del monarca, sin significar, por ende, forma de gobierno, sino mas bien la materia de incidencia de los fines del Estado.

Bajo su segunda acepción, que es actualmente y desde que la utilizo Maquiavelo la que se emplea en le lenguaje jurídico-político, “república” si expresa la forma gubernativa que se enfrenta a la monarquía, definiéndose como aquella forma en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia, y sin derecho a transmitir su cargo, por propia decisión o selección, a la persona que lo suceda.

La república, como la monarquía, son formas de gobierno que se fundan en el aspecto orgánico de ésta y no en el dinámico. De ahí que no debe confundirse la forma republicana con la democrática, pues puede existir una república que no implique simultánea y necesariamente una democracia, sino, por ejemplo, una aristocracia, en cuanto que la designación del titular del órgano ejecutivo máximo del Estado no emane del pueblo, sino de una clase social o de un grupo limitado de ciudadanos. Claramente se infiere que existen dos sub-tipos de república, la democrática y la aristocrática, en la cual, aunque la renovación de dicho titular es periódica-pues en ese momento se distingue de la monarquía-, su elección no proviene de la voluntad popular o general, como la llamaba Rousseau.

### **1.3 Los Fines del Estado.**

“Consiste en determinar cuál es la meta que debe alcanzar el Estado, o sea, hacia qué dirige su actividad. La finalidad del Estado consiste en los múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualesquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían mencionarse prolijamente. Estas son, como la finalidad genérica del Estado que leas comprende, de carácter formal, pues su erección en fines estatales depende de las condiciones históricas, económicas, políticas y sociales en que hayan nacido o actúen los Estados.

Debemos subrayar la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que, a través de él, se realice esa finalidad genérica de beneficio de la nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o el poder público. Para cuya consecución y fines específicos que deben realizarse mediante el poder público. Por ello la finalidad del Estado no puede ser ajena, y mucho menos contradictoria u opuesta, a la finalidad de la nación, pudiendo afirmarse que entre una y otra existe una relación de identidad que comprende también al derecho fundamental o Constitución. Conforme a esta consideración, los fines específicos de cada Estado son los mismos fines específicos de cada derecho fundamental, de lo que se colige, en substancia, que el poder público no es sino el medio dinámico para la actualización permanente de ese derecho. Enfatizando que el fin del Estado se reduce aun sólo objetivo consiste en realizar el derecho fundamental en todos sus aspectos, se concluye que ese fin esta condicionado a los mismos imperativos de diversa índole que determinan la creación del propio derecho, pues, el poder público, mediante el cual se pretende obtener positivamente, no puede rebasar el orden jurídico básico que organiza la actividad estatal, y atendiendo a la naturaleza vinculativa del derecho, este debe tomar en cuenta dos elementos que necesariamente se registran en la realidad social, como son los intereses individuales y los intereses colectivos, que concurren en la nación, para establecer entre ellos un equilibrio y en cuya procuración estriba el fin del Estado".<sup>12</sup>

El Estado es una corporación, un ente constituido por el pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en un territorio definido, Un ente que tiene un TELOS, es decir fines, que en términos generales son la concreción de los fines del propio ser humano, éstos pueden integrarse en algunos que pueden considerarse superiores y últimos. Los medios que permiten alcanzar estos fines son tan variados, pero pueden resumirse en un solo fin: el denominado bien común, que referido a toda la población, puede denominarse bien público.

Hariou menciona que el bien público, en el sentido de una abstracción que exprese una idea generalidad, es el fin propio e irremplazable del Estado. Es en función de ese bien público que el Estado justifica su actividad, se determina sus atribuciones y competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crearán esos órganos. El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público que tiene por objeto regular la acción o actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Gabino Fraga nos define la actividad del Estado como:  
... "El conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*, p...p. 165-186

otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar tales fines.”<sup>13</sup>

Las atribuciones se encuentran otorgadas por el derecho positivo, de acuerdo a la ideología prevaleciente en éste, dicha ideología tendrá gran influencia sobre las diversas tareas que de acuerdo con el orden jurídico deban realizarse. Respecto a esto Serra Rojas afirma que:

“La actividad del Estado, es decir lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean los órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo a su propia naturaleza”.<sup>14</sup>

De esta manera, la actividad estatal puede ser definida como el cometido del Estado, es decir, el total de las tareas y operaciones que el ente estatal debe de desarrollar, para el cumplimiento de sus fines, dichas tareas y operaciones se clasifican en varios tipos. La actividad estatal, se divide en tres grandes categorías: legislación, jurisdicción y administración.

Para realizar su actividad el Estado requiere definir que son sus atribuciones, o sea, lo que como Estado le corresponde hacer, y aún cuando la doctrina utiliza indistintamente los términos atribución y función administrativa, autores como Gabino Fraga hacen una distinción entre ellos, afirmando que las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, Sin embargo, de acuerdo a Serra Rojas, la tesis de atribuciones estatales sostenida por Roger Bonnard ha sido abandonada:

“El concepto de atribución es un concepto útil, pero no indispensable, es un término que no fundamenta las instituciones de derecho administrativo porque pueden fácilmente omitirse. Para una disciplina jurídica es útil contar con numerosos términos que permitan el mejor conocimiento y manejo de los problemas de derecho sin darles un alcance mayor al estricto. El uso de términos de connotación muy general nos conduce por un camino de incertidumbre. El concepto de atribuciones del Estado es de fácil empleo dentro de ciertos límites muy convencionales, pero no como un elemento básico, ni menos aceptarlo como un elemento necesario. Para definir las instituciones administrativas”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> FRAGA. Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México: 1999. p. 13.

<sup>14</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México: 1981. p.23

<sup>15</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa. México: 2002. p.21



## 1.4 Poder Público.

Durante el siglo XIX el criterio predominante fue la existencia de la soberanía o poder público, sosteniendo que era necesario un derecho especial para regular las relaciones entre el Estado y los particulares, porque tratándose de relaciones entre personas desiguales, una de ellas con una voluntad superior a la de los individuos que es en lo que consiste la soberanía, resulta inadecuada la aplicación del derecho privado que solo regula relaciones entre personas con voluntades iguales.

“Hemos pretendido demostrar que la nación o pueblo, su poder soberano de autodeterminación o constituyente y el orden jurídico primario fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al Estado como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica. Ahora bien, el Estado tiene la finalidad genérica que se manifiesta en varios fines específicos sujetos al tiempo y al espacio. Un Estado Sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues es ella, según veremos, la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, los cuales por ende, participan de los atributos esenciales: la imperatividad, la unilateralidad, y la coercitividad, cuya implicación estudiamos en nuestras obras “El Juicio de Amparo” y “Las Garantías Individuales”...no sin recordar que en virtud de dichos atributos el poder público, como poder de imperio, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado.

Pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, el poder público no es soberano...El poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana. Por ende, el poder público del Estado es soberano, aunque si esencialmente imperativo y coercitivo, porque no se ejerce por encima del derecho fundamental sino dentro de él... se deduce que el Estado no es soberano en lo que concierne al desempeño del poder público, aunque si ostente ese atributo como persona moral suprema frente a otros estados que forman el concierto internacional, por cuanto que ninguno de ellos debe ingerirse en su régimen interno ni afectarlo por modo alguno”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> BURGOA, Ignacio: El Estado; Ed. Porrúa: México 1980; p...p. 153-155

“El poder público puede definirse como el conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado. Este conjunto de órganos tiene diversos deberes como son:

1. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no surtirá efectos legales.
2. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado del que guarden sus respectivos ramos.
3. Las Cámaras podrán citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así, como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.
4. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Tomando en base el principio de legalidad...y que tiene relación directa con las garantías consagradas en la Constitución General de la República, fundamentalmente a la audiencia y la legalidad de procedimiento contenidas en los artículos 14 y 16, se puede concluir que el Poder Público se encuentra limitado en cuanto su actividad a cumplir formal y materialmente con dichos preceptos legales. El artículo 14 de Nuestra Carta Magna señala: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Así mismo el artículo 16 del ordenamiento legal antes invocado establece: “Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Por lo tanto, y salvo la excepción a que nos conduce la facultad discrecional del Estado, la actividad del Poder Público siempre estará

sujeta a las garantías constitucionales ya señaladas; en otro orden de ideas se deberá sujetar al principio de legalidad.”<sup>17</sup>

## 1.5 Principios de Legalidad y Juridicidad.

El principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. <sup>18</sup>

“El principio de legalidad se puede entender desde el punto de vista material, en cuyo caso su alcance es de que la norma en la que se funda cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede ser también tomado en el sentido formal significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material la norma que precede al acto individual, debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el poder que conforme el régimen constitucional este normalmente encargado de la formación de leyes.

El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tienen en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental.

...la única excepción al principio material de la legalidad ocurría en los casos en que la Administración se encontrara revestida con la llamada facultad discrecional.”<sup>19</sup>

Fundamentalmente las facultades discrecionales de la Administración Pública se encuentran contenidas en los artículos 49, párrafo segundo en relación con el 29 y el 131 de la Constitución General de la República, los cuales establecen:

Artículo 49...

No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

---

<sup>17</sup> CASTREJÓN García, Gabino E. Derecho Administrativo I. Editorial Cárdenas Editor Segunda Edición: México 2001. p.97-98

<sup>18</sup> DUGUIT, León, “Traite de Droit Constitutionnel”. París,1921, Tomo II.p.681

<sup>19</sup> CASTREJÓN García, Gabino E. Derecho Administrativo I. Editorial Cárdenas Editor Segunda Edición: México 2001. p.88-89

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave a la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de la Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por su medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o de las que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

“Hay poder discrecional para la Administración dice Bonnard, cuando la ley o el reglamento, previendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en que momento debe obrar, como debe obrar y en qué contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer...”.<sup>20</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en varias ejecutorias que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 constitucional sujeto al control judicial cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad.

---

<sup>20</sup> BONNARD, Roger. *Precis Elementarie de Droit Administratif*. París, 1926. p. 101

El principio de legalidad, es por lo tanto el principio básico que rige la actividad administrativa o actividad del Estado, es decir, todos y cada uno de los actos administrativos deberán tener un fundamento legal, basado en la norma de derecho positivo vigente, circunscribiendo tal principio a la motivación y fundamentación de los actos. Es por ello que nuestra Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias son el fundamento formal y material de la actividad de la Administración Pública.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Para que una autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ella debe citar al precepto legal que sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

Sexta Época, Tercera Parte: Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. Págs. 666 y 667.

Principio de juridicidad: "Al hablar de principio de juridicidad nos estamos refiriendo a uno de los principios más importantes del que hacer administrativo. En efecto nos referimos a este principio que nos remite no únicamente a un mero término, sino al respeto de nuestras garantías individuales consagradas en nuestro máximo cuerpo de leyes.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal contienen las garantías de audiencia y legalidad del procedimiento que deben ser respetadas por cualquier autoridad; son el control constitucional de la actuación administrativa.

Al hablar de juridicidad tenemos que establecer dos elementos fundamentales en la actuación administrativa: el primero que consiste en un poder jurídico o de competencia derivado de la norma.

El principio de juridicidad puede definirse como la actuación que tenga la autoridad administrativa, deberá ser revestida de competencia para dicha actuación, emanando la misma de una norma jurídica. La autoridad administrativa no puede revisar actuaciones fuera de su competencia.

Nuestro Máximo Tribunal ha emitido diversos criterios en los cuales regula este principio, refiriéndose el mismo a respetar las garantías de fundamentación y motivación del acto, es decir de la aplicación de una norma jurídica preexistente al acto de autoridad, así como las razones por las cuales ejecuta el mismo.

Es por ello que procederemos a transcribir algunos criterios sobre el particular.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, AMPARO EN CASO DE GARANTIA DE. Si el acto reclamado no es intrínseca y radicalmente anticonstitucional porque no evidencia en si mismo la falta de norma alguna legal o reglamentaria que pudiera justificarlo (como sucedería, por ejemplo, respecto de un acto dictado sin competencia constitucional), para obtener, de modo indubitable, una conclusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho acto, que yendo más allá de su aspecto formal trascendiera al fondo, esto es, a su contenido, sería preciso hacer un estudio exclusivo de todas las leyes y reglamentos, a fin de poder determinar si existe o no alguna disposición que le sirva de apoyo, estudio que nos es dable analizar en el juicio de amparo. Llámese violación procesal o formal (los dos términos se han empleado indistintamente en la jurisprudencia aunque el primero, en verdad, no con intachable propiedad) a la abstención de expresar el fundamento y motivo de un acto de autoridad, lo cierto es que tal abstención impide juzgar el acto en cuanto al fondo, por carecerse de los elementos necesarios para ello, pues desconocidos tales fundamento y motivo, los mismos no pueden ser objeto de apreciación jurídica alguna. La reparación de la violación cometida, mediante otorgamiento de amparo, consiste en dejar insubsistente el acto formalmente ilegal; pero juzgada la constitucionalidad del propio acto en cuanto al fondo, por desconocerse sus motivos y fundamentos, no puede impedirse a la autoridad que emita un nuevo acto en el que purgue los vicios formales del anterior, el cual, en su caso podrían reclamarse en un amparo, entonces sí, por violaciones de fondo concernientes a su fundamentación y motivación ya expresados. Si bien no puede impedirse a la autoridad que reitere el acto, con tal que lo funde y lo motive, tampoco puede obligársele a que haga su reiteración, pues si la propia autoridad encuentra que, ciertamente, el acto reclamado no podría apoyarse en irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en aptitud de no insistir en el mismo. En consecuencia, la concesión del amparo contra un acto no fundado ni motivado únicamente constriñe a la responsable a dejarlo insubsistente, más no a reiterarlo purgando esos vicios formales."<sup>21</sup>

Sexta Época, Tercera Parte, Semanario Judicial de la Federación, Tercera parte, Segunda Sala. Págs. 684 y 685.

---

<sup>21</sup> CASTREJÓN García, Gabino E. Derecho Administrativo I. Editorial Cárdenas Editor Segunda Edición: México 2001. p...p 308-310

## **CAPITULO DOS FUNCIÓN PÚBLICA.**

### **2.1 Concepto de Función Pública.**

La función Pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aporten su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.<sup>22</sup>

La función pública son el conjunto de derechos, deberes, situaciones, relaciones jurídicas, que se originan entre el Estado y sus servidores.<sup>23</sup>

“Evidentemente para referirnos al régimen de la función pública, tenemos que abarcar la figura del funcionario público. Este es aquella persona física que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, es decir es el medio que de hecho y por derecho utiliza el Estado para realizar sus actividades.

Dentro de las características del funcionario público se encuentran:

- a) Una designación legal;
- b) El carácter de permanencia;
- c) El ejercicio de la función pública que el da poderes propios;
- d) El carácter representativo del Estado”.<sup>24</sup>

### **2.2 Funciones del Estado.**

El Estado mexicano desarrolla tres tipos de funciones perfectamente diferenciadas. El Congreso de la Unión tiene como misión fundamental el acto de concurrir a la formación de leyes, dispositivos que siempre contemplan situaciones jurídicas generales, abstractas, y de carácter coactivo. El Estado manifiesta su poder en sus actos típicamente jurisdiccionales a través del Poder Judicial, que es el único competente para actuar formalmente en actos concretos; estos tienen como fin dirimir derechos en base a personas físicas o morales y muchas veces desembocan en sentencia. La actividad estatal también se manifiesta la creación en el mundo jurídico de actos administrativos, que son

---

<sup>22</sup> GREGORIE. Roger, “La Función Publique”. Librairie de Armand Colín. París, 1954. IV. Pág. 224.

<sup>23</sup> S. ROYO- VILLANUEVA Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, No. 44, 1974. España, Págs. 15-16

<sup>24</sup> CASTREJÓN García, Gabino E. Derecho Administrativo II. Editorial Cárdenas Editor Segunda Edición: México 2001. p...p 3-4.

de la competencia del Poder Ejecutivo, único que formalmente ejerce la llamada función administrativa.

### **2.2.1 Función Legislativa.**

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman parte del Poder Legislativo.

De esta manera, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, como lo señala el artículo 50 de la Constitución General, el concepto de función legislativa formal es también el conjunto de actos que cada una de Cámaras puede realizar en forma exclusiva. Artículos 74 y 76 del cuerpo de leyes antes citado, El concepto de función legislativa formal, en oposición al de función legislativa material, no es simplemente teórico, como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el derecho positivo mexicano. El artículo 70 de la Constitución Federal dispone "que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", tratando de buscar antecedentes que aclaren el sentido de la disposición, encontramos que en la Constitución de 1857, en su artículo 64 distinguía las resoluciones del Congreso en leyes o acuerdos económicos".

La ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular. Las funciones del Estado tienen una doble eficacia que corresponden a su carácter formal y otra al carácter material, importa estudiar en este lugar la eficacia del acto legislativo en su consideración formal. De aquí se deriva el principio de la autoridad formal de la ley, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la resolución primitiva, este principio se encuentra consagrado en el artículo 72 fracción f. De este principio de autoridad formal de la ley se han originado en nuestro país la práctica de someter al Poder Legislativo y dar forma de ley a muchos actos que no están en las facultades de dicho Poder, pero a los cuales se trata de dar fijeza y estabilidad que derivan de las múltiples formalidades a que esta sujeto el acto legislativo, por ejemplo: puede citarse muchísimos casos contratos, concesiones y de otros actos administrativos que el Poder Ejecutivo sometía a la aprobación del Congreso para revestirlos de una formalidad que, por ser complicado destruirla, garantiza la permanencia y seguridad de aquellos.

A pesar que nuestra tradición jurídica fue contante en la práctica a que acabamos de referirnos, el examen de ella a la luz de los principios jurídicos que dominan nuestro sistema constitucional, obliga a rechazarla, por no ajustarse a dichos principios. En efecto, entre las facultades del Congreso no esta la de aprobar concesiones, ni tiene ninguno de los Poderes facultad para ampliar la esfera competencia que la Constitución señala, la intervención en el



caso del Poder Legislativo es jurídicamente ineficaz y no da ni quita ningún valor al acto al cual se refiere.

Puede afirmarse que el principio de autoridad formal de ley se refiere a los actos que revistiendo esta forma, el Poder Legislativo los realiza dentro de su propia esfera de competencia. Una consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes, se encuentra la de la clasificación de las mismas por razón del Poder que en ellas interviene y del procedimiento para su formación y para su modificación.

Desde este punto de vista, se pueden agrupar en dos categorías: las leyes constitucionales, las leyes ordinarias, comunes o secundarias.

Las primeras son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente, después de un procedimiento que se determina por el artículo 135 de la Constitución Federal. La definición desde el punto de vista formal, es pues, independientemente del contenido de la misma, y solo hace referencia al procedimiento más complicado de la elaboración y al órgano especial que en esta interviene. A diferencia de la ley constitucional, la ley ordinaria, común o secundaria emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional.

En México, el Poder Legislativo ordinario o constituido, está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y la Senadores, artículo 50 de la Constitución Federal, y el procedimiento para la elaboración de las leyes se limita a la aprobación del proyecto para las dos Cámaras, artículo 72 de la Constitución Federal. Se ha pretendido que además de las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, existen otras categorías, como son las leyes orgánicas o reglamentarias y de las leyes que emanan de la Constitución. Respecto a las leyes orgánicas o reglamentarias, podemos afirmar categóricamente desde el punto de vista formal, no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que son elaboradas igualmente por el Poder Legislativo constituido, siguiendo el mismo procedimiento normal consagrado en el artículo 72 de la Constitución, teniendo la misma autoridad formal que las leyes ordinarias, sin que haya razón jurídica para darles preeminencia sobre estas últimas. Es cierto que algunos preceptos constitucionales, entre ellos los cuales pueden citarse los contenidos en los artículos 7, 31 fracción III, y fracción IV y 73 fracción XXIV, consignan la denominación de ley orgánica y que muchas veces lleva esta denominación, pero ello no proporciona base para concluir que la ley orgánica tiene una autoridad formal mayor que la ordinaria, pues es tanto como afirmar que aquella está sujeta en su formación a un procedimiento más complicado que la última, lo cual no puede demostrarse con los textos constitucionales.

Hay una Categoría de leyes cuya calidad de supremas es reconocida por el artículo 133 de nuestra Constitución, la redacción de la misma del precepto da una idea muy clara. El principio de autoridad formal de la ley es el único que

puede dar el criterio necesario para resolver algunos conflictos que lleguen a suscitarse con motivo de la vigencia de una legislación determinada.

Al mismo tiempo y a consecuencia del mismo principio, la ley formulada con posterioridad deroga a la anterior, a pesar de que los preceptos de esta última todavía estén pendientes de entrar en vigor porque no se haya realizado la condición o el plazo previstos.

Ahora bien la función legislativa puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material en la que prescindiendo de su autor y de la forma en como se realiza sólo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.

La ley está constituida por una manifestación de la voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico. La ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica, o extingue una situación jurídica general. Todo acto que emana del Estado, contiene una regla de derecho objetivo, produciéndose a consecuencia de la ley, una situación jurídica general, en ella encontramos los caracteres que a esta corresponden, es decir, por su misma naturaleza, abstracta e impersonal, es permanente, o sea que los derechos que se otorgan o las obligaciones que imponen se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley. Existen casos en que pudiera dudarse de la generalidad de la ley, por referirse ésta a una institución o a un organismo en particular, Por ejemplo, la ley orgánica de una Secretaría o de un Departamento de Estado, la organización de la Tesorería general, etc. Si en estos casos hay motivo de confusión, tiene que ser solo de apariencia, pues la circunstancia de que la ley se refiera a una materia determinada, no impide su generalidad, ya que esta, en los casos citados, depende en realidad de la generalidad misma de las disposiciones que el órgano o institución tenga que aplicar.

La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamental racional e histórico del principio de la generalidad, la Constitución Federal en su artículo 13, ha consignado como un derecho del hombre que "nadie puede ser juzgado por leyes privativas" es decir, por leyes que no sean generales.

Además del carácter general e imperativo de la ley, esta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la ley debe tener y tiene una sanción, en efecto si la ley no se cumple voluntariamente, es necesario que el Poder Público intervenga e imponga su cumplimiento forzoso.

## 2.2.2 Función Administrativa.

Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. Esta función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

La función administrativa se encuentra comprometida la función gubernamental o de alta dirección del Estado, con los caracteres que le han sido asignados. Hauriou, es uno de los autores franceses que definen la función administrativa en relación entre otros elementos, al fin que persigue.

Define la función administrativa diciendo que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de los servidores públicos, en los límites de los fines del poder público que haya asumido la empresa de la gestión administrativa.

También podemos definir a la función administrativa por su finalidad que el Estado persigue al realizarla. Forman parte de él las definiciones que enseguida vamos a analizar.

Berthélemy considera a la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.<sup>25</sup>

Jellinek nos dice que cada órgano estatal representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado, así hay una división de competencias, sin que el poder resulte repartido. "Sea cual fuere el número de órganos, el poder siempre es único."<sup>26</sup>

El artículo 41 de la Constitución Federal, nos dice que "la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos y por los de los Estados, en lo en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal." Y el artículo 49 establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

En principio, a cada uno de los poderes corresponde una función propia: la Legislativa al Congreso, la Jurisdiccional a los jueces y tribunales, la Administrativa a al poder ejecutivo. Pero la distinción no es absoluta, ya que los diversos poderes no ejercen exclusivamente la función que se les atribuye. Este hecho es lo que dado origen a la distinción entre funciones formales y funciones materiales.

---

<sup>25</sup> Op, cit., páginas 1, 11 y 17.

<sup>26</sup> JELLINEK. Op. Cit, II, pág. 164.

Desde el punto de vista material, cada función presenta características propias que permiten definirla, sea cual fuere el órgano estatal que la realice, así la función Legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales; la Jurisdiccional establece, relativamente a casos concretos, el derecho incierto, controvertido, la Administración consiste, por último en la ejecución, dentro de los límites fijados por la ley, de una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de los intereses generales. En el sentido formal, las funciones no son definidas de acuerdo con su naturaleza, sino al órgano que las cumple. Desde el punto de vista es formalmente legislativo todo acto del Congreso; formalmente jurisdiccional, todo acto de los tribunales y jueces; formalmente administrativo, todo acto del Poder Ejecutivo.<sup>27</sup>

Administrar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos, pero la Administración Pública puede ser definida como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.

Al realizarse la tarea administrativa, El Estado obra por sí mismo, es decir, como sujeto o parte interesada, en el ejercicio de dicha función.

### **2.2.3 Función Jurisdiccional.**

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo señalo con agudeza la dificultad del estudio de la jurisdicción, al menos en cuatro diversas direcciones: la primera de ellas por cuanto a sus múltiples significados, ya que se ha utilizado la palabra jurisdicción para designar la actividad de determinados órganos del Estado, el conjunto de atribuciones e incluso la demarcación en que se desarrollan estas; la segunda en cuanto al la rama del derecho a la cual se atribuye su examen, entre las que se hayan el derecho constitucional, el derecho procesal o el derecho político, la tercera en cuanto a los rasgos que la distinguen de la legislación y lo que ha causado mayor dificultad, de la administración; y la cuarta dificultad se presenta en el ámbito procesal donde hay que distinguir los elementos constitutivos de la jurisdicción, sus alcances y su relación con la noción de competencia.<sup>28</sup> La Suprema Corte de Justicia ha intentado delimitar la naturaleza de la función jurisdiccional en algunas de sus ejecutorias, delimitándola de las funciones del órgano ejecutivo y legislativo, así como de las excepciones a este respecto, a manera de ejemplo podemos citar la siguiente tesis:

**FUNCIÓN JURISDICCIONAL, SISTEMA RELATIVO AL EJERCICIO DE LA.**  
El artículo 104 establece, términos generales, que son los tribunales de la Federación los únicos facultados para dirimir las controversias que surjan con motivo de la aplicación de leyes federales, salvo que dichas controversias solo afecten intereses particulares; evento en el cual los tribunales y los jueces del orden común y del Distrito Federal, puede conocer de los juicios respectivos, a

---

<sup>27</sup> FRAGA. Gabino, Derecho Administrativo, segunda edición, México, 1939, cap. VII, páginas 73-76.

<sup>28</sup> ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "Notas relativas al concepto de jurisdicción". Estudios de la Teoría General e Historia del Proceso (1945- 1972). México, Unam, 1992, t.I, pp. 29-31.

elección del actor. La exclusividad de facultad de los tribunales de la Federación para resolver las controversias a que se refiere el precepto citado –función jurisdiccional- y específicamente el resolver controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales y de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, se confirma plenamente si se tiene cuenta que el artículo 14 de la propia Constitución General de la República consigna como garantía individual la de quien nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Corroborando que la facultad de dirimir controversias que se den con motivo de la aplicación de leyes federales es propia del Poder Judicial de la Federación, el artículo 27 de la Carta Magna somete, inclusive la resolución del propio Poder Judicial, el resultado del ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones contenidas en dicho numeral, al establecer el ejercicio de dichas acciones se hará efectivo por el procedimiento judicial. Sin embargo, la Constitución Federal también consigna los casos de excepción en que atribuye funciones jurisdiccionales a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como se comprueba si se tiene presente el artículo 109 Constitucional faculta a las Cámaras que integren el Congreso de la Unión para conocer los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación... Empero, como las facultades de la Constitución General de la República otorga a los poderes legislativo y ejecutivo para ejercer función jurisdiccional, constituyendo excepciones a la regla general de que el último facultado para dirimir controversias que se susciten con el motivo de aplicación de leyes federales, es el Poder Judicial de la Federación, no puede concluirse que el ejercicio de dichas facultades por parte de los referidos poderes legislativo y ejecutivo es de carácter estricto y limitado.<sup>29</sup>

El hecho de considerar como producto del Estado la función jurisdiccional, esto es la existencia de determinados órganos (generalmente denominados, jueces, tribunales o cortes) encargados de la solución de controversias jurídicamente relevantes, no significa que desconozcamos, con anterioridad a la existencia del propio Estado, la presencia de procedimientos de solución de controversias. Lo que caracteriza precisamente a la función jurisdiccional, respecto a los estadios anteriores a la existencia del Estado, es que la solución de controversias se realiza institucionalmente, es decir, existe un tercero imparcial al frente de un órgano específico, que se encuentra sobre las partes en conflicto y decide la controversia, con base en las normas provistas o reconocidas por un ente estatal. Al parecer la función jurisdiccional fue un producto de la evolución de formas de solución de controversias, como

---

<sup>29</sup> Amparo en Revisión 2606/81, Sucesión de Carlos Huarte Osorio y otro, 22 de octubre de 1981, unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu, vols. 115-120, p. 68. Amparo en Revisión 4277/77, Héctor Mestre Martínez y Coags. (acumulados), 30 de noviembre de 1978, 5 votos, Ponente: Carlos del Río Rodríguez, Séptima Época, Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federación, t. 151-156, tercera parte, p. 121. Esta Tesis aparece en Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Tercera Tesis relacionada con la Jurisprudencia 381, p. 651.

la venganza privada, la ley del talión, el arbitraje privado, o si esto no tuvo influencia determinante en el nacimiento de la función jurisdiccional;<sup>30</sup> Otras posturas señalan como etapas evolutivas la autocomposición, autodefensa y finalmente, la heterocomposición, que corresponde a la función jurisdiccional, tales como el arbitraje y la amigable composición, que han adquirido una notable importancia ante la posibilidad de llevar toda clase de conflictos al conocimiento de los órganos jurisdiccionales. Desde el punto de vista de Kelsen, el Estado es identificado con el orden jurídico, y esté un sistema de normas jurídicas unidas por relaciones de supra y subordinación, que integran distintos escaños, en cuyo vértice se encuentran la norma hipotética fundamental cuya base la forman los actos últimos de aplicación de las normas jurídicas.<sup>31</sup>

Kelsen divide las funciones del Estado en dos únicamente, la creación<sup>32</sup> de normas jurídicas y la aplicación de las mismas, de esta manera, el órgano legislativo sería el creador de normas generales por excelencia, y las funciones ejecutiva y jurisdiccional serían preponderantemente de aplicación o ejecución normativa.<sup>33</sup>

La función jurisdiccional, está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.

Por lo que hace al Poder Judicial, el artículo 94 de la Constitución Federal señala que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionara en Pleno y o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral y el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y en Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

---

<sup>30</sup> TAMAYO y SALMORAN, Rolando. Op. Cit., nota 26, pp. 401 y ss.

<sup>31</sup> KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1990, PAG. 156.

<sup>32</sup> Ibidem. Pág. 134.

<sup>33</sup> Ibidem. Pág. 157.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización de la materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución de las Salas de los asuntos que le compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia para la mayor prontitud de su despacho."

El artículo 99 constitucional nos señala la competencia y actividad del Tribunal Electoral; a su vez el artículo 100 del cuerpo de leyes antes citado establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, el cual estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Los artículos 103, 104, 105, 106 de la Constitución Federal nos precisan en forma específica las facultades y actividad de los Tribunales de la Federación.

### **2.3 Concepto de Servicio Público.**

Tratando de sustituir el criterio de soberanía y poder público, un sector importante pero limitado de la doctrina francesa vino a colocar la noción de "servicio público" como fundamento, justificación y límite de la existencia del derecho administrativo.

Los sostenedores de la llamada "escuela de servicio público" fueron sin duda los eminentes juristas Duguit, Jéze y Bonnard.

Duguit al adoptar el criterio del servicio público lo hace porque como él mismo lo indica, con ello expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

Para él, servicio público se define como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental."(Dr. Const., pág.61)

Jéze, que considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, sostiene que asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público equivale a decir "que para la satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden

aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse". (Princ. Gen. Du Dr. Adm., t.II, pág.2)

Finalmente, Bonnard, que, según, el mismo lo dice, ha elaborado su obra de derecho administrativo con "las mismas tendencias de la misma mentalidad" que se encuentran en las obras de Duguit y de Jéze, afirma que "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura del Estado" y agrega que "para emplear una comparación orgánica se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado" y que "considerando desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos." (Dr. Adm., pág. 235)

Además fue desde un principio claro que el concepto de servicio público no abarca toda la actividad del Estado, como sus mismos sostenedores lo llegaron a reconocer.<sup>34</sup>

"El Poder Público es el conjunto de órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado, es decir, son todas aquellas instituciones, organismos o autoridades que ejecutan las facultades que a cada Poder que conforma el Estado le otorga la Constitución General de la República.

Ahora bien, que debemos entender por cometido. El cometido o cometidos del Poder Público pueden definirse como el acto o actos que desarrollan las autoridades que conforman los Poderes de la Unión.

Evidentemente no todos los cometidos o actos del Poder Público tienen la misma naturaleza o trascendencia. El Poder Público desarrolla sus cometidos de acuerdo a las necesidades esenciales y generales, por una parte del Estado y por otra de los Gobernados. Es por ello que los cometidos pueden dividirse en esenciales y generales.

Los primeros son aquellos que se realizan o se desarrollan en función de la estructura del Estado y su perseveración, por lo que dichos cometidos en forma enunciativa, más no limitativa son:

1. Defensa;
2. Garantizar la integridad del Estado;
3. Seguridad Interior;
4. Hacienda;
5. Justicia; y
6. Relaciones Exteriores.

---

<sup>34</sup> DUGUIT, Op.cit. t.II, pág. 54; JÉZE, Op. Cit. Págs. 9 y 10; BONNARD, Op. Cit. Pág. 4.



Y por otra parte, nos encontramos con los cometidos en general, cuya naturaleza y finalidad son la satisfacción de las necesidades colectivas, como por ejemplo: Servicio de Transporte, Servicio de Agua, Servicio de Energía Eléctrica, Servicio de Drenaje, etc.”<sup>35</sup>

“En primer término el Servicio Público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales, sujetas al régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, educación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares (mediante concesión).”<sup>36</sup>

## **2.4 Características del Servicio Público.**

Las características del Servicio Público son:

1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que en opinión d algunos tratadistas, no hay inconveniente que sea de Derecho Privado.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades del interés general, régimen jurídico que es el Derecho Público.

Existen diferentes sistemas de prestación de los servicios públicos los cuales son:

- a) Dejar a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los Servicios Públicos.
- b) Concesión de las mismas a particulares.
- c) El de Economía Mixta o de Empresa de Participación Estatal.
- d) Intervención absoluta de él Estado en los Servicios Públicos.

En nuestra actual organización administrativa la tendencia es que la prestación de servicios son a través del Poder Público y la Administración interviene en otros servicios públicos a través de las empresas de participación estatal. Esta postura es comprensible ya que como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el gasto público solo puede considerarse como tal cuando se aplique a la prestación de Servicios Públicos, y en las condiciones en las que se encuentra nuestro país y de acuerdo a las necesidades que requiere la población, no hubiera gasto público que alcanzaría para satisfacer todas y cada una de las necesidades colectivas. Tal criterio se sostiene en la siguiente jurisprudencia.

---

<sup>35</sup> FRAGA. Gabino. Derecho AdministrativoI. Editorial Porrúa. México: 1999. p. 338.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 338.

GASTOS PÚBLICOS. Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y los Servicios Público.

Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala. Pág. 319.

El Servicio Público se puede clasificar:

- a) Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines propios del Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.) y secundarios.
- b) Necesarios y voluntarios, según las entidades públicas estén obligadas o no a tenerlos.
- c) Por razón de sus utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos, su uso queda a la libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).
- d) Por razón de su competencia se dividen en exclusivos y concurrentes, los exclusivos son los que pueden ser atendidos por entidades administrativas o por el cargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos), los concurrentes se refiere a necesidades que satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).
- e) Por la persona administrativa de quien dependen. Se dividen de acuerdo a nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales.
- f) Por razón de usuario se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos. Los segundos solo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficiaria).
- g) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.
- h) Por las maneras como satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.
- i) Por su composición pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de derecho privado.

Independiente mente de lo anterior el Estado tiene cometidos en los cuales por su naturaleza y finalidad debe intervenir.

En el caso de los cometidos de carácter social como son la salubridad, la asistencia y seguridad social. Estos cometidos son de vital importancia para el Estado, ya que en función a la satisfacción de los mismos, la colectividad tiene una vida digna; ejemplo de lo anterior podemos hablar de las campañas de vacunación... Existen cometidos privados asumidos por la administración pública y que se denominan de tal forma porque benefician a un sector determinado de la población poniendo como ejemplo: servicio de agua potable, servicio de energía eléctrica, servicio de alcantarillado, mercados, rastros.

Como puede apreciar el lector el servicio público, es uno de los grandes cometidos de la Administración Pública y precisamente la gran inconformidad que existe en los gobernados es que cuando se habla de la reducción de gasto público se tiene injerencia directa con los servicios que el gobernado tiene derecho y que contribuye mediante el pago de impuestos, contribuciones y derechos. Es por eso que el lector debe estar consciente que el gasto público tiene incidencia directa en la prestación de los servicios públicos.

DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONOTACIÓN. Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina y la jurisdicción fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son la contribución que pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente con el valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además de que el Estado no es una empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues esta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la Fracción IV del artículo 31 Constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA. NOVENA ÉPOCA. TOMO VII. ENERO DE 1998. PÁG. 40.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> CASTREJÓN García, Gabino E. Derecho Administrativo I. Editorial Cárdenas Editor Segunda Edición: México 2001. Págs. 342-345.

## 2.5 Diferencias entre Función Pública y Servicio Público.

La función pública es definida por Narciso Gómez Sánchez, como: “el régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los poderes del Estado. De tal manera que la gestión de esta elevada misión esta constituida por le funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes encomienda la realización de los fines que se propone alcanzar.”<sup>38</sup>

La función administrativa es conceptuada por el que suscribe, como la actividad estatal encaminada a la satisfacción de un interés permanente, general o colectivo, por parte de de los órganos delimitados jurídicamente y sus agentes que gozan de ius imperim en su actuación.

En tanto que los trabajos públicos son actividades de interés general ejecutada sobre inmuebles, consistentes en la construcción, reparación, mantenimiento, reparación, modificación, remodelación total o parcial, por la administración con fines de utilidad pública. De estos se derivan las obras públicas, y no resulta como apropiado, como acontece en algunos ordenamientos legales positivos, que se utilicen como sinónimos, pues su distinción primordial estriba en que los segundos son consecuencia de los primeros, debido a que la obra pública es el objeto material que resulta de la actividad de la administración pública, entendida como trabajo público.

La función pública se divide en tres grandes rubros: administrativa, legislativa y jurisdiccional; sin embargo, solamente la primera tiene a su cargo la prestación de servicios públicos. Como una de sus diversas atribuciones, según el orden jurídico vigente.

Ahora bien, la función administrativa, por lo que toca a los servicios públicos, debe precisarse que no deben ser utilizados como equivalentes los vocablos “servicio público” y “trabajo público”, pues el primero se refiere a la prestación per se, mientras que el segundo comprende la actividad que el Estado despliega a fin de realizar una obra pública. En conclusión podemos decir que la obra pública es la base de los servicios públicos, pues se necesita una infraestructura que permita su prestación.

En materia de análisis de la actuación del Estado, se suele olvidar que una cosa es función administrativa y otra servicio público, respecto a la función administrativa, podemos decir, que una función del poder público, o sea, una función pública, de modo que el género es función pública y una de sus especies es la función administrativa, en la medida que esta se inscribe en la función ejecutiva, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder de Estado. Al igual que lo son los funciones públicas clásicas legislativa

---

<sup>38</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de derecho Administrativo, Porrúa, México, 2003, pag. 379.

y jurisdiccional, correspondientes a la división de poderes artículo 49 Constitucional.

El servicio público es definido como una actividad técnica organizada, dirigida, a satisfacer necesidades de interés general, de forma regular y continua por parte del Estado en forma directa, por particulares expresamente autorizados para ello con un régimen jurídico especial.

Una diferencia clave es la siguiente: la función pública participa en todo momento del poder del Estado, y que siempre es de carácter jurídico, mientras que el servicio público es de carácter material y técnico, y en muchas de sus manifestaciones no puede alcanzar el poder público (por ejemplo y en mayoría de casos para imponer coactivamente su utilización).

Otra diferencia es que la función pública se entiende como aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines; tal concepto se diferencia del concepto de servicio público en que es una actividad que desarrolla la Administración, en forma directa o delegada, con el objeto de satisfacer las necesidades de los administrados esto es: el interés general.<sup>39</sup>

La distinción doctrinal tiene su sustento en que los servicios públicos propiamente dichos deben prestarse por el Estado mexicano o a través de particulares bajo el esquema de la concesión, y si se esta en presencia de verdaderas funciones públicas clasificadas como servicios públicos, no deben ser delegables a los particulares, como el caso de la Seguridad Pública o Defensa Nacional.

A decir del maestro Alfonso Nava Negrete el servicio público tiene las siguientes características: 1. se puede prestar por el Estado o los particulares; 2. puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares; 3. es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial); y 4. Su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se le pueden aplicar normas de derecho privado.<sup>40</sup>

#### El servicio público y su régimen jurídico.

Con lo dispuesto en los artículos 25 y 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se permite a los particulares mediante concesión, la posibilidad de prestar los servicios públicos, tales como los servicios bancarios, telefónicos, entre otros, reservando para la administración pública federal, las actividades estratégicas. Además en la Carta Magna mexicana, si bien es cierto no existe una definición de servicio público, si

---

<sup>39</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Servicios públicos, México, UNAM, Instituto De investigaciones Jurídicas- INAP, 2002, p. 121.

<sup>40</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho administrativo mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

se realiza una clasificación de éstos, en sus numerales 21, 73, 115 fracción III y VI, 116 fracción VII, 122 inciso g) y 124.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2006.

## **CAPITULO TRES**

### **TEORÍA Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL E INSTRUMENTOS PARA SUS FINES.**

#### **3.1 Concepto de Seguridad.**

Etimología de la palabra seguridad. Concepto:

Seguridad del latín: "SECURITAS" y su adjetivo "SECURUS", que califica la condición de vivir "SIN TEMOR" o "DESPREOCUPADOS", es un vocablo que por ser tan usado en la lengua general y cotidiana, define un concepto cuyos alcances, generalmente, no se analizan, porque son sobreentendidos, sin embargo la experiencia, demuestra que dicho termino ha sido uno de los más problemáticos y difíciles de aceptar, tanto en la comunidad nacional como internacional.<sup>42</sup>

#### **3.2 Definición de Nación.**

Este concepto es más sociológico que jurídico, la nación es un conjunto de personas unidas por lazos patrióticos, que se consideran hermanados por una historia común, tradiciones, costumbres, lengua, religión, etcétera, que los enlaza a pesar de no estar juntos territorialmente. Así como en el Estado es imprescindible compartir un territorio, en la nación no es necesario, aunque muchas veces el concepto de nación se considere sinónimo de Estado. Con mayor precisión el concepto de Estado es político y el de nación es sociológico. El Término de nación que hoy utilizamos, surgió en el discurso político de la Revolución francesa, pero el concepto se desarrollara en el siglo XIX. La palabra nación proviene del latín natio, que a su vez se deriva de nascor ("nacer"). Dicho vocablo latino significa "nacimiento", "pueblo", "especie", o "clase", entre otras acepciones.

El concepto de nación, en la actualidad, incluye dos representaciones: la nación política, que se refiere al ámbito jurídico-político y a la soberanía constituyente de un Estado, y la nación cultural, que es una noción socio-ideológica más subjetiva y que hace referencia a una comunidad humana con ciertas características culturales comunes, en el lenguaje común, se utiliza la palabra nación como sinónimo de país, territorio, pueblo o Estado.

La concepción cultural de una nación indica que sus miembros tienen conciencia de que constituyen un cuerpo ético-político diferente a otros, ya que comparten ciertas características (etnia, lengua, religión, tradición, o historia común). Cuando un Estado se identifica en forma explícita como el hogar de una cierta nación cultural, se habla de un Estado-nación. Hay Estados que, pese a las disputas y las contradicciones que implica esta definición, intentan legitimarse de esta forma.

---

<sup>42</sup> Ver diccionario Pequeño Larousse ilustrado.

También hay naciones culturales que intentan definirse sólo por motivos de etnia o raza. Este hecho ocasiona que existan numerosas naciones sin territorio propio, como la nación gitana, lo que demuestra que no todas las naciones culturales constituyen un Estado independiente, y que no todos los Estados independientes son naciones culturales. Incluso existen naciones, que con el correr de los años, logran formar su Estado propio, como es el caso del pueblo judío, que constituyo una nación cultural sin Estado propio hasta 1948.

### **3.3 Definición de Seguridad Nacional.**

Aunque generalmente admitida la definición de la ONU la Seguridad Nacional es la "situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso".<sup>43</sup>

La expresión Seguridad Nacional, se incorporo al vocabulario común de las relaciones internacionales, sino hasta 1943, con el influyente libro de Walter Lipmann: "Política Exterior de los EEUU: Escudo de la República". En su texto y refiriéndose al aislacionismo geográfico natural de su país (con dos océanos protectores y una benevolente marina inglesa", según decía), el autor resaltaba que en esa precisa combinación de factores se ocultaba la idea de la Seguridad Nacional para los norteamericanos". Tal como ahí lo expresaba y según su criterio, la fuerza de las circunstancias al final de la Gran Guerra, comenzaban a delinear, para los EEUU, un "parámetro de seguridad" muy superior al de sus simples fronteras.

Se reconocían así dos hechos relevantes: el primero, referente al desuso y paulatino remplazo del término "Defensa" con su connotación básica de repeler agresiones, por uno más amplio y complejo como el de "Seguridad", que no solo sugería resistencia a las amenazas, sino "anticipación y prevención" de las mismas. Respecto del segundo, la expresión "Seguridad Nacional" era como afirmaba el autor- una función del poder. A mayor poder nacional se requería mayor alcance o radio de la acción de la Seguridad. Con estos conceptos el presidente Truman firmo, en 1947 la Ley de Seguridad de los Estados Unidos, cuyo texto permitió la reorganización de las fuerzas armadas, al mismo tiempo que creaba organismos capaces de desarrollar las ideas enunciadas, tales como el Consejo de Seguridad y la Agencia Central de Inteligencia. Pronto en ese país el concepto de Seguridad Nacional comenzó a extenderse globalmente, sobrepasando los límites de la región y de sus órganos principales de seguridad, como son los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa.

Cada nación, de acuerdo a las amenazas manifiestas y hechos resultantes de una situación particular, determina cuantos recursos dedica su seguridad, para garantizar un desarrollo adecuado de los intereses nacionales,

---

<sup>43</sup> Libro Blanco de Defensa. ONU, ed. 1999, Pág.,6-51



deseos o pretensiones del gobierno, que sirven de guía a un Estado, para determinar la política nacional, donde se incluyen la auto conservación, la independencia, la integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.

Alejandro Martínez Serrano, identifica algunos conceptos básicos que tratan de identificar empíricamente a la Seguridad Nacional y el mismo nos da una definición de la misma: "...La Seguridad Nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan, los esfuerzos, las energías y todos los recursos disponibles".

En base a dicho concepto y propósitos fundamentales se puede clasificar como sigue:

**Aspiraciones nacionales:** Pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su seguridad y bienestar, dentro de los planes de desarrollo, incluso hay espacios de proyección nacional donde se trata materializar un esquema que justifique las medidas nacionales de una época determinada, en función de la consecución, de una meta futura en particular.

**Intereses nacionales:** Son establecidos por la política de un país, incluyendo en si postulados o principios básicos permanentes<sup>44</sup>, que definen modos de vida, y cuyo logro implica lograr un beneficio para los intereses nacionales; cuando hablemos de aquellos que tienen carácter permanente serán ubicados como parte del texto constitucional. Dentro de este concepto existe una subdivisión muy relevante para este estudio: Objetivos Nacionales coyunturales, que se refieren a la construcción de medidas que pretendan atender a las situaciones más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes, pueden ser encontrados como parte de los postulados de los distintos Planes de Desarrollo Nacional.

El establecimiento de Objetivos Nacionales resulta finalmente de una interacción entre gobernantes y gobernados, donde los primeros "...en su calidad de legítimos representantes de la mayoría, interpretan y analizan los intereses y aspiraciones, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales..."<sup>45</sup>. A partir de este postulado, se entiende el origen y el establecimiento de las prioridades nacionales y el desarrollo de las políticas determinadas para la atención de distintos problemas.

Por lo tanto, el gobierno debe procurar medidas para mantener los objetivos que ya hayan sido alcanzados y reformular medidas para alcanzar los nuevos.

---

<sup>44</sup> Los objetivos nacionales permanentes son las metas o fines que una nación desea conservar para garantizar su supervivencia y para disfrutar mayores estándares de bienestar.

<sup>45</sup> MARTINEZ SERRANO, Alejandro, ¿Qué es la Seguridad Nacional? 2001.

Amenazas: Situaciones que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad, o integridad territorial de la nación. Las amenazas son las que tradicionalmente se han tomado en cuenta para el desarrollo de políticas de Seguridad Nacional, en tanto que en su mayoría incluyen el uso de las fuerzas militares.

Antagonismos: Criterios opuestos al logro o preservación de los Objetivos Nacionales.<sup>46</sup> Aquí podremos incluir a las vulnerabilidades, e impactos negativos que han implicado la desigualdad en los estándares de desarrollo dentro del territorio mexicano, y su afianzamiento por las políticas neoliberales y el Tratado de Libre Comercio. Considerar estos puntos como antagonistas a la consecución de los Objetivos Nacionales y descubrir al mismo tiempo que el desarrollo económico es uno de los puntos más constantes en los distintos Planes de Desarrollo Nacional.

Factores Adversos: se pueden definir como los obstáculos o dificultades, internos que impiden la consecución o el mantenimiento de los Objetivos Nacionales y que requieren para su eliminación de algún tipo de política o línea de acción concreta. En nuestro país no se ha podido establecer una seguridad económica, lo que conlleva a al problema de inseguridad pública que actualmente tenemos. Al atender la seguridad económica se disminuyen las vulnerabilidades.

Para desarrollar un concepto de Seguridad en México, se deben analizar un sin número de conceptos emanados de un estudio interdisciplinario. Se debe hacer una investigación teórica y estructural para exponer claramente la política de Seguridad Nacional, que durante mucho tiempo permaneció en el oscurantismo y el tabú, y en esta materia vamos atrasados en comparación a otras naciones.

La Seguridad Nacional se podría definir como: "La condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuren en nuestro país los poderes de la Federación mediante acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder político, económico, social y militar, con el fin de alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales y preservarlos tanto de amenazas en el orden interno como de las procedentes del exterior".<sup>47</sup>

La condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en:

- a. La preservación de la soberanía; b. El mantenimiento del orden constitucional; c. La protección de los derechos de sus habitantes; d. y la defensa de su territorio.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Se clasifican en tanto sean: internos, externos, actuales o potenciales.

<sup>47</sup> COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL.

<sup>48</sup> CISEN. [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)

Al conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, necesarias para garantizar la soberanía, la independencia, y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.<sup>49</sup>

La Seguridad Nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encausamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia dentro de los márgenes establecidos por la Constitución.<sup>50</sup>

La Seguridad Nacional puede entenderse como la política de Estado Nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción de un gobierno, dedicada a la máxima tarea de la preservación y conquista de los Objetivos Nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de que logra el bienestar de la colectividad.<sup>51</sup>

En resumen podemos decir: Que la Seguridad Nacional proporciona las condiciones necesarias para que la acción del Estado mantenga los intereses nacionales y alcance sus objetivos, eliminando o neutralizando las amenazas que puedan retardar o impedir la solución de los problemas, políticos, económicos, sociales y militares. La Seguridad Nacional entonces, proporciona una confianza en el Poder Nacional, este hará posible la contención de una amenaza externa o interna que pudiera afectar la gobernabilidad del Estado.

La Seguridad Nacional es un concepto valorativo, esto es, incluye un ideal positivo que es necesario defender, hay una vinculación con el paradigma del Estado-Nación y la existencia del mismo.<sup>52</sup>

La Seguridad Nacional garantiza las aspiraciones e intereses nacionales, para lograr una buena seguridad, es necesario la fortaleza del poder nacional, es decir, que en los campos en que se manifiesta (político, económico, cultural y militar), exista una estabilidad y una buena política, ya que no de ser así, cualquier Estado se verá en la necesidad de acudir a otro para defender sus intereses aspiraciones y objetivos nacionales: "El Estado es obra suprema de la sabiduría; es un sistema organizado de ordenes de vida, que tiene su seguridad en sí mismo, solo el que tiene en sí mismo la razón de su seguridad, es capaz de regirse por sí mismo. El que no la tiene dependerá de otro y a otro ha de acudir para defenderse"<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> LASSO HERRERA, Luis, op cit, p .119.

<sup>50</sup> MORENO M, Manuel, "La Seguridad Nacional desde la perspectiva de la Constitución", en Cuadernos de Investigación No. 7, México, D.F., UNAM- ENEM, 1987.

<sup>51</sup> MARTINEZ SERRANO, Alejandro ¿Qué es la Seguridad Nacional? 2001.

<sup>52</sup> CHABAT, Jorge, "Fortaleza y vulnerabilidad de la Seguridad Nacional de México". Ponencia presentada en el Diplomado "Seguridad Nacional: escenarios estratégicos de fin de siglo", INAP, México, D.F., a cuatro de septiembre de 1998.

<sup>53</sup> MAQUIAVELO, Nicolai, El Príncipe, Editorial Patria, México, 1994, p.67.

Para el maestro Luis Piñero, el análisis de la Seguridad Nacional debe partir de la evaluación de una evaluación del Poder Nacional, que será la única posibilidad de defensa contra cualquier amenaza.

### **3.3.1 Ámbito jurídico sobre la Seguridad Nacional.**

Son todos aquellos programas, medidas e instrumentos que el Estado hace propios para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por movimiento subversivo interno o agresión interna. Y que pongan en riesgo su permanencia y desarrollo.

La Seguridad Nacional no se concentra únicamente a la capacidad militar para evitar dicho eventual derrocamiento, sino que en general, implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente, satisfaciendo, el interés público; virtualmente cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar, hasta la construcción de vías generales de comunicación y la educación misma (con independencia de lo controvertido que pueda ser desde el punto de vista político, tomando en cuenta las prioridades del Estado), puede en parte justificarse, en parte por proteger la Seguridad Nacional. En efecto algunas medidas por los diversos sistemas jurídicos para evitar su destrucción o derrocamiento de los órganos supremos, con frecuencia se han considerados violatorios de los derechos humanos, en concreto de las libertades políticas presentándose por lo general una tensión entre estas y las denominada Seguridad Nacional.<sup>54</sup>

De la presente precisión, se contempla la preocupación preponderante por el derrocamiento de sus órganos de gobierno, más que por el conjunto de humanos que integran y dan origen al poder del Estado; es decir, a la nación. De la misma definición se desprende que la expresión de "Seguridad Nacional" equivale a la de "Seguridad Estatal" o "Seguridad del Estado", misma que se utiliza con menor frecuencia, pero que vista desde un punto de vista jurídico se puede considerar más precisa; en efecto ya que el concepto de "nación" tiene un carácter primordialmente sociológico, es claro que el concepto "Estado" es por esencia y naturaleza jurídico.<sup>55</sup>

El marco jurídico para la Seguridad Nacional en México lo encontramos en el Programa para la Seguridad Nacional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VI de su artículo 89 establece como responsabilidad del Jefe del Estado Mexicano, el C. Presidente de la República, preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere a este la propia Constitución en la fracción XXIX-M de su artículo 73.

La Ley de Seguridad Nacional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Establece que corresponde al titular del

---

<sup>54</sup> IDIJ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z), Edit. Porrúa; Mex. 2201; p. 3430.

<sup>55</sup> *Ibíd.*

Poder Ejecutivo Federal la determinación de la política en esta materia (artículo 2), señala que en Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive se definirán temas de Seguridad Nacional (artículo 7). Dispone que el Consejo de Seguridad Nacional conocerá del programa para la Seguridad Nacional (fracción III del artículo 13), y se desprende que lo hará a partir de la propuesta de contenido que haga la Secretaría Técnica del propio Consejo (fracción IV del artículo 15).

Principales aportaciones institucionales de la Ley:

A. Facultades del Ejecutivo Federal. La ley confiere de manera expresa al Gobierno Federal la facultad para hacer frente a los riesgos y amenazas para el Estado Mexicano, a través del trabajo coordinado que llevan a cabo las instancias de Seguridad Nacional, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que para esta materia defina el Titular del Ejecutivo Federal, contando con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional.

B. Amenazas a la Seguridad Nacional. La ley establece con precisión, en su artículo 5 cuales son las amenazas a la Seguridad Nacional... ()

En razón del impacto que pueden tener sobre los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, las amenazas ameritan una atención especial por parte del Estado Mexicano. La Ley contempla expresamente mecanismos excepcionales a los que el Estado puede recurrir cuando el antagonismo que enfrenta tiene el carácter de amenaza a la Seguridad Nacional. Así, la Ley autoriza en los artículos 34 y 35, que mediando intervención del Poder Judicial Federal, puedan intervenir comunicaciones privadas para recabar la inteligencia que posibilite hacer frente a la amenaza, estableciendo la Ley quien puede presentar la solicitud, como los requisitos que deben cumplirse, fijando un procedimiento y limitando el periodo de vigencia de las intervenciones. Otra medida excepcional que la Ley contempla expresamente en el artículo 33 para casos de amenaza que tengan el carácter de inminentes, es que el Estado Mexicano podrá hacer uso de los recursos que se encuentren legítimamente a su alcance, incluyendo la información anónima. La Ley impone, así mismo en su artículo 26 la obligación para las instancias, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, de proporcionar a las autoridades federales competentes, de manera inmediata, la cooperación e información que soliciten al investigar amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional. En materia de acceso a la información gubernamental dispone, por otra parte, en la fracción II del artículo 51, que tendrá el carácter de reservada aquella información cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

El legislador ha procedido de esta manera para potenciar la capacidad del Estado Mexicano de concretar el fin último, preservar la Seguridad Nacional, por medio de los actos que permitan detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de antagonismos que puedan implicar peligro grave para el Estado Mexicano.

C. Creación del Consejo de Seguridad Nacional. Conforme a los artículos 12 y 13 de la Ley, el Consejo es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular una política en la materia, que encabeza el titular del Ejecutivo Federal, el Consejo estará integrado además, por los titulares de las siguientes instancias: Secretaría de Gobernación, (quien funge como Secretario ejecutivo), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina Armada de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Procuraduría General de la República y el CISEN.

D. Creación de la Comisión Bicameral sobre Seguridad Nacional. En términos del artículo 56 de la Ley, el Poder Legislativo Federal integrará una Comisión con tres Senadores y tres Diputados para ejercer control y evaluación sobre las acciones y políticas sobre Seguridad Nacional. Las atribuciones que se confieren a dicha Comisión se establecen en los artículos 57 y 58 de la Ley de Seguridad Nacional.

E. Creación de la Figura de la Secretaría Técnica del Consejo. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley, el Consejo contara con un Secretario Técnico nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal, que dependerá directamente de él, contará con un presupuesto y equipo profesional propio y podrá solicitar información necesaria a las dependencias federales que requiera explícitamente el Consejo. En el artículo 15 de la Ley se le confieren al Secretario Técnico del Consejo sus atribuciones.

F. Manejo y clasificación de la información sobre Seguridad Nacional. La Ley establece, en el artículo 50 de la Ley, que las instancias que integran el Consejo de Seguridad Nacional deben cumplir y observar los preceptos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental; por ello, la reserva de información podrá permanecer como tal en un periodo máximo de 12 años, con posibilidad de ampliarse siempre y cuando se justifique que prevalecen las causas que dieron origen a la clasificación. La Ley establece, en su artículo 51, los supuestos para clasificar la información como reservada en esta materia.

G. Regulación del órgano de inteligencia civil del Estado Mexicano. Otro punto importante que se incorpora a la Ley es el de los contenidos de los capítulos II y III; el primero determina la naturaleza jurídica del CISEN y

sus atribuciones y el segundo establece su el Estatuto que regirá al personal del Centro, fijando los mecanismos y las reglas para su selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización.<sup>56</sup>

### 3.3.2 **Ámbito político sobre la Seguridad Nacional.**

Generalmente los planteamientos de Seguridad a nivel internacional por parte de México, están muy ligados a los que se desarrollan a nivel interno, es decir, hay una coincidencia entre su postura internacional y los postulados básicos que se defienden en la Constitución relativos a la formulación de su política Exterior y su actuación internacional.

La política de la Seguridad Nacional de México a inicios del siglo XXI, responde a los factores como: paradigmas económicos, (neoliberalismo), y políticos (gobiernos democráticos), la dependencia estructural con los Estados Unidos, a regímenes internacionales, así como a factores de política interna. Su postura se ha mantenido en principios liberales y humanistas, donde la seguridad tiene una relación recíproca y equilibrada con desarrollo (sin seguridad no hay desarrollo, y sin desarrollo no hay seguridad).

México conserva implícita su política de Seguridad Nacional como un país pacífico, que privilegia las relaciones diplomáticas, sobre las militares y dispuesto a la cooperación bilateral, trilateral y multilateral.

La evidencia empírica muestra que al momento de adoptar una política de Seguridad Nacional, esta responde a un concepto de seguridad tradicional de orden doméstico y disociado de una política integral que cubra los objetivos sociales de desarrollo.

En el ámbito de Seguridad Nacional, México sigue sin definir explícitamente su Doctrina. Esto le permite el uso flexible del concepto de acuerdo a la coyuntura nacional o internacional, la situación de flexibilidad, al traducirse en acciones, genera confusión en las responsabilidades otorgadas a las fuerzas armadas y descoordinación entre las secretarías encargadas de la Seguridad Nacional.

En la definición de la política del Estado, de la seguridad nacional y de la política exterior, el punto de partida es el interés nacional. Si tomamos como punto de referencia que solamente un Estado es capaz de conferir a su actividad un sentido de seguridad político, global e integral, **los objetivos e intereses nacionales son el parámetro fundamental de su actividad global del Estado.** Sin embargo, habida cuenta de la diversidad de intereses parciales que existen en el seno de una sociedad, muchos de ellos antagónicos entre sí, la tarea de conciliación y su expresión final como intereses de la

---

<sup>56</sup> Programa para la Seguridad Nacional 2009- 2012, Secretaría de Gobernación.

nación, es responsabilidad de quienes en representación de los poderes del Estado, ejercen la función gubernamental.

Cada política nace de un momento histórico determinado y responde a cierta coyuntura. Podemos afirmar que los conceptos e interpretaciones actuales de la Seguridad Nacional se derivan de la Escuela política internacional conocida como Realismo. Este marco analítico o enfoque conceptual, tiene una larga y venerable historia que empieza con Tucídides, Maquiavelo, y hasta llegar a diversos teóricos contemporáneos de las relaciones internacionales, desde la perspectiva realista, la defensa, la Seguridad Nacional se entienden en términos de recursos a disposición del Poder-principalmente militares- y que esta defensa se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-nación. Para Raymond Aron la política exterior es una política de poder, este autor parte de que los Estados no reconocen, ni arbitrio ni ley superior a su voluntad y que, en consecuencia, deben su existencia y su seguridad más a ellos mismos y sus aliados.<sup>57</sup>

Morgenthau destaca dos escuelas de pensamiento principales de las relaciones internacionales. Una por la cual es posible un orden político, racional y moral, derivado de los principios universales válidos. La escuela liberal en sentido político, para ella, es posible el orden a partir de la educación y la reforma.

Por el otro lado la escuela realista de la cual el autor sintetiza seis principios políticos, lo más destacable es que el mundo es imperfecto desde el punto de vista racional, resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana, por ello lo mejor es cooperar con estas fuerzas no ir en contra de ellas. Se aspira a hacer el menor mal posible, en vez de un bien absoluto.

Para entender mejor esta escuela que predominó la política exterior de este siglo Morgenthau detalla cinco principios rectores:

1. El realismo político cree que la política es gobernada por las leyes objetivas (de la realidad) que tienen sus raíces en la naturaleza humana. A fin de mejorar la sociedad es necesario, previamente, entender las leyes de acuerdo a las cuales la sociedad vive. Para el realismo político es posible distinguir una verdad absoluta, entre lo que es racional y lo que es un juicio subjetivo de la realidad.
2. La directiva principal del realismo político en la política internacional es el concepto de interés definido en función del poder. Inculca un orden racional en materia de la política y hace posible la comprensión teórica. Presenta la política exterior como un todo racional desprendida de otros motivos que no sean el poder, preferencias o moral por ejemplo.

---

<sup>57</sup> RAYMOND, Aron, Realismo Clásico: Paz y Guerra entre las Naciones, capítulo 5, Edit. Alianza, Madrid, 1985. p. 97.



3. El realismo no otorga a su concepto fundamental – el interés definido como poder- un significado de que es inmutable. El interés que persiguen los Estados, determinan las acciones políticas en un periodo particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del cual se formula la política exterior. El interés político en función del poder, varía la definición de poder según la época, el poder consiste en cualquier medio que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre, puede consistir en violencia física, hasta los lazos psicológicos o afectivos más sutiles, para controlar una mente humana. Tomando la forma de disciplina moral, jurídica o constitucional como ocurre en las democracias. El realismo político no niega que las condiciones actuales, plagadas de inestabilidad y violencia puedan cambiar y que la paz pueda prevalecer. Incluso para el realismo político el actual sistema de Estado-Nación puede transformarse en otro sistema.

4. El realismo político entiende que los principios morales universales no pueden ser aplicados a los actos estatales en su formulación universal y abstracta. Cree en la moral de su acción política en cuanto resultados de una política de estado.

El individuo puede afirmar hágase justicia incluso si el mundo desaparece. En cambio el estado no tiene derecho a actuar de esa manera en nombre de los que están a su cargo. Morgenthau nos dice que el individuo y el Estado deben juzgar la acción política con principios morales universales, tales como la libertad... Pero en tanto el individuo tiene el derecho moral a satisfacerse en defensa de tal principio moral, el estado no tiene derecho a permitir que su desaprobación moral de la violación (por no violar derechos) de la libertad, interfiera en el camino de una acción política eficaz inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional. (EEUU) (Derecho a no formar parte de un ejército, la libertad, invadir territorio). Es decir la moral de los Estados está determinada por su prudencia en la acción política.

5. El realismo político se rehúsa a identificar las aspiraciones morales de una nación en lo particular con las leyes morales que gobiernan el universo. Las naciones pueden estar sujetas a una ley moral, pero ello no quiere decir que puedan saber que son el bien y el mal en las relaciones entre naciones.

Como dice el autor una cosa es que las naciones tengan conciencia de un Dios y que las acciones estén sujetas a él y otra es creer que Dios está siempre del lado propio y los propios deseos son también de Dios.

Para Morgenthau es el concepto de interés definido en términos de poder el que nos salva de esos excesos morales y de esa locura política. La

prudencia. La diferencia entre el realismo político y otras escuelas de pensamiento es real y es profunda. Para el autor no hay posibilidad de contradecir lo particular de sus actitudes y morales respecto de la política.

En lo intelectual, el realista político mantiene la autonomía de la esfera política, tal como otras disciplinas mantienen la suya. El realista se pregunta: ¿Cómo afecta esta política el poder de la nación? Esto no quiere decir que descrea de otras esferas de pensamiento, moral, económico, legal etc. Sino que entiende al hombre como un ser compuesto de varias esferas de pensamiento. Se funda en una concepción pluralista de la naturaleza humana. En este sentido, es claro que una teoría política sufra ataque continuamente desde otras esferas de pensamiento. Por ello para el autor es justificable que deba embellecer, desviar, ocultar y disminuir la verdad para que el individuo se vea sumergidos en estas políticas, para que el individuo pueda vivir en paz consigo mismo y otros hombres en cuanto animal político.<sup>58</sup>

### 3.3.3 **Ámbito militar sobre la Seguridad Nacional.**

La política de un Estado moderno está por encima de la Seguridad Nacional, esta última incumbe a todas las instancias del Estado y no puede ser competencia de organizaciones gubernamentales o privadas ya que su función es múltiple y debe de atender a toda perturbación que infiera en el desarrollo del Estado.<sup>59</sup>

Muchos tratadistas y estudiosos de la Seguridad Nacional afirman que esta es un asunto exclusivo de la fuerzas armadas, sin embargo esta concepción puede darse en una época en donde el jefe de Estado representa un mando político-militar de una nación. En la actualidad la idea de la Seguridad Nacional está conformada por todo un sistema donde influyen los políticos, economistas, abogados, analistas y militares, de tal forma que se mantengan los objetivos y la existencia del Estado.

Ya hemos señalado en este trabajo que muchas veces se confunden los términos Seguridad Nacional y Defensa Nacional, tal parece que en esta administración, el Presidente Calderón los trastoca e impone su personal punto de vista, introduciendo cada vez más al **Ejército mexicano en tareas inconstitucionales antes impensadas, no solo si de seguridad pública se refiere, sino hasta las labores de inteligencia, han sido usurpadas por la SEDENA Y SEMAR en tiempos de paz, cuando la política interior y todo lo que corresponde a sus atribuciones constitucionales y en la Ley de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Gobernación y al CISEN.**

La Seguridad Nacional refiere la idea donde un Estado debe conservar la subsistencia de un estilo de vida para satisfacer los intereses del país, y

---

<sup>58</sup> MORGENTHAU, Hans, “La Lucha por el Poder y la Paz”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1990, p. 123-129.

<sup>59</sup> VEGA GARCÍA, Ricardo Gerardo Clemente, Seguridad Nacional, concepto, organización, método, México, Edición Autor, 1988, página 11-33.

garantizar el desarrollo y el bienestar de un país fortalecido por su sociedad. En cambio la Defensa Nacional comprende las medidas que un Estado ejerce para cuidar sus intereses a través de la vía armada. En otras palabras la Seguridad Nacional es una condición de la cual se sirve el Estado, sea en tiempo de paz o de guerra para de esa forma asegurar el desarrollo de los objetivos nacionales, y la Defensa Nacional engloba las medidas que tiene un Estado para defenderse de las agresiones que afecten el desarrollo del Estado, poniendo a trabajar el aparato militar.

Así mismo es importante señalar la diferencia entre Estado y nación, al saber cuál es la diferencia entre los dos conceptos, es posible conocer cuáles son los **intereses nacionales para un Estado**, y lo que son **las aspiraciones nacionales para una nación**.

El general de división Gerardo Clemente Ricardo Vega García, afirma que una nación es el conjunto de personas reunidas que dan surgimiento a una comunidad, como resultado del desarrollo histórico y económico.<sup>60</sup>

La nación es una realidad sociológica que constituye una realidad jurídica, y el Estado una realidad jurídica y social integrada por elementos constitutivos como son: i) el gobierno, el poder y la dirección ii) el pueblo, la nación y la sociedad; iii) el territorio geográfico, y iv) la soberanía, la libertad y la independencia. El concepto de nación es sociológico-económico, y el Estado es una realidad jurídica de la nación que busca el bienestar de la sociedad y su conjunto. El Estado es la vía por la cual se mantiene la existencia nacional y que está conformado por un sistema orgánico y jurídico:

El orgánico está compuesto por 4 clasificaciones que son: a) la nación; b) el territorio; c) el gobierno; d) la soberanía. En cambio al sistema jurídico es aquel en que en razón de que todos sus componentes son y deben estar sujetos a un régimen de derecho.

De acuerdo al autor antes citado la Seguridad Nacional es el mantenimiento de los objetivos nacionales a salvo de todo tipo de interferencias. Es decir, la Seguridad Nacional no es sinónimo de militarismo o de actividades de Defensa Nacional, ya que esta última incluye políticas y acciones, ya sean internas o externas para formar un todo inseparable.<sup>61</sup>

Eugene Stanley afirma que para afianzar los intereses nacionales se deben cotejar en base a los valores de una sociedad y que están a cargo del Estado en su conjunto pero cuyo mandato esta bajo la tutela del gobierno, de los cuales sobresalen para su estudio la seguridad y la existencia del Estado. La seguridad como cuidado de la sociedad para dar garantía de existencia del grupo con sustentáculo y defensa del patrimonio del Estado, la existencia del

---

<sup>60</sup> VEGA GARCÍA, Ricardo Gerardo Clemente, Seguridad Nacional, concepto, organización, método, México, Edición Autor, 1988, página 34.

<sup>61</sup> IBIDEM, pág. 35.

Estado como vocación de libertad con pleno ejercicio de la soberanía cuidando la integridad del territorio.<sup>62</sup>

El general Vega García afirma que los intereses nacionales se clasifican en tres instancias: i) de interés vital; ii) de intereses mayores; iii) de intereses periféricos.

Las de interés vital están destinadas a situaciones generalmente internacionales, cuya corriente amenaza a la supervivencia del Estado y su Seguridad Nacional en aspectos sociales, políticos, económicos, comerciales que demanden el uso de medidas duras y extremas incluyendo la acción militar. En cambio los intereses mayores se consideran cuando la situación externa o interna pone en riesgo la Seguridad Nacional, pero cuyo resultado ofrecen buenos prospectos de solución a través del cuerpo diplomático.

De acuerdo a la escuela objetivista en interés nacional es la síntesis de las aspiraciones nacionales, es decir, lo que el gobierno como administrador debe hacer para satisfacer las demandas de la sociedad.

Para Víctor Maldonado, los intereses nacionales son los ideales supremos de una nación, de tal forma que los objetivos de un Estado deben estar orientados a garantizar la conservación del patrimonio integro de la patria y del bienestar de la sociedad.<sup>63</sup>

Al definir los objetivos nacionales, es importante tomar el concepto de "Estado Nación" según Rojina Villegas tiene dos vertientes:

- i) Como organización social, donde se centra el origen de la nación, al cual se agrega el origen de las aspiraciones nacionales.
- ii) Como institución jurídica, descansada en la formación de un poder político que dirige a la nación bajo un régimen de derecho y soportado en una autentica soberanía nacional.

Para determinar los objetivos nacionales existen aspectos o elementos, de suma importancia como lo son: el devenir histórico del Estado, las aspiraciones nacionales, los intereses nacionales, y la situación geopolítica del Estado entre otras. Los objetivos nacionales deben ser elásticos para afrontar contingencias que afecten el desarrollo y seguridad del Estado, sin alterar el proyecto básico de nación como originaria fundamental de la soberanía nacional. De esta forma definimos a los intereses nacionales como realidades relacionadas con la integración física, política, económica y social de una nación y se transmiten a la sensibilidad del pueblo o hábitos o necesidades de la comunidad nacional y como postulados o principios básicos.

---

<sup>62</sup> STANLEY, Eugene, *The Future of Underdeveloped countries: Political implications of economic development*, Nueva York, Council on foreign relations, 1954.

<sup>63</sup> MALDONADO MICHELENA, Víctor, *Defensa Civil, el derecho y el deber de sobrevivir*, Editorial Altolithhoc, Caracas, 1984, p. 34-69.

Para Luis Herrera Lasso afirma que cuando hablamos de Seguridad Nacional en México, la primera variable es que debe definir claramente es el concepto de Defensa Nacional. Dada la historia de México, el término Seguridad Nacional no puede entenderse como la defensa militar de la soberanía o del interés nacional.

México nunca ha sido un país con una política expansionista y dada su situación geopolítica, el poder internacional no está basado en el uso de la fuerza. De esta, manera se observa que la Seguridad Nacional es un asunto no militar. Se concluye:

- La Seguridad Nacional no es y no debe ser un concepto militar.
- Existe una diferencia entre los conceptos Seguridad Nacional y Defensa Nacional.
- El concepto de Seguridad Nacional no es sinónimo del uso de la fuerza.

Para el ex secretario de la Defensa Nacional Gerardo Clemente Ricardo Vega García, la Seguridad Nacional no debe ser una institución operada por normas militares, ya que en ella deben operar elementos políticos, económicos, sociales y militares; agrega que la seguridad nacional y la defensa nacional se diferencian:

- i. Ámbito de influencia.
- ii. Acciones de desarrollo.
- iii. Nivel jerárquico dentro del Estado.
- iv. Características de cada uno.

La diferencia entre seguridad nacional y defensa nacional radica en:

- a. Origen semántica.

Defensa significa acción de defenderse, resistencia, amparo o protección; es un conjunto de actividades encaminadas a encarar una amenaza.

Seguridad que proviene del latín securitis, es decir confianza, tranquilidad, de la idea de que no hay peligro que temer. La Seguridad Nacional es el conjunto de leyes que tiene por objetivo proteger contra ciertos riesgos sociales.

b. Evolución.

Después de épocas determinadas los términos en cuestión sufrieron grandes diferenciaciones. Relacionando a la Seguridad Nacional con el Estado y su desarrollo nacional de forma total, tanto en los aspectos políticos, como económicos, así como también los problemas sociales y el rol de los militares, considerando a la Defensa Nacional como componente subordinado a la Seguridad Nacional.

c. Atendiendo a sus propósitos.

La Seguridad Nacional garantiza un régimen de vida a la población, tanto políticos, económicos, sociales y militares, para de esta forma traer consigo un desarrollo nacional justo y ponderado.

En cambio la Defensa Nacional considera y contempla las acciones de las fuerzas armadas en un Estado que tiene como misión llevar a cabo una defensa de la independencia, soberanía e integridad del territorio, por lo general con acciones de fuerza que pueden desembocar en acciones bélicas.<sup>64</sup>

Cabe mencionar que la mayoría de estudiosos de las fuerzas armadas han visto que no hay una definición clara sobre el término de Seguridad Nacional. Afirmando que el gobierno durante mucho tiempo ha confundido los términos anteriormente citados. Se atribuye tal confusión a que el poder del gobierno reside en una sola persona, el Presidente de la República. Por lo que se ha visto que el Presidente ha prestado mayor atención a la seguridad interna, por lo que usa los dos conceptos antes mencionados como sinónimos.<sup>65</sup>

El general Félix Galván López define la Seguridad Nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico, y político garantizado por las fuerzas armadas.<sup>66</sup>

Con excepción de la Segunda Guerra Mundial, la política de México ha sido llevada con una tendencia de no intervención y respeto de las intervenciones extranjeras en materia militar, llevando consigo una política

---

<sup>64</sup> VEGA GARCÍA, Ricardo Gerardo Clemente, Seguridad Nacional, concepto, organización, método, México, Edición Autor, 1988, página 37.

<sup>65</sup> AGUAYO QUEZADA, Sergio, Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, Editorial, México Siglo XXI, México, p.114-123.

<sup>66</sup> VIZCAINO, Roberto, La Seguridad del País: fin primordial del Estado, Revista Proceso, septiembre 22 de 1980.

interna basada en la preservación de la seguridad interna, sin embargo, cabe señalar que esta teoría trae consigo una mal interpretación al asociar las acciones cívicas con la conservación de la Seguridad Nacional.

A través del devenir histórico se ve que las fuerzas armadas mexicanas juegan un rol más participativo en la política, después de los desafortunados acontecimientos de 1968 en Tlatelolco, el ejército se ha rehusado en participar en situaciones de crisis, dejando que los cuerpos de policía estatal, y federal asuman la responsabilidad, lo irónico es que solo a través de la participación y el manejo de crisis nacionales para salvaguardar el Estado, el ejército encontrara el apoyo en la ciudadanía, aumentando su poder y prestigio nacionales tal y como ha pasado en la diferentes situaciones críticas que incluyen el movimiento estudiantil de 1968, los problemas de insurrección de los setentas, el narcotráfico, el problema de Chiapas y el Ejército de Liberación Nacional y los demás grupos subversivos armados en el país, y el actual problema de violencia e inseguridad pública en el país, donde la delincuencia organizada gana espacios territoriales y vacíos de poder del gobierno en sus tres niveles.

Actualmente el Ejército mexicano tiene sobresaturación de misiones, para alguna de las cuales no está preparado ideológicamente, como lo es la de ser policías; agentes antidrogas o narcóticos, que los expone a un medio corrupto, con resultados al respecto bastante conocidos, los cuales atentan contra la necesaria cohesión interna del Instituto Armado. Además de que es más económico sobornarlos y hay más control para los narcotraficantes, explico, en la policía hasta el de más bajo rango pedía soborno para el trasiego de la drogas, hasta el comandante, en el ejército por su administración el soborno solo es para los generales y jefes del Ejército mexicano.

Existe también por otro lado, una crisis existencial de los militares mexicanos, que consiste en armarse, organizarse y entrenarse para la defensa nacional, de soberanía territorial, e independencia política y económica, o bien a dedicarse a funciones de control interno dirigidos a sectores sociales armados o no armados que pongan en entredicho al gobierno federal y a las instituciones del Estado, "con independencia de legitimarse de las acciones del primero y de legalidad de las segundas."

Se puede afirmar que la misión del Ejército mexicano nunca ha sido de facto defender a la nación de invasiones o incursiones extranjeras, La Constitución de 1917 designa a las fuerzas armadas como el protector de la soberanía nacional.

### **3.4 Consideraciones sobre la Seguridad Nacional.**

Para la consecución de una política de Seguridad Nacional es importante una investigación multidisciplinaria.

Cualquier medida o política de Seguridad Nacional en México debe trazarse atendiendo a la necesidad de mantener o procurar los Objetivos Nacionales permanentes o coyunturales.

Tomar como referencia un marco legal.

Sus fines más importantes serían la independencia, la reducción de las vulnerabilidades nacionales, la estabilidad den términos generales.

Su ámbito de acción se remonta a medidas de carácter internacional como aquellas de carácter nacional, en tanto que los factores que la afectan tienen ese mismo origen.

Al referirnos a la Doctrina de Seguridad Nacional, nos remitimos al "...conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia..."<sup>67</sup> Poseen cierta estabilidad en el tiempo, y en concreto formaran las bases estructurales y los puntos cardinales al momento de planear las posibles Políticas de Seguridad Nacional.

#### **3.4.1 El Estado, la Seguridad y el Poder Nacional.**

Las condiciones de dominación y subordinación son propias del poder, siempre han sido una constante en la historia de las relaciones humanas y de sus formas en la organización social. En este sentido analizar la naturaleza y dinámica del poder es uno de los más importantes elementos de análisis político y para formular escenarios de prospectiva. La escuela del realismo político es el elemento teórico conductor de la Seguridad Nacional, al igual que la Teoría del Estado.

Mediante la hipótesis principal que afirma que el poder continua siendo un prisma adecuado para la interpretación de la realidad nacional e internacional. Esta hipótesis se deriva de en dos secundarias. La primera afirma que la renovación de los conceptos de seguridad no rompe con los principios teóricos de la escuela realista del poder, ya que solo los adecuan a una nueva realidad social, mediante la disminución en las prioridades del componente militar. La segunda hipótesis señala que los esquemas de planeación estratégica permiten interpretar intereses y objetivos estatales en Seguridad Nacional bajo una visión de racionalización de recursos y obtención de resultados, más allá del paradigma del presupuesto ilimitados bajo la a argumentación de la razón del Estado.

---

<sup>67</sup> CISEN, [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)



El poder y sus políticas tienen un referente especial, que es la figura del Estado. "Según Maurice Duverger, la política, para algunos, es la ciencia del Estado, mientras que para otros, es la ciencia del poder. Esta dicotomía para nosotros, no existe en forma nítida. El poder es inherente al Estado, a tal punto que el Estado no existe sin el poder".<sup>68</sup>

"Los tres errores más importantes que se cometen en evaluar al poder de los estados: El primero es no recordar **que siempre es relativo...** el segundo es que **el poder de un Estado nunca es permanente**, punto relacionado con el hecho de que lo puede ser preeminente en un momento dado puede ser tan importante en otro. El tercero **es la falacia de un solo factor, que atribuye demasiada importancia a un elemento del poder**, es como el interés de Halford Mackinder en la geopolítica, o el Alfred Mahan en la fuerza naval".<sup>69</sup>

El poder tiene dos caras o facetas. En lo interno, el poder se vincula al orden jurídico, a la separación de poderes y a las formas de organización política territorial y de gobierno, desde una perspectiva plenamente autárquica y completamente soberana en cuanto a sus decisiones,<sup>70</sup> razonamiento que también es compartido por Hans Morgenthau, al señalar que el poder político es el "conjunto de mutuas relaciones entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general".<sup>71</sup>

Otro autor destacado en la escuela del realismo político nos dice que "los grupos, como los individuos, disponen de dos procedimientos para obtener, en caso de oposición o conflicto, los objetivos codiciados: la acción directa y la acción política. Lo primero significa que el grupo actúa sobre los individuos cuya colaboración es necesaria al logro del resultado apetecido. Lo segundo, que el grupo intenta triunfar mediante el ejercicio del poder coactivo del Estado."<sup>72</sup>

Heller afirma que toda organización social genera poder, pero solamente cuando busca ascender a la dirección del Estado<sup>73</sup> y al control de orden jurídico

---

<sup>68</sup> MEIRA MATTOS, Carlos, de Estrategias militares dominantes, editorial Pleamar, Buenos Aires, 1989. p. 45.

<sup>69</sup> VASQUEZ, John, El poder de la política del poder, Editorial Gernika, México. 1992, p.87.

<sup>70</sup> Todas las obras clásicas de interpretación del poder desde la perspectiva política y jurídica coinciden, con ligeras variantes, en esta apreciación.

<sup>71</sup> MORGENTHAU, Hans, Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz, Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires, 1986, p. 116.

<sup>72</sup> SPYKMAN, Nicholas John; Estados Unidos frente al mundo, Fondo de Cultura Económica, 1944, p.20.

<sup>73</sup> Cfr. a Kelsen, Heller y Stoessing, en cuanto al sentido clásico del Estado cuyas características esenciales serían: ser una unidad política soberana en la aplicación de sus leyes y sus políticas de gobierno, dentro de un territorio geográfico establecido y delimitado por límites fronterizos: poseer un nacionalismo que es una imagen de su pasado y futuro común, contar con una población que habite una zona geográfica soberana, misma que por lo general tiene patrones lingüísticos y culturales comunes, pero no homogéneos, En la escuela de Copenhague (el Copenhague Centre for Peace and Conflict Research Institute), la más contemporánea, Barry Buzan señala: que "desde la perspectiva sistémica, por

se diferencia de todas las otras formas del poder. "Todo poder político es poder jurídicamente organizado".<sup>74</sup>

En este sentido, los componentes del poder nacional del Estado, factores cualitativos y cuantitativos de naturaleza económica, política, social y militar interpretan al poder mismo del Estado como una relación dinámica, que necesariamente se interrelaciona con todas las facetas del comportamiento social. La conjunción de estas ópticas multidisciplinarias valora la historia y el presente de las naciones, ya que forman parte del tejido social e institucional del país.

El "Poder Nacional refleja posibilidades y limitaciones de los medios que lo integran. **Del Poder Nacional fluye el poder estatal**, cuyo ejercicio la nación delega al Estado, el cual tiene la facultad de establecer y poner en ejecución el proceso político-jurídico. Así el Estado, como monopolizador del uso de la fuerza, evita la violencia anárquica entre los individuos y le confiere al gobierno los medios para imponer el orden institucional...**el carácter integral del Poder Nacional es resultado de la aglutinación de todos los medios** de que dispone la nación: políticos, económicos, sociales (psicosociales) y militares...**el Poder Nacional sirve a la política interna y externa**...en lo externo es el instrumento afianzador de la soberanía, orientado a conquistar y preservar los objetivos nacionales referentes a las relaciones internacionales."<sup>75</sup>

El Poder Nacional hace referencia a los recursos materiales y humanos con los que cuenta la nación para hacer frente a cualquier eventualidad; el poder nacional se manifiesta en todos los campos de acción; esto es en el político, económico, cultural y militar.

Algunos autores hacen referencia al poder como poderío, lo cual en estricto sentido significa lo mismo, de tal manera que el poder o poderío es la capacidad del gobierno o de un país, para actuar políticamente en el logro de los objetivos nacionales, mismo que se manifiesta como habilidad, capacidad o fuerza para imponerse.

Del anterior concepto se desprende la voluntad como un elemento característico del poder, sin la cual no se manifestaría; cabe señalar que la voluntad no es suficiente para tener poder, es necesaria además una capacidad de respuesta...el poder está determinado por el efecto material y moral que producen todas las fuerzas políticas, económicas, sociales, y militares disponibles...el Poder Nacional es el conjunto de los medios de todo tipo que

---

lo general se clasifica al Estado territorialmente. Definido por fronteras sociopolíticas. Representan colectividades humanas en las cuales instituciones de gobierno y sociedades interactúan dentro del territorio." Citado en la página 60 de *People States & Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-cold war era*; Lynne Rienner Publishers; Boulder, Colorado, 1992 (2a. edition). La óptica prevalece en la obra común de la escuela citada, en *Security. A New Framework for analysis* (Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde); Lynne 14 Heller, Teoría...ob. Cit. pag. 248.

<sup>74</sup> HELLER, Teoría...Ob. Cit. p.248.

<sup>75</sup> THIAGO CINTRA, José, "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", Material de apoyo al Diplomado de Análisis Político del CISEN, (mimeo), 1993.

dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de conquistar y mantener, interna y externamente, los objetivos nacionales. El Poder Nacional es la suma de medios de todo tipo que dispone en todos los campos que proyecta. Se manifiesta en cuatro campos:

I. Económico: en lo sustantivo encontramos al territorio, recursos hidráulicos, recursos energéticos, metalúrgicos, forestales y pesqueros, así como la flora y fauna, la infraestructura para la explotación de los mismos; en el aspecto adjetivo la disposición de los trabajadores al trabajo y la producción de la riqueza.

II. Político: determinado por el comportamiento de las diferentes élites a favor de los objetivos nacionales.

III. Psicosocial y cultural: en lo sustantivo cuenta con la población en general que adjetivamente remanifiesta en la buena convivencia social.

IV. Militar: se manifiesta en lo sustantivo mediante el número de efectivos, capacidad armamentista y la infraestructura capaz de enfrentar a un enemigo, en el aspecto adjetivo la valentía y el heroísmo de nuestras fuerzas armadas para defender la integridad nacional.

### **3.4.2 El Contenido Medular de la Seguridad Nacional.**

Cabe señalar que el Estado mantiene su papel determinante en las políticas de Seguridad Nacional. Ningún otro de los principales actores de la sociedad internacional- organismos multilaterales o empresas transnacionales- tienen la capacidad, vocación y obligaciones y derechos para instrumentar las políticas y estrategias de esta naturaleza.

Como señala Tomás Ángeles Dauhare, "el contenido medular de la Seguridad Nacional es:

- a. Es un medio de importancia invaluable para alcanzar el objetivo esencial política a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.
- b. Es un concepto relativo porque, en la situación actual, ninguna nación por poderosa que sea, puede disfrutar de un grado de seguridad.

La relatividad del concepto de Seguridad Nacional varía de acuerdo con los siguientes parámetros:

- El sistema político vigente en cada país.
- Los objetivos nacionales

- La intensidad de los antagonismos de la época considerada, y
- Los recursos del poder nacional.<sup>76</sup>

El reto más importante en este ejercicio gubernamental, de cara a la Seguridad Nacional, es mantener el equilibrio entre la legalidad y la legitimidad, es decir, su realidad interna, en todos los órdenes, se exprese un marco jurídico aceptable y aceptado por todos los habitantes del país en cuestión. El Estado de derecho continúa siendo ese marco normativo, bajo el cual pueden y deben desarrollarse las relaciones sociales.

### **3.5 Instrumentos para la Seguridad Nacional.**

Los instrumentos para la Seguridad Nacional son: Los Cuerpos de Inteligencia, Inteligencia y contra-inteligencia Civil, Inteligencia y contra-inteligencia Militar, Planeación estratégica.

#### **3.5.1 La Seguridad Nacional y los Cuerpos de Inteligencia.**

“La acción política es el conjunto de preferencias y planes explícitos, diseñado para hacer un poco más prescindibles y coherentes los resultados de una serie de acciones futuras.”<sup>77</sup>

“La política exterior de todos los países versa, en primer lugar, sobre la preservación de sus independencia y seguridad, y en segundo lugar, sobre el seguimiento y protección de sus intereses económicos, (en particular, los tocantes a sus grupos de poder más influyentes.)

#### **3.5.2 Inteligencia y Contrainteligencia Civil.**

La inteligencia es la información especializada que se tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionadas con el diseño y ejecución de estrategia, la política y las acciones en materia de Seguridad Nacional.

La generación de inteligencia está orientada a conocer con profundidad los aspectos relacionados con los fenómenos que representan amenazas y riesgos a las Seguridad Nacional; como son las posibles manifestaciones de los mismos, su probabilidad de ocurrencia e impacto, las variables que lo componen y la relación causal entre las mismas.

Uno de los principales rasgos de la inteligencia es la confidencialidad, lo que permite evitar que la capacidad del Estado para poner en marcha medidas en la materia sea neutralizada. Por esta razón, tanto la Ley de Transparencia y

---

<sup>76</sup> ANGELES DAUHARE, Tomás, “Concepto, organización y método...” Op.citp. p.3.

<sup>77</sup> Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Casa Blanca, Washington D.C., Agosto de 1991, mimeo. Op cit. 5-6.

Acceso a la Información Pública Gubernamental, como la Ley de Seguridad Nacional contemplan mecanismos para reservar la información que pueda comprometer la Seguridad Nacional hasta por un periodo de doce años.

La inteligencia es de vital importancia para:

- Alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
- Identificar tendencias, la probabilidad de la manifestación de fenómenos y el impacto potencial de las acciones y políticas e la materia.
- Aportar información estratégica y diseño de las políticas públicas que permitan disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.

La inteligencia puede clasificarse dependiendo del papel que desempeña en los procesos de toma de decisiones, por el ámbito de la Seguridad Nacional desde el que se genera y por su nivel de procesamiento y contenido estratégico.

La inteligencia puede ser estratégica, táctica u operativa en función de la naturaleza y objetivos de los procesos de toma de decisiones para que los que se genere y como resultado de las acciones, políticas y estratégicas en materia de Seguridad Nacional.

La inteligencia estratégica se refiere a la prevención y disuasión de riesgos y amenazas desde una perspectiva amplia que incorpora el corto, mediano y largo plazo y permite orientar los programas y las políticas públicas en la materia en torno a dos grandes vertientes:

- Seguridad: información de inteligencia orientada a detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de riesgos y amenazas.
- Desarrollo: información relacionada con la planeación y diseño de proyectos y políticas estratégicas para el desarrollo social, económico y político.

Inteligencia táctica: su propósito es generar información relacionada con la identificación, seguimiento y comprensión de las manifestaciones de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, así como a la información de inteligencia que permita a las instancias competentes poner en marcha medidas de contención y neutralización de los mismos.

Inteligencia operativa: consiste en información puntual directamente vinculada a la ejecución de acciones de contención y neutralización de riesgos y amenazas.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx) Última actualización en martes, 24 de agosto de 2010 9:00

Contrainteligencia: Las estrategias, acciones y políticas en materia de contrainteligencia tienen como propósito proteger la capacidad del Estado para emprender acciones que permitan salvaguardar la Seguridad Nacional de actos hostiles que pretendan infiltrar las instituciones, manipular los procesos de toma de decisiones y sustraer información sobre las estrategias, metodologías y acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional. En términos generales las medidas en esta materia pueden Ser preventivas o activas.

Otro concepto de contrainteligencia dado por la CIA es el siguiente: "Por contrainteligencia se entiende la actividad destinada a neutralizar, desbaratar u obtener provecho de las actividades de los servicios de inteligencia de un país extranjero, incluida la penetración en un servicio extranjero a través de un "topo", o agente que informa sobre tal servicio o sobre los agentes hostiles que éste emplea. Por acción encubierta se define la actividad clandestina destinada a provocar determinados acontecimientos en países extranjeros sin que los Estados Unidos o la CIA sean reconocidos como los causantes; tales actividades pueden variar desde un despliegue propagandístico de bajo nivel hasta el derrocamiento de un gobierno supuestamente hostil."<sup>79</sup>

El artículo 32 de la Ley de Seguridad Nacional la define como "las medidas en contra de actos lesivos, así como de acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión."<sup>80</sup>

De acuerdo con el ámbito del Sistema de Seguridad Nacional, la información de inteligencia se puede clasificar en inteligencia militar, inteligencia criminal y para la prevención del delito, inteligencia para la seguridad interior e inteligencia estratégica.

Inteligencia militar: tiene como propósito aportar información para la defensa de la nación que permita contar con ventaja en el diseño de la estrategia y las operaciones militares.

Inteligencia Criminal, para la prevención del delito y procuración de justicia: Su objetivo es generar inteligencia estratégica, táctica y operativa en materia de procuración de justicia y prevención del delito. Se encuentra fuertemente vinculada a la recolección y procesamiento de información para las estrategias de contrainteligencia que permitan identificar la infiltración del crimen organizado a las corporaciones policíacas y de procuración de justicia.

Inteligencia para la Seguridad Doméstica: su objetivo es proporcionar información de inteligencia sobre riesgos y amenazas de carácter doméstico que van desde el ámbito sanitario y epidemiológico, hasta el financiero y aduanal.

---

<sup>79</sup> WOORDWARD, Bob, "Las Guerras Secretas", Ed, Grijalbo, México, 1985. p. 17.

<sup>80</sup> [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx) Última actualización en martes, 24 de agosto de 2010 9:00

Inteligencia Estratégica: Su propósito es generar inteligencia para los procesos de toma de decisiones de funcionarios de alto nivel relacionados con el diseño de estrategias, políticas y acciones que permitan prevenir, disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional desde una perspectiva estructural y con un horizonte temporal, de corto, mediano y largo plazo.<sup>81</sup>

### 3.5.3 Inteligencia y Contrainformación Militar.

En términos militares se denomina a la inteligencia, como “el producto resultado de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de todos los informes disponibles, referentes a uno o más aspectos de naciones extranjeras o de las operaciones y que tienen importancia inmediata o potencial para el planteamiento de las operaciones militares”<sup>82</sup>

Así mismo en otra concepción literal, encontramos que “conocer al enemigo es la finalidad primordial de la información en sus diferentes fases, alrededor de él gira el ciclo de la misma, para transformarla en inteligencia de combate o inteligencia estratégica...”<sup>83</sup>

El ejército mexicano llama a la inteligencia militar “Elementos Esenciales de Información” (E.E.I.) que son los elementos críticos de acción sobre el enemigo y lo referente a él, necesarios para adoptar decisiones oportunas...respecto del enemigo y terreno, situaciones tácticas, táctica que vive la unidad. Esencial para respecto de los informes que el Mando necesita para una operación o una fase de ella. Con base en (E.E.I) sus colaboradores están en capacidad de formular planes detallados respecto a la búsqueda del informe. Pero en todo caso para contestarle a las preguntas antes formuladas por el comandante, puede ayudarlo respondiendo las interrogantes de acuerdo con la situación táctica respectiva, respecto del enemigo y el terreno”.<sup>84</sup>

La contrainformación militar, la define el ejército mexicano como: “aspecto de la actividad de inteligencia, dedicado a la destrucción de la efectividad de las actividades extranjeras de información y a la protección de la misma contra el espionaje de individuos”.<sup>85</sup>

El ejército mexicano también maneja como sinónimo de contrainformación el de contrainformación, explicando que la información es una de las columnas esenciales del enemigo por ello “se hace necesario engañarlo, desorientarlo, y disiparlo, algo verdaderamente difícil, pero no imposible de lograr pues desarrollando una acción eficaz de contrainformación y

---

<sup>81</sup> [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx) Última actualización en martes, 24 de agosto de 2010 9:00

<sup>82</sup> Glosario de Términos Militares, Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), México, 2009, p.256.

<sup>83</sup> Manual de Guerra Irregular: operaciones de contraguerrilla o Restauración del Orden, Tomo II, Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), México, 2006, p.30.

<sup>84</sup> Glosario, (SDN).

<sup>85</sup> *Ibíd.*; p.93.

contraespionaje es posible descubrir a sus espías y privarlos de los datos sobre efectivos, capacidad, intención y movimientos o bien infiltrado elementos nuestros dentro de sus unidades, así podemos obtener valiosa información o hacer llegar falsos datos.”<sup>86</sup>

#### **3.5.4 Planeación Estratégica.**

La misión de la Seguridad Nacional, es, cumplir los objetivos vitales de permanencia y subsistencia del Estado.

Como indica José Thiago Cintra “En función de desarrollo nacional se emplea el Poder Nacional con miras a la mejora material, espiritual, cultural de la sociedad; en función de la Seguridad Nacional debe ser empleado como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar, neutralizar o reducir los antagonismos que se interpongan a la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.”<sup>87</sup>

Es de vital importancia entender el proceso estratégico para la actividad pública, a partir de la identificación de los objetivos en la etapa de planeación y prevención, es posible delimitar cuales son aquellos factores que se “interpongan a la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes” y en los que se aplicarán los instrumentos del Poder Nacional.

En tal perspectiva, la codificación de los flujos de información en conocimiento “útil y vital para la supervivencia y seguridad de la nación”, tal como la define Sherman Kent, representa la aplicación eficiente de los instrumentos de poder de un Estado, en el tiempo y circunstancia más favorable al logro de sus metas.<sup>88</sup>

Como se ha visto, en una época que abarca de la Segunda Guerra Mundial a los noventas, esta labor de información y análisis se desarrollaba a la luz de la prima del enemigo externo que significaba para los Estados Unidos la expansión de la ideología comunista. Por ello dicho trabajo fue útil para los intereses y el escenario prevaleciente tanto para ese país y sus aliados.

Empero, la profundización del conocimiento que debe ser generado para dar respuesta efectiva a los retos del contexto interno y externo, en el caso de la planeación estratégica adquieren un significado característico. “Estos esquemas integrales de la seguridad no sustituyen las políticas públicas en materia económica, interior, exterior y de defensa- dice Lasse-. Su función

---

<sup>86</sup> Manual de Guerra Irregular: operaciones de contraguerrilla o Restauración del Orden, Tomo II, Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), México, 2006, p.30.

<sup>87</sup> “Seguridad Nacional, Poder Nacional, y Desarrollo”, abril, de 1991...op. Cit.

<sup>88</sup> SHERMAN KENT, Inteligencia Estratégica para la política mundial contemporánea, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1986, (4 edición).



consiste en crear una "franja" de criterios básicos dentro de los cuales deben situarse dichas políticas, la evaluación de proyectos y programas estratégicos, revisión y/o redefinición de objetivos, evaluación permanente de los elementos que integran el poder y potencial nacional, identificación de vulnerabilidades críticas hacia el exterior, evaluación permanente del interés nacional, distinguiendo los intereses vitales de los secundarios o complementarios."

De la cita anterior surgen dos conceptos, el primero de ellos es la relatividad del proceso estratégico. La dinámica social interna y externa motiva a la revisión constante del procedimiento, teniendo como punto de referencia los intereses y los objetivos.

El segundo de ellos se refiere a las vulnerabilidades. Precisar que implican riesgo de desventajas exige una tarea que tiene como parámetros la capacidad y los tiempos, esta ponderación se inscribió durante mucho tiempo en la esfera de competencia de los círculos castrenses y explica, en más de un sentido, las razones por las cuales la operatividad de la Seguridad Nacional se estuvo bajo la responsabilidad militar por un largo tiempo. Más habituados a la definición de estrategias para la guerra, en el proceso de delimitación de criterios operacionales para las situaciones de conflictos potenciales o efectivos que impliquen riesgos para la seguridad, y el perfil analítico de los militares predominó en este tipo de enfoque teórico y práctico.

Una obra clásica en la perspectiva de planeación estratégica es la del general francés André Beaufre.

Esta intenta "señalar los correctos métodos del pensamiento que permitan a los estadistas establecer los objetivos, elegir los cursos de acción (las políticas) que son intervenciones particulares en medio de un fenómeno general y continuo que es de la historia en curso de elaboración y emplear, con la mejor adecuación a la situación configurada por la coyuntura, todos los recursos (medios disponibles)."<sup>89</sup>

Al efecto se parte de una metodología que consiste en el diagnóstico de la realidad política- en el sentido amplio que le permite incluir al conjunto de relaciones sociales al interior del Estado-, los objetivos políticos y estratégicos- conforme al interés nacional-, el inventario estratégico y diagnóstico estratégico- interpretando el escenario internacional conforme a los objetivos y capacidades de los diversos instrumentos con que cuenta el Estado para su acción externa e interna- y por último, el plan de acción.<sup>90</sup>

La estrategia es entonces, la selección o empleo de los mejores y más óptimos medios para alcanzar el logro de los objetivos propuestos. Así la planeación estratégica se define como el proceso racional y metodológico en

---

<sup>89</sup> General André Beaufre, *Estrategia de la Acción*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1973, p. 105.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 107-126.

que se racionalizan y hacen eficientes los medios con que cuenta el aparato gubernamental para la cristalización de sus propósitos.

“La estrategia –anota Beaufre- no es la técnica, ni la táctica, menos aún la logística y ni siquiera la política, sino que es el nivel intermedio entre la gran política (la política del Estado) y la táctica; el engranaje que permite ordenar el empleo de la fuerza, con el fin de alcanzar, de la mejor manera posible, los fines propuestos por la gran política.”<sup>91</sup>

### **3.6 Interés Nacional y Proyecto Nacional.**

El interés nacional es el factor fundamental que sirve de guía a los creadores de decisiones de un Estado, para trazar la política exterior, “típicamente el interés nacional de un Estado es un concepto sumamente generalizado de aquellos elementos que constituyen sus necesidades más importantes.”<sup>92</sup>

Se presenta como elemento de inicio, además de trazar lineamientos en política exterior, para establecer prioridades en la política general del Estado con relación a los objetivos nacionales, el desarrollo de los programas y las estrategias en todos los niveles. El interés nacional es un factor determinante para guiar a quienes toman las decisiones en el proceso de la política general de la nación.

En opinión del Doctor Leonardo Curzio, el interés nacional puede manifestarse en tres niveles de importancia:

Intereses vitales: aquellos que garantizan la supervivencia del Estado-Nación, está en juego el territorio, la población o independencia nacional.

Intereses críticos: Aquellos en los que no está en juego la supervivencia del Estado, no afectan intereses vitales de momento, pero de alguna manera a largo plazo podrían presentar un problema para la supervivencia del Estado.

Intereses serios: Aquellos que no afectan los intereses del primer o segundo orden pero los esfuerzos nacionales deben encaminarse a garantizar el bien común.<sup>93</sup>

Podemos decir que con base en lo anterior que los intereses nacionales son permanentes: es decir, que los intereses y aspiraciones nacionales son la manifestación de un pueblo como nación, estos son materializados en objetivos nacionales, y los encontramos en la Constitución Política, además en leyes vigentes (seguridad del Estado); los intereses generales y de manera objetiva,

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*, p. 128.

<sup>92</sup> Seguridad Nacional y Sistema de Planeo. Secretaría de la Defensa Nacional, Colección del Oficial de Estado Mayor mexicano.

<sup>93</sup> CURZIO GUTIERREZ, Leonardo, “Seguridad Interna y externa”. Ponencia presentada en el diplomado “Seguridad Nacional: escenarios estratégicos a fin de siglo” INAP. 8 de julio de 1998.

son presentados en su forma más tangible y accesible a la comprensión general y su materialización por los órganos del Estado, que se traducen en líneas de la acción política en los campos interno y externo, en lo económico y lo psicosocial.

Todos los Estados, a lo largo de historia, manifiestan sus intereses y sus aspiraciones nacionales a través de un Proyecto Nacional que haga posible la supervivencia del Estado. A través de los interés nacionales que son la expresión de los deseos colectivos despertados por las necesidades primarias y secundarias de toda la nación... Cuando estos intereses se proyectan en la conciencia global pasan a la categoría de aspiraciones nacionales y por ende, contribuyen al fortalecimiento de la identidad nacional... El surgimiento de los objetivos nacionales se vinculan a la evolución histórico-cultural a través de un proceso abierto a la participación de la comunidad nacional, así los objetivos nacionales representan la cristalización de los intereses y aspiraciones que en determinada fase de su evolución histórico-cultural, la nación busca satisfacer.<sup>94</sup>

### **3.6.1 Los Aparatos de Inteligencia de la Seguridad Nacional.**

Como se ha señalado, el análisis y seguimiento de lo que cada país interpreta como Seguridad Nacional, se ha convertido en la tarea fundamental de los órganos administrativos gubernamentales llamados de "inteligencia".

La razón para ello radica en su labor de transformar los flujos de información cartográfica y enciclopédica sobre un país determinado, en su connotación de política exterior-o lo que se deriva de una política social interna, para concebirles bajo el renglón de la "gran política", requieren aplicar un proceso de análisis racional que transforme esa información en conocimiento.

Para tales efectos los esquemas de clasificación pueden ser: 1) Investigación básica, 2) información estratégica, 3) información técnica, 4) Contra información; 5) Información táctica; 6) información sobre posibilidades y apreciación".<sup>95</sup>

Si bien es cierto, que la tarea de acumular información por vías distintas a las oficiales se conoce desde hace siglos, lo que se denomina espionaje y contraespionaje, a partir de la apertura del conflicto ideológico bipolar de los cuarentas, a esa tarea se le denomina inteligencia o contrainteligencia.

Tomando como punto de referencia que el análisis del poder nacional se divide en cuatro campos sustantivos, los indicadores que derivan de los esquemas de clasificación señalados también se agrupan, generalmente, de esa manera. Sin embargo y toda vez que la diversidad de actores y grupos inmersos en la dinámica psicosocial, política, militar y económico de la sociedad

---

<sup>94</sup> THIAGO CINTRA, José, "Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo". Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, Secretaría de Gobernación, Cuadernos del diplomado en análisis político, México Distrito Federal. 1991. p. 2.

<sup>95</sup> Inteligencia.

es muy amplia, la tarea de interpretar los flujos de información ha implicado una constante readecuación a su funcionamiento operativo- en el campo-y administrativo dentro de las estructuras gubernamentales.

Un elemento importante a destacar es que los órganos de inteligencia se estructuran de acuerdo a la perspectiva de lo que, para un país determinado significa la Seguridad Nacional.

En el caso de países cuya inserción geopolítica o proceso de desarrollo implican la visualización de otras formas de interpretación de la Seguridad Nacional, el énfasis se dirige al ámbito interno, rasgo característico de los gobiernos sudamericanos, o a una aplicación equilibrada entre componentes internos y externos, como podría desprenderse de los planteamientos oficiales sobre este concepto en México.

Es de vital importancia la interpretación de los indicadores cuantitativos en herramientas cualitativas o "inteligentes" que alimenten el proceso de toma de decisiones y permitan cumplir el objetivo estratégico de la Seguridad Nacional: "Superar, neutralizar o reducir los antagonismos que se interpongan a la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes".<sup>96</sup>

### **3.6.2 La Eficiencia de la Seguridad Nacional.**

La Seguridad Nacional debe ser por su naturaleza, altamente eficiente y eficaz. Para obtener la ausencia o el control de riesgos, es preciso conferir un carácter preventivo a todas aquellas situaciones susceptibles de generar "inseguridad".

Esta ponderación de posibles situaciones de "inseguridad" significa el punto medular de las actividades de inteligencia y conocimiento de los organismos gubernamentales de seguridad nacional. Por lo general estos informes de inteligencia mantienen un sistema de información seleccionada que se denomina genéricamente como informes clasificados, bajo una división sistemática de datos e interpretaciones relevantes sobre temas militares, de inteligencia o políticos. Estos son:

Confidenciales.- es el nivel más bajo de clasificación y consiste en material que en caso de ser revelado supondría cierto tipo de perjuicio para la Seguridad Nacional.

Secretos.- Información consistente en material que en caso de ser revelado supondría un grave perjuicio para la Seguridad Nacional.

Alto secreto.- Información que incluye material que en caso de ser revelado supondría un daño excepcionalmente grave, para la Seguridad Nacional.

---

<sup>96</sup> THIAGO CINTRA, José, Poder y Seguridad Nacional, Ob.cit. p.7

“La información evaluativa-prospectiva tiene como función evaluar y discernir sobre los probables cursos de acción, decisión y comportamiento que pueden adoptar los factores de riesgo internos y externos, de acuerdo con su incidencia. Esta función tiene carácter estratégico, ya que sus resultados dependen de la selección e instrumentación de acciones preventivas y disuasivas...esta información permite configurar el marco estratégico de seguimiento y operación de los aparatos de información interna de que dispone el Estado moderno, para atender los problemas que trascienden al mediano y largo plazo. Esta función es principalmente preventiva.

Así, el carácter preventivo se enfatiza como un punto de singular importancia en las estrategias de inteligencia y Seguridad Nacional, empero su eficiencia también se deriva de la aplicación adecuada de la relatividad del proceso estratégico, de la constante retroalimentación y revaloración de los distintos indicadores del poder nacional y del contexto internacional que emanan de los procesos informativos y de su transformación en conocimiento y que dan la expresión cualitativa al diagnóstico de realidad imperante dentro y fuera de los límites territoriales.

En resumen, la eficiencia de la Seguridad Nacional a través de la gestión de los órganos de inteligencia, radica fundamentalmente en la delimitación de las tendencias que emanan de los flujos de información y transformar estas tendencias en criterios preventivos de aquellas situaciones que puedan significar un riesgo a la estabilidad y seguridad del Estado.

### **3.7 Los Retos de la Inteligencia.**

Las tareas en materia de Seguridad Nacional se definen en función de los riesgos y amenazas que se visualizan en el horizonte. Su identidad suele estar marcada por una constante evolución.

El entorno de la Seguridad Nacional es complejo y dinámico: los riesgos y amenazas a la integridad, a la estabilidad y a la permanencia del Estado Mexicano provienen de múltiples frentes, la globalización ha alterado la velocidad con la que operan, y ha provocado cambios en la dirección, intensidad y expresión de aquellos elementos del entorno internacional con potencial de vulnerar la Seguridad Nacional.

En primera instancia, la transformación del escenario geopolítico mundial, la emergencia de nuevos actores y el fortalecimiento sustancial de los ya existentes, puede multiplicar las tensiones internacionales y crear escenarios de confrontación en zonas de importancia geoestratégica para los Estados Unidos Mexicanos.

Los retos a la inteligencia son muy variados podríamos enlistar los siguientes también como amenazas a la Seguridad Nacional mexicana:

- Delincuencia Organizada.
- Narcotráfico.
- Grupos Armados.
- Terrorismo.
- Vulnerabilidades en las fronteras.

Los riesgos a la Seguridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos no bastan con atender fenómenos que ya implican peligros para la integridad y estabilidad del Estado. En el horizonte existen riesgos producidos por dinámicas sociales, económicas, políticas, y ambientales de naturaleza más amplia y de corte estructural, cuyos efectos potenciales adversos sobre la permanencia futura del Estado mexicano se desenvuelven a lo largo de muchos años e incluso décadas, los riesgos actuales para la Seguridad Nacional son:

- Conflictos Políticos y Sociales.
- Perdida de Cohesión Social.
- Dinámicas Migratorias.
- Pandemias y Epidemias.
- Medio Ambiente y Calentamiento Global.
- Desequilibrios en el desarrollo Social.<sup>97</sup>

El planteamiento de que el Ejército mexicano es el último bastión para combatir a los narcotraficantes es incorrecto y falta de perspectiva, ya que los servicios de inteligencia adquirirán un papel más importante y protagónico en la década que viene, que de acuerdo con Tello<sup>98</sup>, es el lapso razonable para neutralizar la fuerza de los carteles.

En la actualidad el Ejército y la Policía Federal despliegan a miles de soldados y agentes en las zonas urbanas para enfrentar a las bandas de narcotraficantes, pero las células de sicarios que protegen las drogas de los varones de la droga no actúan como lo harían los ejércitos convencionales desplegados en territorios, sino que se desplazan en células refugiándose en casas de seguridad, al amparo de la corrupción y en la clandestinidad total. La captura del Mochomo no hubiera sido posible sin la participación de un oficial de inteligencia infiltrado en sus filas, y los atentados del EPR en los gaseoductos de PEMEX no se hubieran ejecutado sin agentes encubiertos, que

---

<sup>97</sup> [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx) Última actualización en martes, 24 de agosto de 2010 9:00

<sup>98</sup> Tello Peón fue director del CISEN entre 1994 y 1999. En octubre de 2008 fue designado asesor en materia de Seguridad Nacional del presidente Calderón, y el 26 de marzo de ese mismo año fue nombrado secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un esquema de coordinación policiaca entre el gobierno federal y los estados de la República.

siguieron la pista de las células que detonaron los explosivos en Guanajuato, Querétaro y Veracruz.

Los grandes ejércitos y su pesado armamento son cada vez más obsoletos en la guerra contra el crimen, los servicios de inteligencia son actualmente los que cuentan con las estructuras capaces de sistematizar las políticas de infiltración al crimen. Durante años el CISEN y las unidades de inteligencia militar han tejido una basta red de informantes que proporcionan una gran parte de la información que sirve para crear expedientes que lleven a la localización de capos y sicarios.

Eduardo Medina Mora logró impulsar la Ley de Seguridad Nacional que reacomodo al CISEN, en el entramado gubernamental, una medida paradójica que fortalecía al centro en el ámbito legal y burocrático, en medio de su debilidad operativa e institucional.

**El CISEN había salido de la órbita de la influencia del Presidente** y ya no tenía el peso del que gozó en la segunda mitad de la primera década de su existencia. “La información del CISEN ya no es valorada como antes en los Pinos.” El nuevo marco jurídico buscaba reivindicar al centro, la Ley entró en vigor en noviembre de 2005 y se establecieron las reglas de coordinación para atender los asuntos de seguridad del país. Las decisiones se tomarían en el Consejo de Seguridad Nacional, la “instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia”.

El CISEN quedó inmerso en dicho consejo junto con las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, le corresponden partir de esa fecha las atribuciones de operar tareas de inteligencia, como parte del sistema de Seguridad Nacional; procesar la información que generen sus operaciones; preparar estudios para alertar sobre riesgos y amenazas; operar la tecnología de comunicaciones especializadas; prestar auxilio técnico, entre otras atribuciones, como “elaborar los lineamientos del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos”.

En materia de procuración de justicia, el CISEN se convirtió en auxiliar del Ministerio Público de la Federación, en términos de apoyo técnico, tecnológico, de intercambio de información. También se le facultó para intervenir comunicaciones previa solicitud del Poder Judicial para su autorización. Se estableció un control legislativo a las operaciones del centro a traves de una comisión bicamaral compuesta de tres diputados y tres senadores, autorizados para conocer los asuntos generales del CISEN.

Una de las consecuencias del reacomodo legal del centro fue que dejo de opera un “sistema de inteligencia” para realizar “tareas de inteligencia como

parte del sistema de seguridad nacional”, un sistema de seguridad que no ha mantenido en los hechos la coordinación interinstitucional.

La autonomía para planear y ejecutar acciones de inteligencia desapareció y dependía ahora del Consejo de Seguridad Nacional, en cuyo seno se manifestó con el tiempo una guerra sostenida entre las dependencias de seguridad por el control de las operaciones en terreno y la producción de informes que dictan la pauta a las acciones ejecutivas.

No obstante la ambigüedad, relativa de los métodos de investigación que le ha permitido al CISEN maniobrar durante 23 años con impunidad quedaba intacta, la ley le otorgaba atribuciones similares a las demás instancias del consejo, un hecho que le restaba autoridad como el servicio de inteligencia del Estado Mexicano.

Dice el artículo 31 de la Ley de Seguridad Nacional: “Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía, técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información (...)”.

Eduardo Medina Mora **debilitó aún más al CISEN**, con una Ley que se suponía lo fortalecería, el sistema de inteligencia que operó en esa materia, canceló sus operaciones desde principios del sexenio de Vicente Fox y sólo se utilizó para investigaciones coyunturales.

La Ley de Seguridad Nacional permitió a las secretarías de Defensa, Marina y Seguridad Pública, así como a la Procuraduría General de la República, recolectar información de inteligencia mediante “cualquier método”, aprovechando la infraestructura operativa sobre el terreno que tienen estas instituciones; la ley les da atribuciones para operar unidades secretas de información sin la responsabilidad que implícita de las fallas de inteligencia que pudieran presentarse en el sistema de seguridad nacional. EL CISEN, quedó inmerso en la sospecha pública, quedando en desventaja frente a sus competidores. El nuevo marco legal fortaleció institucional al centro, pero en los hechos, en la realidad sin el sistema de inteligencia que había operado durante años, y en medio de un caos interno, le resto presencia e importancia en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.

En la entrevista con Luis Herrera-Lasso en noviembre de 2008, Eduardo Medina Mora argumenta sobre “la falta de diseños estratégicos institucionales en seguridad pública” que permitieran el combate al narcotráfico, un tema de la agenda de seguridad que se convirtió en un riesgo desde finales del año 2004.



El funcionario acepta “la fragmentación enorme que presentaba nuestro arreglo constitucional inconstitucional en la materia”.<sup>99</sup>

Para entonces, Eduardo Medina Mora, concentraba su tiempo en el proyecto político de su jefe, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, que aspiraba a la Presidencia de la República, se rumoró que Medina Mora, mantenía la agenda al servicio de Creel Miranda, teniendo una oficina alterna en la secretaría de Gobernación. Por lo tanto el Director del CISEN dejó a un lado la agenda de investigación a las bandas de narcotraficantes, cuya omisión- que comparte con las demás instancias del gobierno federal, dedicadas al combate del crimen organizado- provocó que los cárteles crecieran y se fortalecieran como nunca antes.

“Creo que una enorme bendición para el CISEN fue no tener ya un área operativa, que en mi parecer no corresponde propiamente a un órgano de inteligencia. Perdimos potencia, pero ganamos institucionalidad”, le dijo Medina Mora a Herrera Lasso en una frase que resume lo que pasó en el CISEN en su período.

**Esta es la realidad que priva en México, los servicios de inteligencia no están al servicio de la alta política, sino al servicio de las ambiciones políticas** de unos cuantos. El CISEN sigue siendo un aparato de **espionaje político**, usado por los políticos, para objetivos políticos. “Cuando hablamos de Seguridad Nacional hablamos de razón de Estado, y la razón de Estado es la posibilidad de aplicar la fuerza y trasgredir la norma por los intereses del Estado”.

La frase sintetiza lo que piensa gran parte de la comunidad de inteligencia del CISEN acerca de su trabajo, una herencia de los tiempos de gloria en los años de consolidación.

Uno de los mayores retos de la inteligencia mexicana, que se convierte en una amenaza, para la seguridad del país es la falta de coordinación hacia el interior del Consejo de Seguridad Nacional, que llevó a declarar al Presidente Felipe Calderón que se había llegado al extremo de “no compartir información de inteligencia para el combate al crimen”. Sobre este hecho, el exsecretario de Gobernación Santiago Creel Miranda declaró: “Hoy en día operan distintas agencias de inteligencia en el país, desde la que tiene la Secretaria de Hacienda para la detección de lavado de dinero, hasta las que pasan por las secretarías de Defensa, Marina, Seguridad Pública, el CISEN, la Procuraduría General de la República a través de la SIEDO. Todas estas agencias operan descoordinadas”.

---

<sup>99</sup> Torres, Jorge, CISEN Auge y decadencia del espionaje mexicano, 2010, Litográfica Ingramex, S. A. de C.V. México D.F., pp. 156-159.

**No hay en el país información de inteligencia uniforme; es más, las agencias de inteligencia muchas veces dan información contradictoria.** Es muy difícil hacer una evaluación, y tomas ejecutivas de decisión. Desde mi punto de vista sólo tendría que existir un organismo de inteligencia, con independencia de la secretaría de gobernación, directamente bajo el control de la Presidencia de la República, con los candados legislativos correspondientes.

El reto actual del CISEN consiste en dotarse de las capacidades humanas, tecnológicas, informáticas y organizativas para poder cumplir con sus responsabilidades, ahora sancionadas legalmente, los principales temas de la Seguridad Nacional demandan recursos, creatividad investigativa y analítica, capacidad tecnológica para acopiar, transmitir, seleccionar y analizar información, traduciéndola en productos de inteligencia cien por ciento confiables, en temas como crimen organizado, grupos subversivos, la importación y exportación de materiales con los cuales se pueden fabricar armas de destrucción masiva, fabricar drogas sintéticas, y identificar a células de terroristas, o la presencia de organizaciones criminales.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Torres, Jorge, CISEN Auge y decadencia del espionaje mexicano, 2010, Litográfica Ingramex, S. A. de C.V. México D.F., pp. 172- 176.

## **CAPITULO CUATRO**

### **LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU IMPOSICIÓN EN AMÉRICA LATINA.**

#### **4.1 Doctrina Monroe.**

La doctrina Monroe es sin duda uno de los más grandes temas de la historia de las relaciones internacionales del Continente Americano. Originalmente fue parte del mensaje anual del presidente norteamericano James Monroe al Congreso de los Estados Unidos el 2 de diciembre de 1823; con el tiempo se convirtió en parte fundamental de la política exterior norteamericana. Mucho de su significado descansa en el hecho de que su esencia fue por más de cien años una parte integral del pensamiento norteamericano.

El mensaje articuló ideas ya bien establecidas en la política exterior de los Estados Unidos, la idea de la separación geográfica, política, económica y social del Nuevo Mundo con respecto al Viejo, destacando los diferentes intereses americanos, datan antes de la Independencia norteamericana; los principios de Monroe se convierten en la piedra angular de la política exterior norteamericana.

Para entender esta Doctrina es preciso describir el contexto histórico en el que nace la que será conocida como Doctrina Monroe, la situación a la que responde y su muy arbitraria aplicación durante el siglo XIX. En 1815 Napoleón Bonaparte es definitivamente derrotado por una alianza de potencias extranjeras en las que destacan Inglaterra, Rusia, Prusia, y Austria. A consecuencia de estos eventos, se reúnen los vencedores en un Congreso, en la capital del imperio austriaco, para restaurar la Europa prerrevolucionaria y firmar la paz en Viena. Es a partir de entonces que los Estados Unidos deciden volver la espalda al Atlántico manifestando abiertamente su rechazo a las políticas Europeas.<sup>101</sup>

Por su parte, los europeos establecerán un nuevo sistema de congresos garantizando la paz en el continente; se trataba de un procedimiento colectivo para resolver problemas y garantizar la aplicación de acuerdos, este sistema de congresos empieza a funcionar en 1818, el cuarto de ellos celebrado en Verona en 1822, España será el tema prioritario por haber triunfado en este país un gobierno liberal, la mayor amenaza a los ojos de los líderes de la Restauración. Francia está decidida a intervenir para derrocarlo y obtiene el apoyo de las demás potencias, excepto de Inglaterra que se opone radicalmente. En el Acta final del Congreso de Verona se aprueba la intervención armada de Francia en nombre de la Alianza. Como resultado de las acciones, el 7 de abril de 1823 Fernando VII es destituido como monarca absoluto.

---

<sup>101</sup> ELIOT MORISON, Samuel. Breve Historia de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, 1980, Pág. 215.

Inglaterra vera con temor este acontecimiento, las potencias autodenominadas Santa Alianza, podrían apoyar a España en la recuperación de las Colonias Españolas, en vueltas en guerras de independencia, estos acontecimientos afectarían la rentabilidad de la actividad comercial que los ingleses tenían con ellas, desde el inicio del proceso independentista<sup>102</sup>, por ello ofrecen ayuda a Estados Unidos en la declaración conjunta de oposición de intervención europea en América.

Estados Unidos no acepto el ofrecimiento de Gran Bretaña, el día 2 de diciembre de 1823, James Monroe, presidente de los Estados Unidos presenta su Doctrina sobre su política exterior.

Destacando los siguientes puntos:

- a. "Los Continentes Americanos... no podrán considerarse ya como un campo de futura Colonización por ninguna potencia europea."
- b. "El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente distinto... del de los Estados Unidos de América. Considerando todo intento de su parte por extender sus sistemas a cualquier porción de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad."
- c. "No nos hemos entrometido ni hemos de entrometernos con las actuales colonias o dependencias de ninguna potencia europea"
- d. "Nunca hemos intervenido en las guerras de las potencias europeas sobre cuestiones concernientes a ellas, ni se aviene a nuestra política hacerlo."<sup>103</sup>

"América para los americanos" es el lema, que para la mayoría, resume los principios de la Doctrina Monroe.

Los motivos por los cuales los Estados Unidos rechazaron la propuesta de Gran Bretaña, son lógicas, Gran Bretaña podía frenar el espíritu expansionista norteamericano.

Desde el principio, Estados Unidos busco su expansión en el Continente Americano, al término del siglo XVIII habían formado una serie de tratados para fijar los límites de Canadá y Florida, el Río Misisipí fue un caudal económico y riqueza y se establecieron relaciones comerciales con las Indias Occidentales Británicas, luego vino la compra de Luciana a Francia en 1803, como una primera etapa, que dio a la joven nación un territorio enorme, sin fronteras definidas al oeste del Misisipí, y la anexión de los territorios españoles de Florida y Texas.

---

<sup>102</sup> PEREIRA, Juan Carlos. Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, Ariel, 2001. Pág. 78.

<sup>103</sup> ELIOT. Op.citp. Pág. 239.

La expansión territorial a través de América del Norte, particularmente su avance hasta el oeste era considerado un asunto interno y no una política exterior, era considerada "Destino Manifiesto"<sup>104</sup> y evitar mantenerse libres de compromiso en ultramar. Así ante la amenaza por parte de la Santa Alianza en el Continente Americano, la Doctrina Monroe, proclamaba su no intervención en las guerras europeas, por el poder, la Doctrina Monroe daba el siguiente paso al declarar que Europa no debía inmiscuirse en los asuntos de América, y la idea de Monroe de lo constituían los asuntos americanos de todo el hemisferio occidental era realmente expansiva.<sup>105</sup>

Estados Unidos se mostraba desafiante, e incluso dispuesto a ir a la guerra para sostener la inviolabilidad del Continente Americano y considerarían cualquier intromisión y extensión del poder europeo, en cualquier parte del hemisferio, una amenaza para la paz y la seguridad.

De esta manera le daban la espalda a Europa y se otorgaban la libertad de extenderse por el continente, comenzando a aplicar políticas cercanas a los de los monarcas europeos de su tiempo: extender su comercio, su influencia, anexarse territorios, hasta convertirse en una gran potencia. Nótese que nunca chocaron el afán de expansión y su creencia de que constituían un país más puro y de mejores principios que cualquier país de Europa. Se valió de su naciente poderío militar para imponerse por la fuerza, sobre los indios, sobre México, despojándonos de más de la mitad de nuestro territorio, Texas, Arizona, Nuevo México etc.

No obstante el carácter unilateral de las declaraciones del presidente Monroe los ingleses nuevamente ofrecieron su apoyo a la Doctrina con sus cañones de la Armada Real Inglesa, a pesar de que era una clara advertencia para cualquier potencia de Europa, el mensaje no era claro para ellos, su respuesta fue apoyar una causa que a ellos les beneficiaba. De hecho o facto era la Armada Real Británica la que protegía a Estados Unidos contra ataque de potencias europeas. A pesar de su creciente poder militar, político y económico, los Estados Unidos empezaron a construir su armada de guerra hasta 1880.

Aunque Inglaterra protegía a la joven nación,- el cordón sanitario impuesto por la marina británica fue mucho más efectivo que la Doctrina Monroe, para separar el Viejo Mundo del Nuevo,<sup>106</sup> los norteamericanos no lo consideraban así, al contrario, era para ellos el mayor desafío a sus intereses y la única amenaza a sus prosperidad, sin embargo, la guerra entre ambas naciones era casi nula: la exportación de capital y de artículos manufacturados en Inglaterra a Norteamérica y la importación de Gran Bretaña de materias primas estadounidenses especialmente algodón, unían más que nunca a los dos economías. En los últimos años del siglo XIX, los norteamericanos empezaron

---

<sup>104</sup> ELIOT. Op.citp. Pág. 242.

<sup>105</sup> ELIOT. Op.citp. Pág. 242-243.

<sup>106</sup> KENNEDY, Paúl, Auge y Caída de las Grandes Potencias, Edit. Plaza & Janés, Barcelona, 1992. Pág.22

inclinando la balanza del poder a su favor, desplazando la influencia de Inglaterra invocando precisamente la Doctrina Monroe, a partir de 1897.

**La primera aplicación clara y directa de la Doctrina Monroe la encontramos en la anexión de Texas a los Estados Unidos. Polk fue el primer presidente que apeló a los principios de la Monroe, dándoles tal nombre. Efectivamente justificó los hechos, utilizando como argumento el peligro que significaba para los Estados Unidos el que el Estado Independiente de Texas se aliara o convirtiera en la dependencia de una nación extranjera más poderosa, convirtiéndose así en una amenaza para la seguridad norteamericana.**

Sin embargo, el mismo presidente Polk adopta una actitud muy diferente en relación con los hechos en la desembocadura del Río de la Plata ubicado en un estuario del Océano Atlántico por los ríos de Panamá y Uruguay, que sirve de frontera en todo su recorrido entre Argentina y Uruguay. Donde Francia e Inglaterra establecieron un plan conjunto de intervención con sus fuerzas armadas. Polk distingue entre una iniciativa europea, cuyo objetivo fuese una expansión territorial, y la que atentará a la soberanía de un Estado americano.

En el primer caso los Estados Unidos harían todo lo posible para impedirlo, en el segundo no permanecerían indiferentes. Con esta distinción el presidente norteamericano limitaba, explícitamente, el campo de aplicación de la Doctrina Monroe a las regiones en que la Unión poseía intereses vitales, esto explica porque a lo largo del siglo XIX hubo muchas contravenciones de la Doctrina Monroe que suscitaron poca o ninguna reacción estadounidense, pese incluso que los países afectados solicitaron su intervención invocando esta doctrina, como ejemplos podemos mencionar cuando Inglaterra extendió sus posesiones a Belice y otras islas de la Bahía (1830, 1840, 1841, 1852), Islas Malvinas (1833), su protectorado en Río de San Juan y la Isla del Tigre en Nicaragua (1835-1849), Río de la Plata (1838-1850), imponiendo la libertad de navegación y comercio contra el dictador Juan Manuel Rosas, y cuando Francia ocupó Veracruz-México (1838).<sup>107</sup>

Solo durante la Guerra de Secesión, se interrumpió su política expansionista, la aplicación de la Doctrina Monroe quedó en suspenso e incluso la existencia de los Estados Unidos de Norteamérica como nación estaba seriamente amenazada a desaparecer, estos acontecimientos dieron pauta para que Europa volviera a tener un papel activo nuevamente en América, prueba de lo anterior es la invasión de Francia en México y la imposición de Maximiliano como emperador para favorecer el establecimiento de una zona de influencia en dicho territorio, lo anterior anhelado por Napoleón III y por otra la ocupación española en tierra dominicana en 1861. Para ese entonces Estados

---

<sup>107</sup> BOERSNER, Demetrio, Relaciones Internacionales de América Latina, Edit. Nueva Imagen, México, 1982. Pág. 190.

Unidos ya se encontraba en plena crisis secesionista y estaban muy débiles para invocar la Doctrina Monroe.<sup>108</sup>

Si durante la guerra intestina de los Estados Unidos, se interrumpió la política expansionista, no sería por mucho tiempo en 1868 el presidente Andrew Johnson, justificó nuevamente la expansión por medio de la Doctrina Monroe, esta vez con la compra de Alaska al Zar de Rusia.

Años después, de conformidad con la idea del que el Caribe y Centroamérica formaban parte de la esfera de influencia exclusiva de los Estados Unidos, el presidente Rutherford Hayes enunció en el año 1889 un corolario a la Doctrina Monroe: "Para evitar la injerencia de imperialismos extracontinentales en América, los Estados Unidos debían ejercer el control exclusivo sobre cualquier canal interoceánico que se construyese".<sup>109</sup> **Dejando así las bases de la futura apropiación del Canal de Panamá.**

En la década de 1880, el rápido crecimiento exponencial provocó que los monopolistas triunfantes de la guerra, observarían más allá de sus fronteras de su propio país, influyendo sus ideas expansionistas en Washington y en el pensamiento norteamericano educados en el Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe, interpretándolas como un llamado para que los Estados Unidos asumieran la protección y el control de las naciones más débiles, la corriente general del espíritu nacional estadounidense se inclinaba a una política imperialista. La Doctrina Monroe y su aplicación en el Continente, donde ya no existía la amenaza europea, se adaptó a los nuevos objetivos de control del Continente.

Durante el siglo XIX, la defensa de los principios que estableciera el presidente Monroe dependieron más de los intereses de Inglaterra u su poderosa Armada. **Estos principios fueron originalmente una declaración de autodefensa y de afirmación del principio de seguridad nacional. Eran una justificación y defensa del expansionismo de los Estados Unidos, objetivo Fundamental del Destino Manifiesto.**

Esta política expansionista, no formaba parte de su política exterior ya que era considerada un asunto exclusivamente interno. La Doctrina Monroe fue maleable para ajustarse a las necesidades del grupo de poder y del presidente en turno que la utilizaban. Sus principios arbitrarios siempre dependerán de los intereses norteamericanos en el Continente.

---

<sup>108</sup> BOERSNER, Op. Cit. Pág. 198.

<sup>109</sup> BOERSNER, Op. Cit. Págs. 201-202

#### 4.1.1 El destino manifiesto.

La Doctrina del Destino manifiesto (en inglés, Manifest Destiny) es una frase e idea que expresa la creencia de que los Estados Unidos de América está destinado a expandirse desde las costas del Atlántico al Pacífico, también usado por los partidarios, o para justificar, otras adquisiciones territoriales. Sus partidarios creen que la expansión no solo es buena sino obvia y certera. Se le puede comparar con la idea de Lebensraum que impulsaban los nazis para justificar su expansión hacia el este de Europa y Asia Central y con la expansión no internacionalista del socialismo-marxista, impuesta por Stalin en la Unión Soviética, teorías con las que guarda cierto paralelismo.

Su origen se podría remontar hasta los primeros colonos y granjeros llegados de Inglaterra y Escocia en su mayoría puritanos y protestantes.

John Cotton ministro puritano escribía en 1630: "Ninguna nación tiene derecho a expulsar a otra, sino es por un designio especial del cielo como tuvieron los israelitas, a menos que los nativos obraran injustamente por ella. En ese caso tendrán derecho a entablar, legalmente una guerra con ellos así como a someterlos".

El origen del destino manifiesto aparece por primera vez en el artículo Anexión del periodista John L. O´ Sullivan, publicado en la revista Democratic Review de Nueva York, en el número de julio-agosto de 1845, el cual decía: "El cumplimiento de nuestro destino manifiesto es extendernos por todo el continente que nos haya sido asignado por la Providencia para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno, Es un derecho como el que tiene un árbol de obtener el aire y el suelo necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades y el crecimiento que tiene como destino".

La segunda interpretación de O´ Sullivan de la frase, se dio en una columna aparecida en el New York Morning News, el 27 de diciembre de 1845 refiriéndose a la disputa con Gran Bretaña por Oregón, sostuvo que: "Y esta demanda está basada en el derecho a nuestro destino manifiesto a poseer todo el continente que nos ha dado la providencia para desarrollar nuestro gran cometido de libertad, y autogobierno."

El término se empezó a utilizar en la década de 1890, principalmente usada por los Republicanos, como una justificación teórica para la expansión fuera de la Unión Norteamericana, fue utilizada a su vez y en su momento por los encargados de la política exterior estadounidense a principios del siglo XX. La Doctrina de Destino Manifiesto les da la creencia de que tienen la misión para promover y defender la democracia norteamericana a lo largo del mundo, esta doctrina continua con influencia en la política ideológica actual.

El historiador William E. Weeks ha puesto de manifiesto la existencia de tres temas utilizados por los defensores del Destino Manifiesto:



1. La virtud de las instituciones y ciudadanos de los Estados Unidos.
2. La misión para extender las instituciones, rehaciendo el mundo a la imagen y semejanza de los Estados Unidos de Norteamérica.
3. La decisión de Dios de encomendar a los Estados Unidos la consecución de esta misión.

La descripción del presidente de los Estados Unidos Abraham Lincoln como "la última y mejor esperanza bajo la faz de la tierra" es una expresión muy conocida de esta idea, Lincoln era un puritano, y gran conocedor de los preceptos bíblicos, sus discursos casi eran salmos de un carácter muy convincente para los congresistas de la naciente república unificada. En 1848 Estados Unidos se apropió de 2 millones quinientos mil kilómetros cuadrados de territorio mexicano, a cambio de los cuales se comprometió a pagar 15 millones de dólares. A partir de este supuesto los Estados Unidos se anexan el territorio de Texas (1840), California (1845), e invaden México en (1848), incorporando Colorado, Arizona, Nuevo México, Nevada, Uta, Wyoming, Kansas y Oklahoma. Después en muchas ocasiones se ha citado este Destino Manifiesto tanto a favor como en contra de las intervenciones militares.

Uno de los ejemplos más claros de la ideología del Destino Manifiesto lo encontramos en el discurso del presidente Theodore Roosevelt en su mensaje anual de 1904.

"Si una nación demuestra que sabe actuar con eficacia razonable y con el sentido de las conveniencias en materia social y política, si mantiene el orden y respeta sus obligaciones, no tiene por qué temer una intervención de los Estados Unidos. La injusticia crónica o la importancia que resulta de un relajamiento general de las reglas de una sociedad civilizada pueden exigir, que en consecuencia, en América o fuera de ella, la intervención de una nación civilizada y, en el hemisferio, occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe (basada en la frase "América para los americanos") puede obligar a los Estados Unidos, aunque en contra de sus deseos, en casos flagrantes de injusticia o de impotencia, a ejercer un poder de policía internacional."

El presidente Woodrow Wilson continuó la política de intervencionismo de los Estados Unidos, en las Américas e intentó redefinir el Destino Manifiesto con una perspectiva mundial. Wilson llevó a los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, con el argumento de que: "el mundo debe hacerse seguro para la democracia". En 1920 en su mensaje al Congreso, después de la guerra, Wilson declaró: "...Yo pienso que todos nosotros comprendemos que ha llegado el día en que la Democracia está sufriendo su última prueba. El Viejo Mundo simplemente está sufriendo un rechazo obscuro del principio de democracia (...) Este es un tiempo en que la Democracia debe demostrar su pureza y su

poder espiritual para prevalecer. Es ciertamente el destino manifiesto de los Estados Unidos, realizar el esfuerzo por hacer que este espíritu prevalezca”.

El Destino manifiesto no fue una tesis abrazada por toda la sociedad norteamericana, las diferencias dentro del propio país acerca del objetivo y consecuencias de la política expansión determinaron su aceptación o resistencia.

Los estados del noroeste creían mayoritariamente que Estados Unidos debería llevar su concepto de civilización por todo el continente mediante expansión territorial, debido a sus intereses comerciales, la expansión ofrecía grandes negocios muy lucrativos y acceso a los mercados extranjeros que le permitirían competir en mejores términos con los británicos, el poseer puertos en el Pacífico facilitaría el comercio con Asia.

Los estados del sur pretendían extender la esclavitud, nuevos estados esclavistas, reforzarían el poder del sur en Washington, el conflicto norte-sur se puso de manifiesto con la entrada de Texas a la Unión y fue una de las principales causas de la guerra de Secesión. Existían grupos políticos que veían peligrosa la expansión territorial desmesurada, creían que su sistema político y formación de una nación serían difícilmente aplicables en un territorio tan extenso, tema que llegó a debate entre Republicanos y Demócratas.

#### **4.1.2 Génesis de la Doctrina de Seguridad Nacional.**

“El concepto de Seguridad Nacional, es un cuerpo doctrinario instituido a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos emerge como la primera potencia económica y político-militar a nivel mundial, pasando por diferentes fases de la Guerra Fría. Se analiza su aplicación en América Latina y los aportes que ésta hace al desarrollo de aquella.

El Estado de Seguridad Nacional y la Guerra Fría.

Estados Unidos surgió de la Segunda Guerra Mundial como la nación más poderosa del planeta en términos económicos y militares. Los líderes claves del gobierno y de la industria vieron la oportunidad para establecer un imperio mundial... Construyeron de su pasado expansionista y de la organización de la Segunda Guerra Mundial, un estado de seguridad nacional para enfrentar los asuntos mundiales.”<sup>110</sup>

En la visión estadounidense, la seguridad nacional se refiere a la consecución necesaria de los objetivos nacionales, tanto los internos como los externos, Se trata claramente de un proceso eminentemente expansionista, que supuestamente encuentra amenazas frente a las cuales se hace necesario desplegar fuerzas de todo tipo, económicas, militares, políticas e ideológicas, que sean capaces de vencerlas o neutralizarlas. Esta es la concepción que sirve

---

<sup>110</sup> LANDAU, Saul. The dangerous doctrine national security and U.S. foreign policy. Westview Press Inc. A Pacca Book. Boulder, Colorado, 1988. Pág. 3.

de base, justamente, a la concepción estratégica contemporánea de Estados Unidos conocida como DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL, difundida y desarrollada bajo el gobierno de Harry Truman, al calor, del Acta de Seguridad Nacional (creada el 26 de julio de 1947), ley que dio lugar al establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional y a la Agencia Central de Inteligencia. De ese modo, y en estrecha relación con la fundación un año antes de la Escuela Superior de Guerra, quedó definido el enfoque doctrinal de la política exterior estadounidense.

El final de la segunda gran guerra produjo en los Estados Unidos una visión de que el mundo quedaría dividido en dos esferas de poder, una bajo la influencia occidental cuya hegemonía indudablemente estaría en manos de la Unión Americana, y la otra ubicada en el Este, bajo la influencia de otra nación que surgía poderosa y que ponía en riesgo todos los valores occidentales y en particular la propia seguridad estadounidense: la Unión Soviética. Se consideraba que tarde o temprano habría un choque, una confrontación total entre ambas partes. Así, se estableció la existencia de un enemigo principal concentrado en un gran estado, el cual tenía la capacidad de ser internacional, de desarrollar en otras partes del mundo "quintas columnas" que para los efectos de la guerra total y permanente se transforman en un enemigo más. La guerra total y permanente a la manera estadounidense incluía el concepto de "enemigo interno" que se definió primero con el comunismo; posteriormente como "el marxismo" y luego como la "subversión".

Un factor que determinó un giro en la perspectiva estadounidense de la contención y la "Guerra Fría", fue la guerra de Corea que mostró que un enfrentamiento entre dos bloques geopolíticos, no necesariamente llevaba a una conflagración nuclear.<sup>111</sup> Estados Unidos adoptó una estrategia más amplia y flexible, siempre constituida en la preparación de una guerra total, pero dinamizada en lo inmediato y llevada a cabo fundamentalmente bajo la forma de una guerra convencional y "limitada".

Esta nueva táctica de "guerra limitada", elegida como el principal instrumento de la política de Seguridad Nacional, desplazó la vigilancia militar que Estados Unidos había mantenido sobre la Unión Soviética, hacia el resto del mundo. El aparato bélico estadounidense fue dotado de una capacidad militar múltiple que le permitiera ser utilizado en diversas situaciones, es decir, para que los Estados Unidos pudiera librar tres guerras a la vez: una dentro del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) otra en el Sureste de Asia y una acción militar de tipo focal en América Latina.

En ese contexto, y bajo las administraciones de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, se diseñó y ejecutó la versión de la Doctrina de la Seguridad Nacional concebida para detener y aplastar los movimientos de liberación en el

---

<sup>111</sup> GADIIS, John L., *Strategies of containment. A critical of postwar American national security policy.* Oxford University Press, New York and Oxford. 1982.

mundo subdesarrollado: la contrainsurgencia, a través de la cual se auspicia la contienda de Vietnam, y que en el ámbito latinoamericano abarca todo un espectro de actividades contra los procesos revolucionarios y progresistas.

De este modo, quedó establecido el nuevo perfil de la confrontación mundial: la confrontación estadounidense-soviética en el plano ideológico condujo de la idea de la guerra total, a la guerra convencional y limitada; esta última desarrollo como su principal táctica la guerra antisubversiva o contrainsurgente, la que condujo a un tipo de entrenamiento militar que derivó en la usurpación de la función política por parte de los militares, cuya meta fue diseñada como la de asumir el orden y estabilidad política internas en sus respectivas naciones. Estos a su vez, se convertirían en los principales ingredientes de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional se consolidó como una categoría política durante <sup>112</sup>la Guerra Fría, especialmente las zonas de influencia de Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescato el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de "Estado de Seguridad Nacional". Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente las amenazas de la Revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares.

El desarrollo de la visión contemporánea de Seguridad Nacional ha estado determinado por este origen y fue influenciado por la política estadounidense de contención. <sup>113</sup> La ideología del anticomunismo, propia de la Guerra Fría, le dio sentido, y la desconfianza entre las naciones proporcionó su dinámica. Con la generalización del uso de esta categoría política él, plano militar se convirtió en la base de las relaciones internacionales. Esta tendencia se manifestó a través de confrontaciones armadas y del intervencionismo de las grandes potencias en los países del denominado Tercer Mundo. Los Estados Unidos tienden a considerar que su seguridad nacional entraña el mantenimiento de condiciones en el exterior que permitirán que la economía funcione adecuadamente- es decir, obtener energía, materias primas y mercados necesarios para su prosperidad. El acceso a estos ha sido por la tanto incluido en la definición de los intereses vitales de los Estados Unidos... el alcance y la manera en la cual han sido definidos los intereses norteamericanos han dado como resultado una política de intervencionismo recurrente. <sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> MARCUS G. Raskin , The Politics of national security, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1979, págs. 31-34.

<sup>113</sup> La estrategia de la contención "...pretendía lograr una modificación de la conducta soviética por medio de una combinación de disuasiones y recompensas". George Kennan, elaboró el concepto de contención después de la 2 Guerra Mundial, lo resumió así: "contención prolongada, paciente pero firme, y vigilante de las tendencias expansivas rusas". John Lewis Gaddis, La Introducción: La Evolución de la Contención, En Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, La Contención. Concepto y Política, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano. 1992, págs. 9 y 17.

<sup>114</sup> STANLEY HOFFMAN, Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la Paz, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, Págs. 305 y 307.

## 4.2 Los Estados de Seguridad Nacional en América Latina

Como parte de la definición de los objetivos de la Doctrina de la Seguridad Nacional, quedo explícito que un requerimiento básico para la garantía de la consecución o logro de las metas nacionales de Estados Unidos, radicaba en la garantía de una seguridad en todo el hemisferio occidental. Y, como apuntan algunos autores latinoamericanos,<sup>115</sup> aunque este concepto angular se genera dentro del marco del pensamiento estratégico estadounidense, la América Latina no permanece pasiva en este fenómeno de dinamismo ideológico. Es posible advertir un claro proceso de retroalimentación entre los círculos del poder de Estados Unidos y los sectores militares y burocráticos- civiles de los países latinoamericanos, lo cual va aportando paulatinamente a la concepción de la Seguridad Nacional algunos de sus pilares fundamentales, de forma tal que América Latina será vista no como SUJETO HISTORICO de su propia seguridad, sino como OBJETO DE LA SEGURIDAD estadounidense.

Es importante señalar que será hasta comienzos de los años 60s que el discurso de la seguridad nacional operará en la escala hemisférica con un papel protagónico, es decir, como cuerpo doctrinal que mediatiza la relación entre la teoría y la práctica de la política exterior hacia América Latina. En ello resulto decisivo el impacto múltiple de la Revolución Cubana que condiciono el contenido y orientación de las percepciones estratégicas estadounidenses, las cuales se tornaron más agresivas.

La Doctrina de la Seguridad Nacional, en su aplicación en América Latina consistió en incrementar el papel político de las fuerzas armadas a fin de asegurar el control de la subversión o de la agitación social en cada país del continente y garantizar la estabilidad política interna. Ello supuso preparar a dichas fuerzas armadas no sólo para la práctica de un tipo de guerra limitada en contra de la insurgencia, sino para participar en la dirección de los procesos sociales y económicos del país.

Así el surgimiento de verdaderos Estados o dictaduras militares en América Latina inspirados por la Doctrina de la Seguridad Nacional tuvo una relación directa con la crisis capitalista a mediados de los 60s, empieza a irrumpir en el contexto mundial, lo que hace necesario una búsqueda de un nuevo patrón de acumulación de poder por parte del imperialismo estadounidense para superar la crisis. Se busca basar el sistema productivo del capitalismo a nivel mundial en los sectores más dinámicos de la economía, especialmente las empresas transnacionales productoras de bienes de capital y bienes de consumo durable, para ello se requería la redefinición del mercado mundial capitalista dentro de éste el de América Latina.

---

<sup>115</sup> HERNANDEZ, Jorge, " EEUU y la Doctrina de la Seguridad Nacional contra America Latina" PAZ Y SOBERANIA. Revista Bimestral, Órgano del Movimiento Cubano por la Paz y la Soberanía de los Pueblos, la Habana, Cuba. Págs. 12-18.

En esa redefinición es fundamental la redistribución del ingreso concentrado en dichas empresas transnacionales, imponiendo para ello, y a toda costa, una reducción de los salarios de los trabajadores. Esto hubiera sido imposible sin la existencia de un Estado autoritario con capacidad para imponer, por un lado, una disminución de los salarios reales a las clases trabajadoras y un control de las organizaciones populares y a los partidos de izquierda, y por otro lado, reordenar la economía de manera tal que la concentración tienda hacia el punto fundamental de aquellas empresas dinámicas subsidiarias o ligadas en cada país a las transnacionales.<sup>116</sup>

En esta perspectiva, como apunta Tapia Valdés la Doctrina de la Seguridad Nacional no es una Doctrina de construcción nacional, como lo tratan de hacer sus ideólogos, sino de destrucción nacional. En el aspecto económico, hay una contradicción evidente entre los postulados generales de esa doctrina en materia de seguridad, poder nacional, unidad política, etc., y su tendencia a desnacionalizar la economía y a remplazar la inversión interna, que de hecho se desalienta, por la inversión extranjera transnacional. Por otro lado afirmándose como nueva y excluyente elite, la alianza militar-tecnocrática elimina de la escena política a las elites de izquierda y de derecha creando un vacío de dirección y de capacidad directiva frente a la cual puede afirmarse como única alternativa.

En este marco, y por razones históricas México va a ser la excepción, como veremos más adelante.

Estos regímenes dejaron de ser funcionales para poder implantar el nuevo modelo económico neoliberal, como parte, de la reestructuración económica que a escala mundial comenzó a llevar a cabo el capitalismo a fines de los 70's y en principios de los 80's, por ello había que transformar o cambiar a estos regímenes autoritarios por gobiernos civiles, electos democráticamente, pero con una visión tecnócrata orientada por los intereses del capitalismo estadounidense.

#### **4.3 La Nueva Derecha Norteamericana y la reactivación de la Guerra Fría.**

La crisis económica del sistema capitalista a fines de los años 70's, y a principios de los 80's, llevó a una declinación en la hegemonía económica estadounidense frente a los países imperialistas de Europa y Japón, la derrota militar de los Estados Unidos en Vietnam y el ascenso de los movimientos de liberación nacional en diversas partes del mundo, incluyendo América Latina, así como la humillación sufrida por los norteamericanos sufrida por la Revolución Iraní, implicaron una supuesta "perdida" de hegemonía político-militar de Norteamérica, según diversos sectores del gobierno y de la sociedad.

---

<sup>116</sup> CAVALLA, Antonio, Seguridad Nacional y Proyectos Políticos, CUADERNOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. No. 33. Serie: Estudios. 1988.

Se promueve entonces, por parte de las corporaciones transnacionales y las instituciones financieras internacionales, una reestructuración económica a nivel mundial como salida de dicha crisis.<sup>117</sup>

Frente a la “perdida de hegemonía” estadounidense, diversos sectores neoconservadores, agrupados en la denominada “Nueva Derecha”, planteaban la recuperación de los Estados Unidos para el capitalismo, lo que quería decir por un lado, sanear la economía limitando los poderes de la administración gubernamental a favor de las leyes del mercado y de la libre empresa. En otras palabras, se trataba de corregir los presuntos excesos del Estado Benefactor (Welfare State) y por el otro, oponer la moral familiar del laxismo de los años 70’s y rescatar en patriotismo humillado en Vietnam e Irán.<sup>118</sup>

En este contexto es que Ronald Reagan fue llevado por la nueva derecha a la presidencia de los Estados Unidos en 1981, aportando consigo a la Casa Blanca uno de los violentos convencimientos profundos sobre las bondades esenciales de este país y la inevitabilidad más absoluta de su permanente destino de grandeza que sea posible imaginar. En el aspecto de recuperación político militar de los norteamericanos, Reagan resucitó la ideología y las políticas de la Guerra Fría, como parte de la estrategia para enfrentar los avances de Europa y Japón en la lucha por los mercados mundiales, el control de su región de influencia natural: América Latina, sino de sus propias fronteras, ya que como planteaba Reagan en 1983, “ninguna nación puede perder el control sobre éstas y sobrevivir como tal”.

La ideología de la Guerra Fría y las políticas de contención fueron aplicadas de a la Unión Soviética como un adversario implacable y anunciando planes para revivir la carrera armamentista y la intervención como políticas básicas. En esta perspectiva aparece una adecuación estratégica concreta de la Doctrina de la Seguridad Nacional para enfrentar lo que serían los nuevos retos para Estados Unidos en ese periodo, el denominado Conflicto de Guerra de Baja Intensidad (CBI o GBI) que vendría a sustituir la estrategia de contrainsurgencia. Según Klingaman, “Hoy la terminología de la guerra revolucionaria esta subsumida bajo la clasificación ampliamente genérica de Conflicto de Baja Intensidad, donde actualmente reside con otros elementos definitorios en un confuso orden de términos, significados y relaciones”.<sup>119</sup> Esta estrategia, la cual fue aplicada exitosamente en Nicaragua y en otras regiones de América Latina y del mundo subdesarrollado, representa una estratégica reorientación del sector militar estadounidense, y un renovado compromiso para emplear la fuerza en una cruzada global en contra de movimientos o gobiernos revolucionarios del llamado Tercer Mundo. Bajo la Administración de Reagan, la estrategia del CBI fue institucionalizada en la burocracia de la Seguridad Nacional. En la mente de muchos funcionarios se identificaba a las

---

<sup>117</sup> KOLKO, Joyce, *Restructuring the world economy*. Random House, New York, 1988

<sup>118</sup> FINKIELKRAUT, Alain, *La Nueva Derecha Norteamericana (la revancha y la utopía)* Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1982, Pág. 98.

<sup>119</sup> KINGLAMAN, Jerome W, “Us Policy and Strategic Planning for Low Intensity Conflict” US Department of Defense. US Government Printing Office; Washington D.C., 1988, pp. 161-178.

insurgencias del Tercer Mundo- y Nola concentración de tropas soviéticas en Europa- como la amenaza predominante a la seguridad estadounidense; y era, más aún la visión que llamaba a los Estados Unidos a “tomar la ofensiva”- en contraste a la actitud pasiva de la “persuasión” para acabar con el peligro revolucionario.<sup>120</sup>

La estrategia del CBI se volvió el grito de batalla de fines de la era reaganneana, una llamada del clarín para la resurgente intervención estadounidense en el exterior. Y, aún para “recuperar” sus propias fronteras, ya que de acuerdo con Kupperman, “con la incorporación del problema del terrorismo a la Doctrina Reagan (a partir del conflicto iraní y el incremento de los atentados contra ciudadanos y firmas estadounidenses en todo el mundo), las operaciones de baja intensidad no se limitarían al extranjero, “ya que pueden ser necesarias en el interior de Estados Unidos en respuesta a los desordenes civiles o el terrorismo.”<sup>121</sup>

La aplicación misma del CBI dentro de los Estados Unidos, particularmente en la región fronteriza de México para controlar económica, política y militarmente el área geográfica; <sup>122</sup> Lo mismo que su aplicación en el resto de América Latina, son parte de la estrategia del gobierno estadounidense, para consolidar su área de influencia en este continente, conformando un nuevo bloque geoeconómico: el Área de Libre Comercio de las Américas. (ALCA)

#### **4.4 El Fin de la Guerra Fría y el nuevo concepto de Seguridad Nacional.**

Una vez que la Guerra Fría llegó a su fin, por el desmembramiento del llamado Bloque Soviético, los teóricos y políticos estadounidenses de la Seguridad Nacional se dedicaron a analizar y a desarrollar una nueva definición de esta, en 1989, el Consejo Asesor del Pentágono planteó que “la Seguridad Nacional no puede ser considerada solo en términos militares, sino debe incluir el bienestar económico como componente clave, esta es una salida distinta con respecto al pasado”.<sup>123</sup>

En la Estrategia de Seguridad Nacional planteada por la Casa Blanca en 1990 se consideraba ya a las nociones de bienestar económico y la promoción de la paz y la democracia en el mundo como los fundamentos de dicha

---

<sup>120</sup> KLARE, Michael T. and KORNBLUH, Peter, “The New Interventionism: Low-intensity Warfare in the 1980 and beyond”. In, *LOW-INTENSITY WARFARE Counterinsurgency, pro insurgency and antiterrorism in the eighties*. Michael T. Clare and Peter Kornbluh, Eds. Pantheon Books; New York., 1988, pp.3-20.

<sup>121</sup> KUPPERMAN, Robert and Associates, “Low intensity conflict, Prepared for US Army Training Doctrine Command. Vol. 1, 1986, pp. 60-83.

<sup>122</sup> SANDOVAL, Juan Manuel, “La Frontera de México-Estados Unidos en la perspectiva de la Seguridad Binacional” Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Científica N. 267, México, D.F., 1993, pp. 65-84.

<sup>123</sup> “La Seguridad Nacional de E.U. ya no es militar, sino económica.” EXCELXIOR, 10-XI-89.



seguridad.<sup>124</sup> Pero los Estados Unidos tenían que dar todavía un golpe que consolidara su hegemonía en términos político-militares. Así, aprovechando el fin de la Guerra Fría y después de provocar que Irak invadiera a Kuwait por cuestiones del precio del petróleo a nivel internacional, el presidente Bush lanzó en 1991 a Estados Unidos a una expedición militar encabezando a 28 naciones contra Irak, buscando además ganar el control de la región productora de petróleo más grande del mundo. Con ello Estados Unidos recuperaba su hegemonía político-militar y se ponía a la cabeza del proclamado “Nuevo Orden Mundial”.

Es con el presidente Clinton que la noción de la Seguridad Nacional se consolida en una nueva dirección, basada en tres postulados fundamentales: “1. Mantener creiblemente nuestra seguridad con fuerzas militares que estén listas para pelear. 2. Apoyar la revitalización económica de los Estados Unidos. 3. Promover la democracia en el mundo.”<sup>125</sup>

En su afán por recuperar su hegemonía económica Estados Unidos impulso desde las administraciones de Reagan y Bush la conformación de un Área Norteamericana de Libre Comercio junto con Canadá y México, como parte de una estrategia regional para hacer frente a los otros dos bloques geoeconómicos. Clinton tuvo remontar la propuesta republicana, aunque con ligeras modificaciones, de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con ambas naciones.

Sin embargo, desde la perspectiva de los Estados Unidos, este tratado más que un pacto comercial, es una cuestión de Seguridad Nacional. Es Que la agenda y los tiempos de la negociación del mismo estuvieron determinados por los intereses estadounidenses, y no por el afán del gobierno salinista, el cual trato de obtener lo más rápido posible la aprobación de dicho tratado. Salinas de Gortari le aposto a este tratado como una panacea, para solucionar los males económicos de la nación mexicana con extremos de comprometer la soberanía e independencia al formalizar un esquema de integración subordinada de la economía y de los recursos naturales estratégicos del país a los Estados Unidos. Y esta política fue seguida al pie de la letra por el gobierno de Zedillo.

Las motivaciones para impulsar al TLC fueron originalmente definidas por la Casa Blanca como primordialmente geopolíticas de largo alcance, en un intento por asegurar un vecino estable en el sur. De hecho el primer análisis de política que llevo el gobierno estadounidense para seguir adelante con el TLC fue hecho en marzo de 1990 en el Consejo de Seguridad Nacional, el cual junto con el Consejo de Política Económica, representarían a la Casa Blanca en el

---

<sup>124</sup> THE WITHE HOUSE, (March). National Security Strategy of the United States. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C.

<sup>125</sup> THE WITHE HOUSE, (August). National Security Strategy of the United States. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C.

grupo interdepartamental, presidido por el representante comercial de Estado Unidos, para las negociaciones del TLC. La instrumentación rápida y exitosa del TLC fue vista como la piedra angular de la postura de Bush para apoyar a Salinas, quien había adoptado como suyo el proyecto del TLC, y establecer sólidamente un nuevo orden político y económico regional.

El TLC forma parte importante de la nueva estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. En el documento sobre esta nueva estrategia publicado en 1990 por la Casa Blanca, se señalaba que la reactivación de la economía estadounidense se vería impulsada gracias a la adopción de esquemas de libre mercado a nivel mundial basados en el acceso a las inversiones, mercados, recursos energético y minerales. En uno de los apartados, se apuntaba: "Así como nuestra defensa depende de la cooperación y participación de nuestros aliados, así también depende la prosperidad económica". Así continua el documento, conforme la economía internacional se va desarrollando de manera independiente, van surgiendo infinidad de factores que afectan de manera inmediata o a futuro la Seguridad Nacional de los Estados Unidos. La dependencia del país de las Fuentes de abastecimiento de recursos en el exterior, se ha incrementado ampliamente en numerosas áreas consideradas como críticas. De ahí, advierte el documento, la vulnerabilidad potencial en este aspecto se ha convertido en materia de preocupación de esta narración. Para responderá estos problemas Estados Unidos debe actuar a partir de la promoción y fortalecimiento de los esquemas del libre mercado a nivel internacional.

En este marco está claro que con las condiciones impuestas por Estados Unidos a México en los Acuerdos Financieros de diciembre de 1994, se concreta finalmente uno de los principales objetivos para imponernos el TLC, el de asegurar los recursos petrolíferos y en particular el acceso a los enormes reservas mexicanas Degas natural, considerado como estratégico para el futuro desarrollo económico de los Estados Unidos. Dichos Acuerdos afectan sensiblemente la soberanía nacional mexicana "En tanto permiten que un gobierno extranjero defina, controle y vigile la política económica que la propia Constitución Política y el marco jurídico vigente depositan en manos de los poderes Ejecutivo, Legislativo. Y aún cuando se hayan hecho pagos anticipados para cubrir los recursos otorgados por este paquete financiero a México, se ha comprometido ya la soberanía y los recursos como garantes de cualquier otro apoyo similar.

El TLC representa pues un paso dentro de la estrategia regional de Estados Unidos, a aprovechando los recursos naturales y las ventajas comparativas que le brindan sus socios del norte del sur en cuestión de bajos costos de producción y de fuerza laboral, para su recuperación económica. Con ello ha logrado nuevamente ubicarse en el primer lugar dentro de la lucha por la hegemonía a nivel mundial. En este tratado comercial se advierte la intención

de Estados Unidos de ampliar su proteccionismo tradicional, a nivel regional, con el pretexto de proteger su Seguridad Nacional.<sup>126</sup>

Pero el TLC es también la cabeza de playa de un proyecto de integración regional más ambicioso, y cuya base ideológica se remonta hasta la Doctrina Monroe de "América para los Americanos". Desde los años 70's, se comenzó a hablar de la necesidad de establecer una Área de Libre Comercio que abarcara desde Alaska hasta la Patagonia. Esta idea tomó forma en la propuesta de Bush de la Iniciativa de las Américas, en el marco de la cual se conformaron el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y el grupo de los tres (México, Venezuela y Colombia). Y es con Clinton que se retoma el proyecto para impulsar, durante la Cumbre de las Américas realizada en junio de 1994, la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas que deberá estar formada para el año 2005 según el acuerdo que tomaron los 34 Jefes de Estado presentes en dicha Cumbre.<sup>127</sup>

La integración comercial de las Américas deberá ir acompañada de una integración militar, bajo el pretexto de defender colectivamente la democracia y de la lucha conjunta en contra del narcotráfico, para lo cual se han dado ya algunos pasos importantes, desde la cumbre castrense de Williamsburg en julio de 1995 en donde México solo asistió como observador (aunque posteriormente se ha ido acercando a una posición de colaboración militar) pasando por propuestas de darle una participación más activa a la Junta Interamericana de Defensa y "mandatar" a la OEA para que asuma mayores papeles intervencionistas en la subregión.<sup>128</sup> hasta llegar a una de las propuestas más recientes para la creación de una fuerza aérea conjunta con América Latina, con sede en Panamá y la cual utilizaría viejos jets de ataque y otras aeronaves norteamericanas que estarían operadas por pilotos de México y de otros países de la región involucrados en la guerra antinarcóticos, y aunque la cancillería mexicana negó que en principio México se integraría a esa fuerza conjunta, cosa que aún no ha sucedido, pero que en su momento se analizó si se participaría en el proyecto, sobre todo a partir de que **se descubrió que el General de División del ejército mexicano Jesús Gutiérrez Rebollo, Director del Instituto Nacional para el Combate a la Drogas (INCD), mantenía vínculos con el narcotráfico**, y por la cuestión de la Polémica en el Congreso para otorgar o no la Certificación a austro país por parte de E.U. Por su colaboración en la lucha antinarcotráfico.

Así, en lo Saxe Fernández llama la "gran estrategia" histórica y contemporánea de los Estados Unidos, "la aspiración estadounidense en el hemisferio occidental, de vieja raigambre jeffersoniana y monroísta, se encamina a "subsumir" en un contexto ideológico-administrativo controlado por

---

<sup>126</sup> SAXE-FERNANDEZ, John, El Tratado, para E.U. Estrategia de Seguridad, EXELSIOR, 5 de mayo de 1992.

<sup>127</sup> BUSINESS AMERICA. The Magazine of International Trade (U.S. Department of Commerce), December 1994.

<sup>128</sup> FAZIO, Carlos, "El tercer vínculo de la Teoría del Caos a la Teoría de la Militarización, Edit. Joaquín Mortiz, México D.F. 1996.

Washington los elementos fundamentales de la acción del Estado Nacional Latinoamericano respectivo. Es decir, propiciar un tipo de integración, que además de lo comercial, se proyecte en las esferas político-militares. Y el TLC es la Piedra Angular en esa articulación geopolítica.

## **CAPITULO CINCO**

### **EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

#### **5.1 El Estado Moderno y la Revolución Mexicana. (1910-1920)**

Luego casi de trescientos años de ser una colonia Española en el Virreinato de la Nueva España, nace la idea de independizarse de la metrópoli, consecuencia de los conflictos entre criollos y españoles, en los cuales los primeros querían participar en el sistema político de la Nueva España, apoyados por el bajo clero, el movimiento comienza a tomar fuerza, no fue fácil, pero el debilitamiento económico y político de la metrópoli contribuyó a la causa, varias manifestaciones de protesta se gestaron, criollos y clero querían algo en común: mandar en casa y ser los dueños de la misma, ambos encontraron la coyuntura para poner en práctica sus ideales en 1808; en esa época Napoleón ocupó España, lo cual propició que los habitantes de la Nueva España, quienes habían dejado de sentirse españoles se aprovecharon de la crisis para hacerse independientes.<sup>129</sup>

México nace dividido en varios proyectos de nación en 1821, el de la decaída España, el ideal republicano nacionalista, el liberal influenciado por los Estados Unidos, así como las presiones hegemónicas de la potencia de la época: Gran Bretaña, quien pretendía colocar sus productos en los nuevos países iberoamericanos, propiciaron que la nación mexicana no tuviera bases firmes para desarrollarse y fuera objeto de ambiciones imperiales. Todo el territorio nacional estaba incomunicado despoblado y con tendencias separatistas, en el norte despoblado, habitado por tribus casi nómadas, solo existían pequeñas comunidades de religiosos, básicamente en California y Texas, en el sur lo que fue la Capitanía General de Guatemala, además de rivalidades entre seguidores de monarquías: conservadores-centralistas y liberales-federalistas, existía un sentimiento separatista muy extendido.

La superficie original de México en 1821 incluía los actuales territorios de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; es decir, Centroamérica, la cual se separa definitivamente de México en 1825.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> COSÍO VLILLEGAS, Daniel, et. al. Historia mínima de México. Harla-Colegio de México. 1983. p.83.

<sup>130</sup> LÓPEZ VALDEZ, Marco Antonio, La Seguridad Nacional en México: Interferencias y vulnerabilidades, Editorial Porrúa, Universidad Anahuac, México, 2006, pp. 45-46.

En 1848, como resultado de la guerra contra Estados Unidos, México pierde territorio, se anexan California, Nuevo México, Arizona y Texas a Estados Unidos, y es así como el territorio nacional se reduce a sus actuales fronteras.

En los primeros años de la vida independiente de México, el esfuerzo principal del gobierno en materia de política exterior es logra el reconocimiento como nación; Estados Unidos, España, Francia y Gran Bretaña fueron los primeros países que nos reconocieron legalmente como nación, Estados Unidos en 1822 envía a su primer embajador a México, el señor Joel Poinsett, Gran Bretaña nos da su reconocimiento en 1826, Francia en 1831, el Vaticano y España en 1836; a pesar de ser reconocidos internacionalmente hubo intentos de reconquistar el Virreinato por parte de España; y de igual manera Francia y Estados Unidos mostraron una actitud expansionista, la cual tuvo su primera manifestación con la Primera Invasión Norteamericana, de 1846 a 1848, consecuencia del manifiesto conocido como Doctrina Monroe, enunciada por el presidente James Monroe en 1823, "América para los americanos". En 1848 se firma el Tratado de Guadalupe-Hidalgo en el cual México pierde más de la mitad de su territorio.

Durante el siglo XIX, el principal problema de México fue definir su territorio, población, cultura e identidad en un proyecto común. Las pugnas entre conservadores y liberales provocaron que no pudiera consolidar un Estado mexicano, la debilidad de nuestra nación se expresa en una cifra alarmante, entre 1829 y 1855 hubo cuarenta y ocho cambios de presidente, casi dos por año.

El conflicto entre liberales y conservadores se define hasta la consolidación del proyecto liberal de 1857; con la segunda Constitución Liberal; aprovechando la guerra civil en la que se encontraba Estados Unidos, se da la intervención francesa en 1861. La clave de las reformas liberales es la expropiación de los bienes del clero que representaban la continuidad del poder español, esta expropiación significa que el Estado mexicano se puede imponer por primera vez a una de las expresiones más importantes de la dominación española; posteriormente se da la Contrarreforma conservadora entre los años 1863 y 1867.<sup>131</sup>

El triunfo del Ejército Mexicano en 1862 contra el Ejército Francés, representó un momento clave para la historia de México; el triunfo militar sobre Francia significó que la propia nación podía defenderse con sus recursos y dejar de ser presa de los equilibrios geopolíticos entre Europa y Estados Unidos; sin embargo, entre 1862 y 1867 los conservadores lograron hacerse del poder, llamando al emperador europeo Maximiliano de Habsburgo para que gobernara a México; lo cual provocó una lucha fratricida de la cual nuevamente los liberales

---

<sup>131</sup> LÓPEZ VALDEZ, Marco Antonio, La Seguridad Nacional en México: Interferencias y vulnerabilidades, Editorial Porrúa, Universidad Anahuac, México, 2006, pp. 46-47.

retoman el poder, Benito Juárez volvió a ser presidente de la República, en el período conocido como la “República Restaurada”.<sup>132</sup>

En julio de 1867 Juárez enuncia las bases de la política exterior “Que el pueblo y gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.<sup>133</sup>

En ese mismo año de 1867, es cuando se sientan las primeras bases del Estado mexicano, con el triunfo definitivo de los liberales. Años más tarde **el general Porfirio Díaz gobierna a México de (1877-1881); posteriormente de 1884 a 1910 el mismo general se mantiene en el poder (Porfiriato), ese gobierno hizo posible la construcción del Estado Nación mexicano.** La Paz Porfiriana, logro el reconocimiento de Estados Unidos, Alemania, Italia, España y Francia. Las potencias económicas de entonces. Años de relativa paz permitieron el crecimiento de la industria, la minería y los ferrocarriles, así como de latifundios, el general Díaz gobernó por 27 el país, una vez consolidado en el poder, Díaz, comenzó una política de conciliación entre los sectores más favorecidos del país. A los caciques regionales les permitió mantener el poder local a cambio de su lealtad, se reconcilio con la Iglesia Católica y sus antiguos enemigos conservadores logrando la paz al final de un siglo de batallas. México se convirtió en un exportador de productos agrícolas y ganaderos, se resolvió el problema de la deuda externa que tenía al país en bancarrota. Este régimen favoreció el desarrollo artístico y científico, los intelectuales más importantes estaban convencidos de que solo la ciencia y la modernización industrial serían capaces de sacar a México de su retraso, por lo que se necesitaban capitales de poderosas empresas en el ramo de la minería, agricultura, electricidad, comercio y los ferrocarriles. Este progreso se logro con mano dura y represiva muchas veces a costa de los más débiles. Los campesinos, obreros y peones agrícolas soportaban largas jornadas de trabajo a cambio de un mísero jornal. A todo el orden de cosas anterior se le conoció como la Época de Orden y Progreso.<sup>134</sup>

Tres décadas de “Paz y Progreso” porfiriano habían transformado al país y se dirigía a la prosperidad, se tenía un sólido desarrollo económico y una planta industrial en pleno crecimiento, pero muy pocos se beneficiaron, la riqueza y el poder se concentraron en unas cinco familias, que eran dueños de la mayor parte de las tierras cultivables en el país. En Yucatán y Sonora, los grupos indígenas que se opusieron al despojo de sus tierras fueron reprimidos y trasladados a lugares inhóspitos, el ocaso del Porfiriato estaba por llegar Porfirio Díaz estaba a punto de cumplir 80 años y no parecía decidirse a escoger a un

---

<sup>132</sup> MANAULT BENÍTEZ, Raúl. “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México, 1821-1989”. Ponencia presentada en el seminario “Perspectivas mexicanas y canadienses sobre la seguridad internacional”. Fundación Canadiense para las Américas, ITAM, México, D.F., 5 y 6 de mayo de 1994.

<sup>133</sup> LINAREZ OROZCO, Fernando, Grandes personajes de México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1981, pp. 130-146. Colección del oficial mexicano.

<sup>134</sup> GONZALES Y GONZALEZ, Luis, Viaje por la Historia de México, México 2010, Gobierno Federal, SEP, pp.44-49.

sucesor. Las expresiones de inconformidad comenzaron brotando en algunas regiones del país, hubo huelgas en Cananea y Río Blanco, se crearon partidos políticos y periódicos de oposición.<sup>135</sup>

A principios del siglo XX comienza la extracción del petróleo en territorio nacional para substituir el uso del carbón como energético; por primera vez se toma en cuenta este recurso como esencial para el país.

El régimen de Porfirio Díaz termina en 1911, producto de inconformes movimientos armados conocidos como Revolución Mexicana, toca el turno a Francisco I. Madero quién, pese a los problemas internacionales de la época, reafirma el principio de igualdad entre las naciones que en la actualidad forma un pilar de nuestras relaciones exteriores.

Los movimientos armados continuaban principalmente en el norte del país; producto del turbulento ambiente político en esos años, en 1913 Madero es derrocado por un golpe de Estado encabezado por Victoriano Huerta, conocido como la Decena Trágica.

El régimen encabezado por el traidor de Huerta carecía de fuerza social, primero la reforma sangrienta en que tomó el poder y la contraposición de intereses, mismos que originaron el movimiento armado. En 1914 Huerta abandona el poder definitivamente, entonces aparece Venustiano Carranza, quien logró consolidar todos nuestros intereses en un gran proyecto nacional: la Constitución de 1917; cabe hacer mención, que producto de la intervención norteamericana en Veracruz en 1914, Carranza cimentó parte de nuestra Seguridad Nacional en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos "doctrina Estrada"; principios que más adelante fueron incorporados al texto constitucional. En el artículo 27 constitucional se hizo referencia a los recursos naturales como el petróleo, que no fueron abordados a fondo por una razón: ir a favor de los intereses de las potencias de la época.

Otra barrera se presentó al tratar de abordar temas como el de la tenencia de la tierra, ya que hasta ese momento había sido causa de conflictos sociales que hacían vulnerables al país.

Una vez calmados los ánimos revolucionarios empieza un nuevo periodo en la política nacional, el de la reconstrucción esto se logró gracias al general Álvaro Obregón, quien en los años veinte trata de llegar a un acuerdo con la potencias de la época para lograr el reconocimiento al nuevo gobierno; la actitud nacionalista de los caudillos revolucionarios hacía más difícil este proceso, las empresas petroleras extranjeras para salvaguardar sus intereses pretendían la derogación del artículo 27 constitucional, ya que en esa época México producía más del 20% del petróleo del mundo, claro que a través de empresas extranjeras en su mayoría, motivo por el cual el gobierno mexicano pretendió que los beneficios del petróleo fueran para los connacionales.

---

<sup>135</sup> *Ibíd.*, p. 50.

México, con el temor fundado de una invasión extranjera, o el apoyo de esos movimientos insurrectos, firmo los Acuerdos de Bucareli en 1923, que pretendían, entre otras cosas, la no aplicación del artículo 27 constitucional a las empresas petroleras extranjeras, además de un arreglo sobre la deuda externa y el respeto a las propiedades de la misma entre otros beneficios.<sup>136</sup>

### **5.1.1 El último Caudillo y el proceso de institucionalización.**

La crisis política por la que atravesaba la familia revolucionaria, en el poder desde 1926, se hizo más severa a raíz del asesinato de Obregón. Teniendo en su cuenta que la reelección de Obregón había ocurrido en circunstancias de conflicto, debido a las rivalidades existentes entre el caudillo y el líder Morones, y por la manera violenta en que se eliminara a los otros dos principales aspirantes a la presidencia, la muerte de Obregón, que beneficiaba a Morones y a los antirreeleccionista y, por supuesto, a Calles, fue en nuevo factor de lucha enconada entre los grupos que se disputaban el poder.

Calles manifestó su informe la idea de constituir un gran partido revolucionario que incorpore a los miembros de las diferentes facciones revolucionarios, destinadas a controlar la política general del país pero reconociendo la autonomía de los partidos locales. La idea del partido como agente institucionalizador había quedado esbozada aquel primero de septiembre solamente faltaba que fuera aceptada por todos los hombres fuertes que constituían a la familia revolucionaria.

Así pues Calles consiguió que fuera elegido Emilio portes Gil, un joven político que no había ocupado puesto en alguno de su gabinete y podía considerarse como obregonista sin que fuera contrario al callizo, había sido gobernador en su natal Tamaulipas, donde emprendió una labor agrarista que le valió el agrario popular también había desempeñado un gran papel política al dominar a sus fuerzas de tendencias socialistas que intentaron desestabilizar su gobierno. La comisión de diputados que Eligio a portes Gil estableció que la presidencia interina se prolongara de primero de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930, lapso en el que prepararía el proceso para la elección de un presidente.

Durante la presidencia provisional de Emilio Portes Gil se lanzo la convocatoria para la convención constitutiva del partido nacional revolucionario (PNR), cuya dirección estaría a cargo del general Calles a realizarse del primero al cuatro de marzo de 1929. Era previamente pretensión de centralizar la política mediante una maquinaria nacional que fuera controlada por una sola persona; no obstante, se mantenía el principio federativo al señalar que se respetaría la autonomía de los partidos locales.

---

<sup>136</sup> LÓPEZ VALDEZ, Marco Antonio, La Seguridad Nacional en México: Interferencias y vulnerabilidades, Editorial Porrúa, Universidad Anahuac, México, 2006, pp. 55-56.



La declaración de principios del PNR muestra una clara congruencia con la filosofía de Calles, que en más de un sentido era herencia de Obregón. El documento señalaba:

- 1) El partido revolucionario acepta en forma absoluta, y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) El partido nacional revolucionario tendrá como una de sus finalidades esenciales la de realizar en nuestro país un mejor social y en el orden de ideas que comprende la lucha de clases velara por la formación y cumplimiento de las leyes que constituyen una garantía de los derechos del proletariado.
- 3) El Partido Nacional Revolucionario declara que el constante e indeclinable sostenimiento de la soberanía nacional debe ser la base de la política internacional.
- 4) El Partido Nacional Revolucionario declara que los gobiernos emanados de acción política del partido deberán dedicarse sus mayores energías a la reconstrucción nacional, prosiguiendo la labor que han desarrollado ya las administraciones revolucionarias.
- 5) El Partido Nacional Revolucionario reconoce que el poder público será factor concurrente a la revolución de estos postulados si su integración se hace con elementos de la debida filiación política.

El PNR reforzaba los principios del artículo 3 constitucional y se proponía que la educación se encauzara hacia una vigorización del nacionalismo, el PNR proponía el fomento a la industria mexicana, proposición en concreto consistía en brindarle protección, crear bancos emprender campañas públicas para hacer crecer al consumo de artículos mexicanos.

Sobre la agricultura, el programa del PNR proponía:

- a) Restituir y dotar e tierras a los ejidos.
- b) Colonizar aquellas regiones de la republica que fueran previamente favorecidos con obras de irrigación.
- c) Apoyar a los empresarios agrícolas, siempre que no contravinieran a la política agrarista

Por aquellas fechas de la creación del PNR, calles apenas comenzaba a ser el hombre fuerte. Ya se ha señalado que de hacho no contaba con un número de seguidores capaz de contrarrestar al poderoso grupo obregonista a la hora de buscar los candidatos para la presidencia constitucional. Aarón Sáenz, un miembro de ese grupo y jefe después de la muerte del caudillo, era

considerado en los medios políticos como el candidato idóneo, circunstancia que reconocía el presidente interino y el mismo Calles. Pero no reunía las condiciones necesarias para continuar la obra callista, y mucho menos estaría dispuesto a permitir la injerencia del jefe máximo en su gobierno, Calles aconsejó a portes Gil que simulara aceptar la candidatura de Sáenz, con el propósito de apaciguar a los obregonistas, muchos de los cuales seguían culpando a Calles de la desaparición de su líder. Sáenz renunció entonces a la gubernatura de nuevo León y se dispuso a preparar su campaña de 1929.

Mientras tanto portes Gil manda a llamar a Pascual Ortiz Rubio, un ingeniero en minas que había participado en la revolución a favor del carrancismo; en ese momento Ortiz Rubio tenía el puesto de embajador de Brasil. El presidente interino dijo haberle llamado para que colaborara en su gabinete como secretario de gobernación.

Al llegar a México, Pascual O. Rubio se entrevistó con Calles por iniciativa del presidente, y al saberse de éste encuentro se fueron inclinando a favor de la candidatura del recién llegado todos los políticos que estaban de desacuerdo con la candidatura de Sáenz.

Las razones impulsaron a Calles a escoger a Ortiz Rubio para la presidencia parecen comprensibles: en primer lugar el candidato estuvo descontento de la situación política de México durante los seis años que permaneció en extranjero, circunstancia que hacía difícil que poseyera fuerza política propia, de manera que no tendría más remedio que aceptar los consejos del jefe máximo, a esta ventaja se agravaba el hecho que Ortiz era poseedor de una indiscutible honestidad, lo cual le puede parecer a Calles muy favorable a su propósito.<sup>137</sup>

### **5.1.2 Crisis Política de 1928 y el movimiento Sindical.**

Nuestra Seguridad Nacional se encontraba a merced de los intereses extranjeros, sin embargo, los temores sobre movimientos insurrectos se hicieron realidad y en 1926 surgió un movimiento contrarrevolucionario conocido como la Guerra Cristera, la cual duró hasta 1929 y terminó con el triunfo del ejército revolucionario, cabe hacer notar que los únicos beneficiados con todo este juego político fueron los extranjeros, ya que los grandes consorcios transnacionales de la época se erigieron como Estados dentro del Estado mexicano.

El movimiento armado de los cristeros propició la muerte de Obregón, quien fue asesinado por un fanático religioso; el sucesor de Obregón, el general Plutarco Elías Calles (1926-1930) termina con la Guerra Cristera y funda en 1929 un partido político que pretendía conciliar las elites políticas y llegar a un consenso nacional que permitiera el desarrollo de México.

---

<sup>137</sup> MATUTE, Álvaro, Evolución del Estado mexicano: Reestructuración 1910-1940, Ediciones El Caballito, México, 1994, pp. 108-139

El partido llevará el nombre de Partido Nacional Revolucionario, lo más destacado de este partido fue dejar a un lado el caudillismo revolucionario y formar profesionalmente un ejército nacional, a la par de instituciones políticas que hicieran viable el proyecto nacional consagrado en la Constitución de 1917.

Nuestra Seguridad Nacional en los años 20s. se vio garantizada por la desmilitarización nacional, que era el factor de inestabilidad y conflictos políticos que hacían difícil mantener una unidad nacional, además el ejército fue el pilar fundamental y la institución política que pudo garantizar este cambio, ya que impulso el desarrollo y fue garante del mantenimiento del estado de derecho, en un Estado mermado y soslayado por los intereses extranjeros y movimientos armados, es así como el PNR logra la estabilidad nacional que evito posibles tendencias hacia la desintegración del país.<sup>138</sup>

La crisis política de 1928 se puede ver desde la perspectiva de las agrupaciones sindicales obreras que se ubican en el epicentro de una intensa conflictividad. En primer término la crisis política de 1928 es una crisis de representación suscitada por una división del bloque de clases socialmente dominante. Se trata de una coyuntura sumamente crítica que desemboca en una recomposición del bloque en el poder y en un cambio en la forma de régimen político. Esta coyuntura se encuentra expresada en la institución del Partido Nacional Revolucionario en cuanto a partido de Estado, la crisis política de 1928 se traduce en la exclusión de la burocracia sindical y partidaria laborista del bloque en el poder, al tiempo que se observa un proceso de fragmentación de la unidad sindical protagonizado por los desprendimientos de agrupaciones y agremiados que experimenta la organización obrera más poderosa de aquellos días: la CROM. En tercer lugar, el impacto de la dinámica externa a la central sindical acelera ciertamente el desarrollo de las contradicciones preexistentes en la CROM e influye en su desmembramiento, pero no basta como para constituirse en el único elemento explicativo. Existe además, un sistema de contradicciones en el interior de la Confederación que actúa por cuenta propia y cuyas implicaciones y consecuencias inciden en la configuración del proceso de disgregación sindical. En este sentido, la imbricación y dialéctica de lo interno y lo externo a la agrupación obrera se conjuga en un movimiento desestructurante que obedece a múltiples causas. Como proceso y como resultado, a partir de 1928 tendremos el movimiento sindical disperso y considerablemente desvinculado de la política partidaria y gubernamental. En cuarto lugar, entendemos que la crisis política de 1928 se resuelve o sortea antes de que se empiecen a sentir en México los efectos de la crisis económica internacional 1929-1933, por lo que en rigor, la una no llega encadenarse directamente con la otra. Por último, a una acotación, aunque el

---

<sup>138</sup> LÓPEZ VALDEZ, Marco Antonio, La Seguridad Nacional en México: Interferencias y vulnerabilidades, Editorial Porrúa, Universidad Anahuac, México, 2006, pp. 56-57.

conflicto Estado- Iglesia está presente a lo largo de esta coyuntura pues es hasta 1929 que se le da una situación formal.<sup>139</sup>

### **5.1.3 El Maximato.**

Es el periodo comprendido entre diciembre de 1928 y noviembre de 1934, en el cual gobernaron los presidentes Emilio portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Abelardo Rodríguez (1932-1934), durante esta etapa hubo tres características principales: Calles ejerció el poder tras el trono, se convirtió en el jefe máximo, después de la muerte del último Caudillo, Álvaro Obregón. Calles se convirtió en un verdadero gobernante, fundó el PNR y hubo crisis económica.

El general Calles quedo como entonces como el jefe máximo de la familia revolucionaria y continua la obra de reconstrucción que había iniciado el cuatrienio.

Es obvio que Calles no podía ya ocupar la presidencia en el periodo inmediato posterior al suyo y tampoco habría de hacer uso después de la reforma constitucional que permitía la reelección no sucesiva establecida fin que Obregón volviera a la presidencia. En aquel periodo de seis años que constituyo el maximato hubo tres gobernantes: el primero Emilio portes Gil, pascual Ortiz rubio renuncio dos años después y fue sustituido por Abelardo Rodríguez).

Durante el Maximato, la política mexicana se caracterizo por una dualidad de poderes mucho más marcada en la parte anterior, cuando Obregón siguió participando en la escena política aunque calles fuera el presidente. En el periodo 1928 - 1934, la influencia de Calles en el presidente en turno fue decisivo y casi puede considerarse como la prolongación de su mandato anterior.<sup>140</sup>

### **5.1.4 Cárdenas en el Poder.**

En 1934 sube a la presidencia Lázaro Cárdenas, quien impulsaría la industrialización del país y llevaría a cabo la mayor repartición de tierras en toda la historia de México. El reparto agrario era indispensable para tratar de controlar la disidencia interna. A pesar de la subutilización de éstas, el reparto permitió una reducción considerable de la insurgencia y violencia agraria Cárdenas formó alianzas entre cuatro sectores principales con el fin de garantizar la estabilidad en el país. Estos sectores quedaron aglutinados en el entonces Partido de la Revolución Mexicana (antes Partido Nacional Revolucionario) que después cambiaría sus siglas a PRI (Partido Revolucionario

---

<sup>139</sup> LEAL, Juan Felipe, Evolución del Estado mexicano: Reestructuración 1910-1940, Ediciones El Caballito, México, 1994, pp. 150- 155.

<sup>140</sup> LEAL, Juan Felipe, Evolución del Estado mexicano: Reestructuración 1910-1940, Ediciones El Caballito, México, 1994, pp. 115-129.

Institucional). Los sectores aglutinados a través del partido eran: las organizaciones laborales, el sindicato campesino (Confederación Nacional Campesina – CNC), el ejército y el denominado sector popular, que abarcaba los pequeños propietarios, los dueños de industrias menores y los empleados gubernamentales.

Los sectores representados institucionalizaron grupos de presión que competían por el poder, la influencia y por las recompensas materiales, dentro de una estructura burocrática cada vez mayor. La intención prioritaria del gobierno era distender las quejas rurales y obreras, y canalizar las aspiraciones de los trabajadores a través de las instituciones del partido. De este modo, los grupos autónomos o disidentes quedaban al margen.

Cuando Lázaro Cárdenas, apoyado en la Constitución de 1917, nacionalizó la industria petrolera (1938), contaba con un fuerte soporte interno proveniente de todas las fuerzas políticas. Afortunadamente para México, Gran Bretaña, dueña de la mayoría de las empresas petroleras expropiadas, se encontraba en un período de entre guerras y a pesar de considerar la expropiación como ilegal, tuvo otras prioridades. El gobierno de Estados Unidos respaldó al gobierno de Lázaro Cárdenas. Más que un acuerdo de buena voluntad hacia la política de nacionalización mexicana, Estados Unidos necesitaba un control estratégico en la zona tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

### **5.1.5 Bases Político-Ideológicas para la Seguridad Nacional en el Gobierno de Manuel Ávila Camacho 1940-1946.**

Para 1940, casi todos los gobernadores de los estados eran oficiales del ejército y militaban en el partido oficial. La victoria de Ávila Camacho (Ex-Secretario de Defensa durante el gobierno de Cárdenas) terminó por establecer un gobierno donde prevalecía el nacionalismo económico, la economía mixta, la organización política corporativa y un compromiso con la Iglesia Católica para detener la rebelión de sus feligreses.

Durante este período, la política de seguridad nacional mexicana tuvo una construcción sólida y continua, caracterizándose por un rol pasivo regional e internacional, un discurso nacionalista-revolucionario en contra de las intervenciones extranjeras, el respeto a la soberanía y la solución pacífica de controversias. Los esfuerzos económicos estaban destinados a mantener el equilibrio entre desarrollo y estabilidad política interna. Pocos esfuerzos se hicieron por destinar recursos a las fuerzas armadas para potenciar su poder. De hecho, es en este período cuando se inicia la desmilitarización del país.<sup>141</sup> En 1942, México y Estados Unidos acordaron la Comisión de Defensa Conjunta para coordinar una defensa mutua contra las fuerzas del eje.<sup>142</sup> La única ocasión desde los años 40 donde las fuerzas armadas fueron utilizadas

---

<sup>141</sup> José Luis Sierra, et.al. *Siempre Cerca, Siempre Lejos: Las Fuerzas Armadas en México*, México, Editorial Quimera, 2000, p. 17

<sup>142</sup> Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley. op. cit., p.217

extraterritorialmente fue a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando México cooperó con los Aliados mandando al Escuadrón 201 a Filipinas. Desde entonces, las fuerzas armadas, se supone, no abandonan al país sin el permiso del Congreso.<sup>143</sup>

Estados Unidos necesitaba la estabilidad política interna de México como garantía de su seguridad nacional. La clase política estadounidense confiaba en que los gobernantes mexicanos, a través del partido único, sabrían cómo mantener esa estabilidad. Poco importaba entonces cualquier principio normativo.

La combinación de circunstancias internacionales y condiciones internas favorables permitió al partido sostener su poder y extender su control a la mayoría de los sectores de la sociedad. Los presidentes eran escogidos por "dedazo" del gobernante saliente. Este sistema político permitía la continuidad y la movilidad de elites, así como la generación de lealtades al sistema y a la figura presidencial."<sup>144</sup>

En cuanto al modelo económico, continuó el rumbo de economía mixta y, después de la Segunda Guerra Mundial, fue claramente adoptado el de sustitución de importaciones, permitiendo al país desarrollar su industria. Sin embargo, ante las exenciones fiscales, la deficiencia en las políticas fiscales y financieras, así como la falta de competitividad industrial, hicieron al modelo deficiente. Las consecuencias económicas y sociales de tal modelo se verían en la década de los 80.<sup>145</sup>

#### **5.1.6 El Delito de Disolución Social.**

La creación de este delito es radical, obedeciendo al contexto, del principio de la Segunda Guerra Mundial y al a política de Seguridad Nacional implementada por los Estados Unidos de Norteamérica, para todo el Continente Americano, motivaron modificaciones a nuestra legislación penal, para justificar la represión del gobierno mexicano hacia los disidentes del sistema, los socialistas-comunistas.

El conflicto comenzó en 1939 y culminó en 1945, el reparto de las fronteras, resultante de la Primera Guerra Mundial, la existencia de un primer Estado socialista y las contradicciones entre los países europeos, producto de distintas ideologías políticas, pero sobre todo los problemas de reparto de colonias y mercados fueron las causas inmediatas del conflicto.

---

<sup>143</sup> Cabe mencionar que las Fuerzas Armadas han cooperado con ayuda humanitaria y han salido del país aún sin el permiso de Congreso para hacer sus funciones más expeditas. Participación en desastres naturales en América Central, Colombia y Venezuela., Raúl Benítez M. "Seguridad y Defensa en México: ¿De la Revolución a la Globalización?", en *Foreign Affairs*,. Vol. 3, No. 4, Oct-Dic. 2003, p.168

<sup>144</sup> Sergio Aguayo Quezada .*En Busca de la Seguridad Perdida* op. cit., p.304

<sup>145</sup> Sergio Aguayo Quezada, *México a la Mano*, México, Editorial Grijalbo, 2003, p. 157

El entonces Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal de 1931,... "en sus primeros y segundos Títulos del Libro Segundo, señala que los delitos contra la Seguridad Exterior e Interior de la Nación.

El Título Primero establece los delitos contra la Seguridad Exterior de la Nación comprendiendo en tres capítulos los (sic) delitos de: Traición a la Patria, Espionaje y Conspiración.

El Título Segundo contiene, igualmente tres capítulos y define los "Delitos contra la Seguridad Interior de la Nación". Dividido en: Rebelión, Sedición, Desordenes Públicos, y Disolución Social".<sup>146</sup>

Analizaremos en este apartado la tipificación penal que ayudo a controlar y justificar la represión a los simpatizantes del social-comunismo en México, el delito de disolución social, paso a formar parte de nuestra codificación penal de 1931,... "con base en una iniciativa presidencial presentada ante la Cámara de Diputados el 9 de septiembre de 1941.

En esa época, el Presidente de la República fue el general de división Manuel Ávila Camacho; era su segundo año de gobierno. México temía que su seguridad y su paz interior se visen alteradas con acontecimientos similares a los que se habían suscitado en algunos países del hemisferio, pues en esos años Europa se debatía en combate durante la Segunda Guerra Mundial.

La necesidad social de dar protección penal a los bienes jurídicamente tutelados como son el orden y la paz pública, así como la de conservar la integridad del territorio, fueron motivos principales que impulsaron al Ejecutivo por presentar dicha iniciativa... "Esta iniciativa presentada por el Presidente Manuel Ávila Camacho, fue aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de octubre de 1941"...<sup>147</sup>

Exposición de motivos que hizo el entonces Presidente Ávila Camacho, ya que hace alusión con claridad, las causas que motivaron la propuesta del delito de disolución social.

"C.C. Secretario de la H. Cámara de Diputados, Presente."

El Ejecutivo Federal tiene particular empeño por cumplir la función constitucional de velar por la conservación de la paz interior y exterior de la República. Por eso se ha mantenido atento a las circunstancias que prevalecen tanto en el mundo exterior como dentro del país.

---

<sup>146</sup> BRAUVER BARBA, Fernando, "El Delito de Disolución Social: el porque de su derogación", Editorial B. Costa-Amic, Editor; México, 1970, p. 245.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, p.69.

Es del conocimiento de la conciencia nacional, que en otros continentes se ha venido ejercitando una serie de actividades de franca disolución social, que han acarreado grandes trastornos a diversas naciones, al grado de perder algunos de ellos su soberanía e independencia.

Que para llevar a cabo otras invasiones, los agresores han aprovechado los años de paz para preparar la realización de sus designios al amparo de las libertades, que los países invadidos brindaban, y utilizaron individuos y organizaciones, y pusieron en juego toda clase de actividades logrando así tener con anticipación a su acción guerrera, informes, planos, datos, secretos militares, que le sirvieron de base para la ejecución de su función dominadora, también ejercieron actividades de propaganda, para preparar moralmente a la población o a parte de ella, con objeto de asegurar de antemano la pasividad y hasta la cooperación de parte de su propia víctima.

Que aunque se pudiera considerar lejana tal emergencia para nuestro país, sin embargo, es útil ahora que gozamos de plena serenidad pública, prever cualquier posibilidad futura, por lo que queriendo también convertir en hechos concretos nuestro sincero propósito de Defensa Continental, cree el Ejecutivo oportuno someter al Poder Legislativo el siguiente proyecto de Ley que reforme las normas del Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, en sus capítulos relativos a la seguridad externa y la seguridad interior de la Nación; lo que permitirá tener al alcance un instrumento jurídico respetable, de seguridad social por ser expresión de los principios forman la Constitución Democrática que nos rige y así, dentro de la Ley, tomar las medidas de prevención necesarias:

Reforma al Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal:

Artículo 1.-...

Artículo 2.- Se adiciona el Título Segundo del Libro I, con el siguiente capítulo.

### CAPITULO TERCERO "DELITOS DE DISOLUCIÓN SOCIAL"

"Artículo 145 bis.- Comete el Delito de Disolución Social, el extranjero o el nacional mexicano, que en forma hablada o escrita o por medio de símbolos o cualquier otra forma, realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción, de cualquier gobierno extranjero, que afecten el reposo público o la Soberanía del Estado Mexicano."

"Se afecta el reposo público, cuando los actos de disolución social, definidos en el párrafo anterior, tienden a producir rebelión, tumulto, sedición o escándalos."



“La soberanía nacional se afecta, cuando los actos de disolución social, puedan poner en peligro la integridad territorial de México, obstaculicen el funcionamiento de las instituciones legítimas o propaguen el desacato por parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos.”

“Artículo 146 bis.- También comete el delito de disolución social el extranjero o el nacional mexicano que, en cualquier forma realice actos de cualquier naturaleza, que preparen material o moralmente la invasión del territorio nacional o el sometimiento del país a cualquier potencia extranjera.”

“Artículo 147 bis.- El delito de disolución social se castigará con prisión de tres a seis años, y cuando el condenado sea un extranjero, la pena se excederá sin perjuicio de la facultad que el Presidente de la República le concede el artículo 33 de la Constitución General.”

“Transitorio.- Las presentes reformas y adiciones entraran en vigor desde el día de su publicación en el Diario Oficial.”

“Esperando que este H. Poder Legislativo apruebe el anterior proyecto, me es grato reiterarles las seguridades de mi consideración atenta.”

“Sufragio Efectivo, No Reelección.”

“México Distrito Federal, a 9 de septiembre de 1941.”

“El Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho.”

“El Secretario de Gobernación, Lic. Miguel Alemán.”<sup>148</sup>

Dentro del proceso, el dictamen generado por la Cámara, bajo la presidencia del Diputado Arnulfo Rosas, se presenta el siguiente dictamen:

“Honorable Asamblea: -que entre otros puntos señala-”

“Esta iniciativa Presidencial ha despertado un gran interés en todo el país, que se manifiesta en los comentarios editoriales y artículos distinguidos, especialistas en rama del Derecho Penal, que han venido publicando los principales órganos de la prensa nacional y de varios países americanos. Este movimiento de opinión favorable, que ha provocado la iniciativa es a toda luces, justificado, por cuanto esta ha sido originada por circunstancias actuales que afectan seriamente a la seguridad de todos los países del Continente Americano, con lo que nuestra República se halla vinculada estrechamente, tanto por identidad de intereses y de ideas políticas y sociales, como también por expresos compromisos internacionales contraídos libremente en diversas asambleas panamericanas.”

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*, p...p. 71-74.

“La Comisión acepta, asimismo, la nueva forma o figura delictiva que se considera en la iniciativa con el nombre de Delitos de Disolución Social, ya que los actos que se comprenden en el proyecto, por su naturaleza y por su finalidad tienden a relajar o corromper los lazos o vínculos naturales de la sociedad que deben unir a los extranjeros residentes en nuestro país, y a los nacionales mexicanos, dentro del ideal democrático que preconiza nuestra Carta Fundamental, mediante propaganda hablada o escrita o por cualquier otro medio difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, siempre que se perturbe el orden público o se afecte la Soberanía Nacional.”

“En la iniciativa se considera delictuoso la propaganda política realizada en cualquier forma por extranjeros o nacionales mexicanos, que difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero afecten “el reposo público” que es sumamente vaga, se considere el termino consagrado ya por el artículo 6º. De nuestra Constitución, por el 7º. De la misma Carta Fundamental, pues precisamente uno de los límites a la libre manifestación de la ideas, y la libre facultad para escribir sobre cualquier materia, además de ataque a la moral, o los derechos de tercero, lo es la provocación de un delito o la perturbación del orden público, lastimando los derechos que los hombres poseen en común.”

“En la especificación de los casos en que los actos de disolución social perturban el orden público, se modifica la enumeración contenida en la iniciativa, substituyendo las frases “tumulto o escándalo” por los términos “asonada o motín”, que son figuras delictivas consagradas por nuestro derecho penal, mientras que, especialmente los escándalos solo caben dentro de la categoría de faltas o violaciones a los reglamentos gubernativos.”

“Las dos formas de Delito de Disolución Social a que antes se ha hecho referencia se conservan en un solo artículo, con su sanción para cada caso, pues de adoptar el procedimiento la iniciativa, los nuevos artículos duplicados que se habrían de introducir, corresponderían al capítulo I, del Título Tercero, del Libro Primero del Código en vigor, -tomemos en cuenta que nos referimos al de 1931- relativo a delitos contra el Derecho Internacional.”

“El artículo 145 del Código Penal previene que todos los delitos consignados en el Título Segundo, deben considerarse como de carácter político, con las excepciones previstas en los artículos 136 y 140. De conservar este precepto su colocación al final el Capítulo Segundo del Libro antes citado, los Delitos de Disolución Social no podrán considerarse, como les corresponde por su naturaleza, dentro de la categoría de los delitos políticos. Por esta razón la Comisión suprime dicho precepto del lugar donde se encuentra para comprenderlo en el nuevo Capítulo III del Título Segundo, del Libro Segundo, del Código penal.”

“Artículo 1º.-...

"Artículo 2º.- Se suprime el Capítulo Segundo, El Título Segundo, Libro Primero del Código Penal, el artículo 145, y se adiciona dicho Título Segundo con el Capítulo siguiente."

### CAPITULO III "DELITOS DE DISOLUCIÓN SOCIAL"

"Artículo 145.- Se aplicara prisión de dos a seis años, al extranjero o nacional mexicano, que en forma hablada o escrita o por cualquier otro medio realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturbe el orden público o afecten la Soberanía del Estado Mexicano."

"Se perturba el orden público cuando los actos determinados en el párrafo anterior, tiendan a producir rebelión, sedición, asonada o motín."

"Se afecta a la soberanía nacional cuando dichos actos puedan poner en peligro la integridad territorial de la República, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o propaguen es desacato por parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos."

"Se aplicará prisión de seis a diez años al extranjero o nacional mexicano, que en cualquier forma, realice actos de cualquier naturaleza, que preparen materialmente o moralmente la invasión del territorio nacional o la sumisión del país, a cualquier gobierno extranjero."

"Cuando el sentenciado en el caso de los párrafos anteriores sea un extranjero las penas a que antes se ha hecho referencia se aplicaran sin perjuicio de la facultad que concede al Presidente de la República el artículo 33 de la Constitución."

"Artículo 145 bis.- Para todos los efectos legales, solamente se consideran como de carácter político los delitos consignados en este Título, con excepción de los previstos en los artículos 136 y 140."

"Transitorio.- Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor desde el día de su publicación en el Diario Oficial."

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados a la XXXVIII Legislatura de la Unión. México, Distrito Federal, a 10 de octubre de 1941.

"Diputados Fausto Villagómez, Hali M. López y Emilio González."<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibidem*; p...p. 75-82.

## **5.2 La Seguridad Nacional Mexicana después de la Segunda Guerra Mundial.**

La Segunda Guerra Mundial, significó momentáneamente la ruina de las principales potencias que participaron, excepto Estados Unidos, para el cual una Europa devastada supuso un inmenso mercado. El final de la guerra también aceleró la desaparición de los imperios coloniales y la partición de Europa en dos zonas de influencia. De las conferencias de Yalta y Postdam surgieron numerosos problemas políticos; estos problemas, producto de la partición de Europa y las consiguientes zonas de influencia, sería la nueva amenaza que habría que contener, conocida como Guerra Fría.<sup>150</sup>

México se alineará con los Estados Unidos, y llevará la Doctrina de la Seguridad Nacional contra el enemigo interno y la subsistencia del grupo de poder político, y la persecución de todo lo que sea socialismo-comunismo. Sobre todo cuando Cuba se alinee con la URSS.

### **5.2.1 La Seguridad Nacional en el gobierno de Miguel Alemán 1946-1952.**

Ante la coyuntura de Estados Unidos y la URSS, México se alineó con los Estados Unidos, se declaró anticomunista, abandonó el nacionalismo y buscó un desarrollo capitalista independiente de Estados Unidos, abriendo las puertas en exceso al capital extranjero, para México en particular la Segunda Guerra Mundial había significado la pérdida de los contactos y mercados europeos, que desde el Porfiriato nuestro país había buscado, para evitar la dependencia de nuestro vecino del norte.

Se dio un giro de 180°. En la política mexicana, abandonamos el nacionalismo exaltado por Cárdenas, donde la verdadera amenaza para nuestra nación era Estados Unidos esto facilitó mucho una relación diplomática y comercial entre ambas naciones, el reparto agrario y el ejido colectivo perdió importancia, y la expulsión de los elementos de izquierda de las organizaciones obreras, se trató de extinguir todo vocabulario socialista y comunista y sobre todo la educación social o democracia de los trabajadores y la implantación del la Seguridad Nacional estaban orientadas hacia ese objetivo.

En este gobierno, se desplazó a la izquierda oficial, el Cardenismo y el Lombardismo, muchos dirigentes de izquierda en México, de los sindicatos fueron encarcelados, se persiguió enérgicamente al Partido Comunista Mexicano, privándolo de su registro y encarcelando a sus dirigentes.

En 1946 Jesús Ortega líder de los Petroleros conjuro a huelga para nivelar los salarios, PEMEX respondió negativamente y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SRTPRM). El Presidente

---

<sup>150</sup> Cfr. Gran Crónica de la Segunda Guerra Mundial. Ed. Selecciones del Reader's Digest, México, Caracas, Nueva York, 1975, Tomo 3, pp. 319-471.

Alemán fue contundente, envió al ejército y tomo todas las instalaciones de PEMEX en todo el territorio mexicano y se encargo de la distribución del combustible, al mismo tiempo actúo legalmente, rescindió contratos de dirigentes nacionales y seccionales del Sindicato, y los emplazo ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para reformar el contrato colectivo de trabajo. Lo que llevo a la aceptación de estas medidas por parte de la iniciativa privada y los líderes obreros guardaron silencio.

La lucha anticomunismo se convirtió en sinónimo de Seguridad Nacional, se reprimió a todo movimiento social y el presidente se valió en especial de los servicios de inteligencia desde un principio, creando por decreto presidencial la Dirección Federal de Seguridad (DFS), a cargo de la Secretaría de Gobernación. Su primer director fue el general Marcelino Inurreta de la Fuente y la credencial número fue para el general Melchor Cárdenas, la (DFS) se crea el nueve de octubre de 1947, inspirada en el modelo de la Agencia Central de Inteligencia de Norteamérica. Fue la oficina de espionaje y control político muy eficiente. Desde un principio se utilizo esta Dirección para espiar, controlar, neutralizar todo lo que se oponía el régimen, había dos oficinas adscritas a la Secretaría de Gobernación la (DFS) y la (DGIPS) Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, que acumularon una enorme información, que jamás fue analizada, contextualizada o interpretada para dar un real conocimiento, era un insipiente servicio de inteligencia. Teorías sobre conspiraciones eran enunciadas, la existencia y los métodos de organización exageraron sin recato los informes de amenazas internas a la seguridad y se dedicaron atacar a los supuestos enemigos sin evaluar su verdadera peligrosidad.

En ese tiempo no existía un órgano de control, dando como resultado verdadera impunidad y abuso de autoridad en sus actuaciones, sin informar a nadie, tomando decisiones que se convertirían en verdaderas páginas negras y dolorosas de la historia contemporánea de México. Las razones existía pobreza de análisis.

### **5.2.1.1 Creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS)**

Los diferentes cambios institucionales en los servicios de inteligencia en la historia de México fueron constantes, pero el organismo que tuvo relevancia y trascendencia dentro del sistema mexicano fue la Dirección Federal de Seguridad, creada por Miguel Alemán Valdez. La mayoría de su actuar estuvo desprovisto de un control legislativo, de un marco legal, de una verdadera sistematización para el análisis de amenazas para el Estado mexicano, su actuar fue de abuso de poder y corrupción.

Respecto a su nacimiento de esta corporación señala Aguayo: "No se conoce la fecha exacta de la creación de la Dirección Federal De Seguridad o del decreto que dio vida, quienes vieron los inicios no se ponerse de acuerdo y hablan de diciembre de 1946 o en enero de 1947.) El primer documento oficial que menciona la (DFS) es de marzo de 1947 y en se confirma que dependía

directamente de la Presidencia de la República. La innovación política y administrativa parecía durar un sexenio, cuando Adolfo Ruiz Cortínez llegó a los Pinos pensando seriamente acabar con la corporación. Finalmente decidió preservarla pero la alejó de su entorno inmediato, la envió a la Secretaría de Gobernación en donde permanecería hasta su desaparición en 1985.<sup>151</sup>

La DFS, terminó por ser una policía política, que por su poder acumulaba los celos de otras instituciones, como el ejército. A pesar de esto, y las relaciones ríspidas que mantenía con las entidades federativas, esta policía política realizó en las sombras acciones, que con los años serían calificadas como amenazas para seguridad nacional de México.

La DFS, tenía autoridad para investigar asuntos de drogas y estupefacientes, y como señala Aguayo: -"existe evidencia de que sus jefes se involucraron en su tráfico o lo toleraron. De acuerdo a un informe confidencial enviado por la Embajada de los Estados Unidos, el 4 de septiembre de 1947, el subdirector de la DFS el mayor Manuel García controlaba el tráfico de marihuana en la capital".<sup>152</sup>

Curiosamente en la creación del DFS no participaron militares, se fundó con policías provenientes de varias corporaciones y fue hasta abril de 1947, y probablemente por gestiones de la Secretaría de la Defensa Nacional o del Estado Mayor Presidencial a los cuales les disgustó ser excluidos. Se incorporaron 10 de los mejores oficiales del Heroico Colegio Militar (4 de infantería, 3 de artillería y 3 de caballería), el hecho de Miguel Alemán intentar crear un servicio alejado de la influencia militar, pudo haberse debido a su afán por centralizar el poder y a una vieja desconfianza hacia el ejército, como estudiante, Alemán había apoyado al general Arnulfo R. Gómez (ejecutado junto con el general Francisco R. Serrano por ordenes de el general Obregón en 1927. Dos años después su padre fue muerto en una rebelión contra el gobierno y Alemán estuvo a punto de tener un final similar, se salvo por un salvo conducto que le dio un amigo de su padre). La indiferencia y frialdad con la que El presidente veía a los militares, se confirmó durante todo su sexenio, se confirma indirectamente por los grados militares que otorgó a civiles, por los ascensos que distribuyó con un liberalismo exagerado.

La DFS tuvo su primer sede en el 3er. Piso del edificio de pensiones del ISSSTE, ubicado en Plan de la República No. 6.

Su cometido, la DFS tenía como funciones proteger al Presidente, y a los mandatarios que visitaron el país, investigar asuntos delicados o aquellos considerados como tales por sus jefes, analizar la información obtenida y realizar operativos especiales contra los enemigos del régimen.

---

<sup>151</sup> Aguayo, Sergio, La Charola, p. 62.

<sup>152</sup> *Ibidem.*, p...p. 73, 74.

Para proteger al Presidente de la República, la DFS tenía una relación complicada con el Estado Mayor Presidencial, los policías que se incorporaban a la DFS recibían un grado militar y un doble salario. Por su parte los militares enviados a la DFS por la Secretaría de la Defensa Nacional, eran primero comisionados al EMP y después enviados a la DFS. Existía mucha burocracia, tensiones ya que la Dirección Federal de Seguridad tenía una relación muy cercana al poder y al presidente.

### **5.2.1.2 Reformas al Delito de Disolución Social.**

El Delito de Disolución Social, sufre modificaciones durante el gobierno alemanisca, la situación política y social provocan, que para el año de 1950, el Presidente Miguel Alemán Valdés, promueva un proyecto de Reformas al Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales, en materia del Fuero Común, y para toda la República, en materia del Fuero Federal de 1931, referente al Delito de Disolución Social, "...la reforma fue aprobada el 29 de diciembre de 1950 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de de 1951."<sup>153</sup>

## CAPITULO TERCERO

### DELITOS DE DISOLUCIÓN SOCIAL

Artículo. 145.- (Reformado por decreto de 29 de diciembre de 1950, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1951, en vigor tres días después, como sigue).

Artículo. 145.- Se aplicará prisión de dos a doce años y multa de mil a diez mil pesos, al extranjero o nacional mexicano que en forma hablada o escrita, o por cualquier otro medio, realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, o programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero que perturbe el orden público o afecte la soberanía del Estado Mexicano. Se perturba el orden público cuando los actos determinados en el párrafo anterior, tienden a producir, rebelión, sedición, asonada o motín.

Se afecta la Soberanía Nacional cuando dichos actos ponen en peligro la integridad territorial de la República, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o que propaguen el desacato, por parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos.

Se aplicarán las mismas penas al extranjero o nacional mexicano que por cualquier medio induzca o incite a uno o más, individuos que realicen actos de provocación con fines de perturbación del orden o la paz pública, y al que

---

<sup>153</sup> BRAVER BARBA, Fernando; El Delito de Disolución Social (el porque de su derogación); Editorial B. COSTA-AMIC, EDITOR; México, 1970, p. 70.

efectuó tales actos. En el caso de que los mismos actos constituyan otro delito se aplicará además las sanciones de estos.

Se aplicará prisión de 10 a 20 años, al extranjero o nacional mexicano que en cualquier forma, realice actos de cualquier naturaleza, que preparen material o moralmente la invasión del territorio nacional o la sumisión del país a cualquier gobierno extranjero.

Cuando el sentenciado, en el caso de los párrafos anteriores sea un extranjero, las penas que antes se ha referencia, se aplicarán sin perjuicio de la facultad que concede al Presidente de la República el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>154</sup>

Por otra parte, cabe citar el artículo que da origen y sustento al título de la codificación punitiva que contiene el delito de disolución social, recordemos que ese agregado penal se da durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho.

“Artículo 145 BIS.- (Esté artículo debe su existencia al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de noviembre de 1941, en vigor desde esta fecha, mismo que creo en este capítulo tercero, como sigue.) (SIC):

Artículo 145 BIS.- Para todos los efectos legales, sólo se consideran como de carácter político los delitos consignados en éste Título, con excepción de los previstos en los artículos 136 y 140.<sup>155</sup>

En general las reformas se hacen más duras y severas. Sánchez Cárdenas, opina “La supresión de los llamados “Delitos de Disolución Social” fue en su momento recibida con ánimo, ya que muchas personas se encontraban encarceladas o con libertad provisional, cumplían condenas por este delito. La importancia de éste hecho, es un auténtico triunfo de la acción popular, y una victoria de la democracia para que en el futuro no fuera señalado como **delincuente** quien “en forma hablada o escrita o por cualquier medio, realice propaganda política, entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero” o quien “por cualquier medio induzca o incite a una o más individuos a subvertir la vida institucional. O quién en cualquier forma realice actos de provocación con fines de perturbación.” O quién en “cualquier forma realice actos de cualquier naturaleza que preparen material o moralmente la invasión etc.”

La democracia pedía la eliminación completa del espíritu agresivo, represivo y fascista del artículo 145 del Código Penal, y la situación de que ese espíritu, era opuesto a la Constitución, ya que esté artículo era imprecisa y

---

<sup>154</sup> Ibídem; p...p 246-247.

<sup>155</sup> Ibídem., p 245.



ambigua, lo que dejaba al Ministerio Público aplicar la discrecionalidad, deliberadamente, calculada pues al amparo de de éste, el gobierno podía en nombre de la Ley perseguir prácticamente sin obstáculo legal alguno, perseguir a sus a sus opositores, ya fuese porque opinarían distinto a la política oficial o estorbarán a los intereses del poder o ejercieran sus derechos más allá de donde el gobierno estuviera dispuesto a tolerarlo, como sucedió por ejemplo con la huelga ferrocarrilera del año 1959.

Porque el artículo 145 de Disolución Social lejos de ser un instrumento para cuidar la Seguridad Nacional o la Seguridad de la Nación, cumplía exactamente funciones contrarias, sirviendo como arma jurídica y política de Estado Mexicano y de control social.

La flexibilidad que tenía el artículo 145, al tipificar el delito de disolución social, no era la única hipótesis señalada como delito en contra de la Seguridad Nacional, pero si tiene, un carácter relevante dentro de la historia, por ser en eso años.

### **5.2.2 La Seguridad Nacional en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortínez 1952-1958.**

En el ascenso al poder por parte de Adolfo Ruiz Cortínez se da una fractura al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI), El Henrriquismo fue la última división importante de la familia revolucionaria, donde este movimiento interno del Partido Oficial fue desarticulado.

En el año 1954, se la da golpe de estado al Presidente Jacobo Arbens Guzmán en Guatemala.

En el año 1956 se da la movilización del sector estudiantil en el Instituto Politécnico con una huelga, demandando un cambió a la Ley Orgánica, becas y la destitución de su director Alejandro Peralta, este movimiento tuvo una duración de tres meses, terminando con la intervención del Ejército Mexicano y el encarcelamiento de Nicandro Mendoza.

Se conoce como el conflicto México-Guatemala a los hechos ocurridos en diciembre 31 de 1958 en el que barcos pesqueros mexicanos fueron atacados por la (FAG) en aguas territoriales de Guatemala. El saldo fue de tres pescadores muertos y catorce heridos. Diez de los sobrevivientes fueron sometidos a interrogatorios militares por parte del Guatemala, lo que origino la terminación de las relaciones diplomáticas y empresariales entre México y Guatemala, el puente fronterizo fue destruido y ambos países se pusieron en alerta militar.

### **5.2.2.1 El intento por desaparecer la Dirección Federal de Seguridad (DFS).**

En las montañas de Guerrero fue el ejército, en la Ciudad de México la Dirección Federal de Seguridad. En los dos casos, el mismo objetivo: exterminar a los subversivos, comunistas o a todo aquél que desafiará el poder del Estado. En este proceso la Dirección Federal de Seguridad, a seis años de ser creada, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines intento desaparecerle porque tenía una pésima opinión de ella. Y la quería lo más lejos de la Presidencia, así que la envió a la secretaría de Gobernación y se rodeo mejor para su protección del Estado Mayor Presidencial. La DFS se mantuvo vigente, porque el Estado necesitaba los servicios de inteligencia y eran necesarios sus servicios.

### **5.2.3 La Seguridad Nacional en el gobierno de Adolfo López Mateos 1958-1964.**

Sobre la política de seguridad nacional, Con López Mateos (1958-64) fueron las fuerzas armadas fueron utilizadas para controlar internamente a sindicatos ante una huelga de ferrocarriles y respondieron al paro de las Compañías de Aviación. Telégrafos y servicio postal.

### **5.2.4 La Seguridad Nacional en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970.**

Los casos más graves ocurrieron en el período de Díaz Ordaz con la represión a los estudiantes en la Plaza Tlatelolco.<sup>156</sup>

Si bien la represión del 2 de octubre de 1968 es la más conocida, no es la única masacre cometida, tal vez sí la más numerosa. Años antes, en 1965, se lanzaron tropas contra estudiantes de Michoacán, Sonora, Tabasco y Sinaloa.

Tres años más tarde, los militares ocuparon los campus del Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México. En esos momentos hay una clara evidencia de que la triada gobierno/ejército/partido que sostenía el sistema político estaba desquebrajándose. Todavía en 1970 y 71, las tropas intervinieron en los movimientos estudiantiles de Sinaloa y Puebla.<sup>157</sup>

Después del 2 de octubre de 1968, el PRI iniciaría su decadencia y deslegitimación, sobre todo en sectores urbanos. Aunado a la crisis política, los años setenta fueron acompañados de crisis económicas. El fuerte gasto público

---

<sup>156</sup> Michael J. Dziedzic, "México", en Douglas J Murray y Paul Viotti (eds) op. cit.

<sup>157</sup> Federico Anaya G, "Contexto Histórico y Sociológico de las Fuerzas Armadas" en Jorge Luis Sierra G., *Siempre Cerca, Siempre Lejos*, op. cit., p.38

fue financiado por préstamos del exterior, aumentando la deuda externa a montos importantes.<sup>158</sup>

### 5.3 Postmodernidad, Neoliberalismo y Globalización en la Seguridad Nacional Mexicana.

A pesar de su gran ambivalencia, o quizá por causa de ella, los conceptos postmoderno, postmodernidad, fueron utilizados para designar las profundas transformaciones experimentadas por las sociedades occidentales durante la segunda mitad del siglo XX. El protagonismo adquirido por la ciencia y la técnica en todos los niveles de la vida cotidiana, la coexistencia de una pluralidad heterogénea de proyectos vitales, el desmoronamiento de la sociedad burguesa europea, la transnacionalización de la economía, al emergencia de una sociedad mundial basada en el saber y la información, la pérdida del sentido unitario de la existencia, la conciencia de la destrucción ecológica, el empobrecimiento del llamado tercer mundo, la amenaza nuclear durante la guerra fría, el naufragio del socialismo, la más mediatización de la cultura: todos estos factores contribuyeron a un clima de desconfianza frente a los ideales civilizatorios que durante cuatro siglos habían vertebrado el proyecto de la modernidad. La fe en el progreso y la perfectibilidad humana, consecuencia de las revoluciones científico técnica del siglo XVII, político social del siglo XVIII e industrial del siglo XIX, empezó a perder su credibilidad.

Uno de los vocablos que a finales del presente siglo se ha venido a inscribir en el uso común del lenguaje, es de globalización económica, con el cual se identifica al proceso de interrelación entre los diversos mercados, generalmente por conducto de agentes privados (compañías multinacionales) y cuyo objeto primordial consiste en ensanchar su escala de ganancias por la venta de sus productos y servicios, en síntesis, la eliminación de las fronteras bajo el signo del libre mercado.<sup>159</sup> Entre la permanente búsqueda de nuevos esquemas económicos, los gobiernos de los países generalmente se agrupan en dos posiciones: la apertura o el proteccionismo. La globalización económica, tiene como eje la apertura de los mercados, por ello, la palabra soberanía es un término caduco, obsoleto y contrario al ánimo expansionista, lo que se busca es vender y para ello, el mundo es un mercado, donde sólo existen productores, vendedores y consumidores, luego entonces los que no reúnan estas calidades, están fuera del modelo globalizador. Este fenómeno ha originado que muchas empresas multinacionales acumulen un poder económico superior al de varios

---

<sup>158</sup> El gobierno recurrió a préstamos de bancos privados norteamericanos y europeos. En 1971 la deuda externa ascendía a 4.219 millones de dólares, 11,4% del PIB; hacia 1975 la deuda aumentó a 11.612 millones de dólares, 18% del PIB. El déficit en la balanza de pagos pasó de 891 millones de dólares en 1971, a 3.722 millones de dólares en 1975. Lorenzo Meyer, "VII: El último Decenio: Años de Crisis, Años de oportunidad", en Colegio de México et. al., *Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México, 1974, p.171. PIB de México disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMund.htm>

<sup>159</sup> López Villafañe, Víctor. *Globalización y regionalización desigual*. Siglo XXI Editores. México, 1997. p 14.

países del Sur, del Medio Oriente y de África; esto es un poder superior al de la figura jurídica llamada Estado.

La globalización se ha convertido en un estadio superior o avanzado del capitalismo, donde se concreta el perseguido afán transnacional del capital desde la propia revolución industrial.<sup>160</sup> Se ha pasado del concepto de modernidad al de postmodernidad, de acuerdo con la teoría política, el sistema de gobierno que se adecua a los fines de la globalización, es el de llamado Estado Neoliberal, que no es otra cosa, que la implantación de políticas tendientes a llevar a buen término las expansiones y la ley de la oferta y la demanda en su más alta expresión, es algo más que la conocida frase del dejar hacer y dejar pasar, en síntesis hacer que pase y hacer que dejen que pase, el trasfondo de esta ideología política, es evitar y en su caso eliminar, los obstáculos que se presenten ante este fenómeno económico mundial, dentro de las estrategias, se encuentra el adelgazamiento del Estado, vendiendo sus empresas e incluso servicios estatales a los particulares. Como anota Bustos Ramírez: "La idea de un Estado mínimo propiciada por los neoliberales, no pasa ser un simple lema sin contenido, ya que es mínimo en cuanto a lo social, la intervención o gasto social, pero máximo en la intervención del mercado".<sup>161</sup>

El neoliberalismo no sólo es un Estado que protege al mercado, sino un sistema que busca controlar la ideología de sus integrantes, como prueba de esta afirmación expondremos el siguiente análisis:

Para nadie es un secreto que los Estados Unidos de Norte América siempre han buscado un control internacional, ya sea participando como superpolicía, como negociador en conflictos históricos, pacificador en revueltas religiosas y étnicas o como salvador de las tempestades económicas en su afán de llevar a la práctica la Doctrina Monroe y de imponer el *american of life* como único modelo de vida, después de la Segunda Guerra Mundial, la reorganización de Europa fue una señal de alerta para los intereses norteamericanos. La instauración de la Guerra Fría hizo reorganizar los sistemas económicos, sociales, sobre todo, de inteligencia en nuestro vecino país, su presencia a través de los mecanismos comerciales, se sintió con fuerza en casi todo el mundo, excepto en lugares donde las figuras de Marx y Lenin se convertían en contenedores de los embates comerciales americanos.

América Latina se debatió en dictaduras militares, emergidas en los años 40's, todas ellas consecuencia de la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica. En 1947, en el vecino país del Norte se firmó la National Security Act, que contenía la Doctrina Truman, mejor conocida como la Doctrina de Seguridad Nacional, que tendía a evitar la presencia de enemigos ideológicos que disintieran de su modelo. Dicha Acta fue el antecedente de la

---

<sup>160</sup> Morales Ibarra, Marcel. Neoliberalismo y Globalización. Tiempos confusos.  
<http://www.exelsior.com.mx/960719/fin12.htm>

<sup>161</sup> Bustos Ramírez, Juan. El pensamiento Criminológico. Tomo II. Capítulo IX. Estado y Control: la ideología del control y el control de la ideología. Temis. Bogotá. Colombia, 1983. p 21.

Oficina Central de inteligencia (CIA), así como del National War College, que posteriormente pasó a ser la Escuela de las Américas, instituto de adiestramiento militar e ideológico de los militares latinoamericanos.

El triunfo de la Revolución Cubana en 1959, fue la señal de alerta para los intereses norteamericanos: de inmediato se firmaron acuerdos de Asistencia Militar para combatir la insurgencia en los países de América Latina, iniciándose una guerra psicológica para advertir los riesgos del comunismo, y sobre los peligros de las libertades de los individuos. El Estado tenía que reorganizarse y suprimir el marxismo-leninismo. Habría que extirparlo de sindicatos, partidos políticos de izquierda, federaciones estudiantiles y otras fuerzas subversivas. Los casos de San Miguel Canoa y Tlatelolco ocurridos en 1968 en México, son muestra de ello.

La llegada de Salvador Allende al poder en Chile, fue otra señal de peligro para el capitalismo. Un socialista en América Latina era una extensión del dominio soviético. Su derrocamiento devolvió la tranquilidad a tales intereses; la instauración de tales dictaduras en Uruguay, Argentina, Bolivia y Chile, tuvieron características interesantes: procesos de privatización de empresas públicas y la transferencia de empresas públicas y servicios estatales, al ámbito privado. Se planteó junto a la reducción del tamaño del Estado una afirmación del principio de competencia efectiva, lo cual llevó a establecer esquemas económicos totalmente abiertos que implicaron una reducción de los aranceles, el fin de toda la protección a la industria nacional, que en muchos casos desapareció, en aumento de las importaciones suntuarias, un estímulo para el endeudamiento público y privado, que creció en forma dramática, y un énfasis central por controlar la masa monetaria haciendo de los frenos a la inflación el objetivo más importante de las políticas en vigor.<sup>162</sup>

Particularmente en Chile y Argentina, había operado una especie de milagro económico, gracias a las políticas de apertura económica. Allá la globalización y el neoliberalismo habían llegado mucho antes que a nuestro país, vistiendo el uniforme verde olivo. Pero su llegada, tuvo entre otros fines controlar la disidencia y la forma del pensamiento. Las libertades de los individuos se limitaron. El derecho penal se convirtió en comparsa del ejercicio del control social.

En el Caso de México, durante el actual gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa y dos sexenios anteriores. Se ha buscado ingresar a los grandes mercados y existe el deseo que al finalizar el presente siglo tengamos presencia en tres: el de Norteamérica, América del Sur y el Europeo, pero la política empleada para tal fin ha sido un fracaso. Carlos Roza escribió: "Una de las principales paradojas que ha experimentado la economía mexicana en los últimos tres lustros es resultado del incremento en el comercio que ha llevado la política de apertura y de reducción de los niveles de protección, que no ha

---

<sup>162</sup> Idem. p. 123.

logrado traducirse en un mayor y sostenido crecimiento del producto ni en un mejor y equilibrado desarrollo socioeconómico. Por el contrario, en estos años se han profundizando los desequilibrios en la capacidad de crear un empleo y se ha ahondado la desigualdad social".<sup>163</sup> Pero no obstante ello, el sistema parece empeñado en sacar adelante su sistema económico. La situación es que estos factores y otros, han incidido necesariamente en el descontento de la sociedad y una desatención del fenómeno delictivo, que en este sexenio se ha disparado a niveles antes inimaginables, y fuera de control.

Un dato importante, que tiene consecuencias aún graves hasta la actual administración, que ha militarizado a la policía, que ha sacado de los cuarteles, al ejército a las calles de forma inconstitucional, para que éste se contamine es que: "Durante el sexenio del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, y concretamente en el área de Procuración de Justicia en 1999 las reformas que introdujeron el sistema finalista de la acción y que por ello se volvió al concepto del cuerpo del delito." La incertidumbre que nos aqueja, es poder determinar si la ceguera legislativa en que han incurrido hasta el día de hoy obedece a una ignorancia o la decidida intención de convertir a nuestro país en UN ESTADO DE SEGURIDAD NACIONAL que controle la ideología en pos de los acuerdos internacionales.

Y es cuando se nos habla en el discurso político de la Seguridad Pública, la cual entendemos como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública, a través de la prevención y represión de los delitos y contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa<sup>164</sup>, en los hechos advertimos una tendencia a la instauración de un sistema de Seguridad Nacional, cuya diferencia con la Seguridad Pública estriba en que aquélla es el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, al independencia y la promoción del interés de la nación.<sup>165</sup> Como prueba de lo anterior tenemos el intencional descuido en que se encuentran nuestras organizaciones policíacas donde la corrupción y la falta de preparación no ha sido solucionada, ni eliminada, tal vez porque una policía eficiente, más que defender a la sociedad, sería un estorbo vigilante de los actos del gobierno y quizá por ello se prefiere tener un aliado que un controlador, la tendencia gubernamental a reforzar sus sistemas de seguridad nacional, puede desprenderse de las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional, donde se desprende claramente que se aprobó la Ley que crea a la Policía Federal, que tendrá entre sus atribuciones, la facultad de obtener información de cualquier tipo, es decir, un servicio de inteligencia.

---

<sup>163</sup> Rozo, Carlos. La política macroeconómica en México. Crítica del modelo de desarrollo. Siglo XXI Editores. México, 1998. p. 9.

<sup>164</sup> Seguridad Pública en México, perspectivas y propuestas. Universidad Nacional autónoma de México. Primera Edición. P. 49.

<sup>165</sup> Aguayo Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. Siglo XXI Editores. Primera Edición 1990. p. 12.

La policía federal, no protegerá a los ciudadanos de los delitos comunes como el asalto o el homicidio, dado que su competencia es de orden federal y sus lugares de vigilancia están relacionados con la protección de las instalaciones públicas, he aquí una contradicción enorme entre el discurso y los hechos.

Lo que se requiere, a la par de las medidas económicas, es la existencia de una auténtica política criminal y no de la criminal política que ha implantado el gobierno mexicano. Mientras no exista continuidad y profesionalización en el rubro de justicia penal, este apartado seguirá constituyendo un patio trasero de la administración pública, al que se recurrirá sólo cuando se afecten los intereses de la seguridad nacional.

De ser así, el derecho penal en México se dirigirá a convertirse en un instrumento de marginación social. Nuestro sistema se orienta a un endurecimiento y en la posibilidad de convertirse en un aliado de la tentación autoritaria. Ojala que la comprensión de los fenómenos sociales, políticos y económicos, nos lleven a reflexionar desde otro punto de vista a nuestra justicia penal; que los ejemplos de otras naciones donde se instaló el Estado de Seguridad Nacional, nos sirvan a reflexionar para que con base en la comunicación y en nuestras ideas, logremos preparar acciones dentro de la ley que impidan que el derecho penal sea puesto al servicio de la globalización y del neoliberalismo que apoyados por el Control Social, pueden convertirse en los nuevos jinetes del Apocalipsis.

### **5.3.1 La Seguridad Nacional en el gobierno de Miguel De la Madrid 1982-1988.**

En la década de los ochenta, la situación económica del país se deteriora. Un aumento considerable de la inflación, excesivo endeudamiento externo privado y público, entre otros factores, hacen inevitable una crisis económica en México y, consecuentemente una declaración de moratoria del pago de la deuda externa. Los cambios estructurales no se hicieron esperar y dieron paso a la transformación del modelo predominante desde los años treinta. Las políticas económicas fueron orientadas a disminuir el papel del Estado en la economía, con su respectiva reducción del déficit fiscal y el gasto público, además, se promovió una mayor integración a la economía mundial a través de la liberalización del mercado. Dentro de la estrategia de apertura económica, se negoció el ingreso de México al GATT en 1985.<sup>166</sup>

Las reformas económicas impuestas por el Fondo Monetario Internacional, instauraron un modelo de corte neoliberal, que significó la

---

<sup>166</sup> Véase para el análisis de estas políticas a Larry S. Carney, "Globalización: ¿El Legado Final del Socialismo?", en John Saxe-Fernández (coor.), *Globalización: Crítica a un paradigma*, México, Plaza & Janés Editores, 1999. p. 174

erosión del nacionalismo como el factor ideológico de la seguridad nacional mexicana. El gran “enemigo” en décadas pasadas, Estados Unidos, aparecería como aliado con estrechos vínculos económicos y fuertes lazos de cooperación bilateral. Indudablemente, la reforma económica requería de una sustancial reforma política y de cultura política.

Algunos autores han citado esta dicotomía como “tecnocracia versus nacionalismo”. El por qué de estas dificultades se manifiesta en los postulados nacionalistas revolucionarios: a) desconfianza hacia las grandes potencias, con dosis de xenofobia y antiimperialismo; b) reafirmación de las nacionalizaciones como forma de limitación de la propiedad de la tierra, del control de los recursos naturales y concentración de capital; c) un Estado interventor de origen revolucionario y amplia base de masas en donde reside la soberanía nacional.<sup>167</sup>

La relación con Estados Unidos era crucial para la seguridad nacional mexicana. Se destacan cuatro temas prioritarios: petróleo, políticas hacia Centroamérica, migración y narcotráfico. En materia petrolera, en los '80, México exportaba el 50% del crudo a su país vecino, 25% a Europa y 10% a Japón<sup>29</sup>.

La política de Estados Unidos hacia Centroamérica era considerada por México, como una política agresiva de contrainsurgencia hacia la región, aumentando la migración ilegal a Estados Unidos aumentó después de la crisis del '82. Estados Unidos ve la migración ilegal masiva de mexicanos como una amenaza a su seguridad nacional, además de percibir que México debe funcionar como “tapón” de la migración ilegal centroamericana. A pesar de ello, las relaciones se intensificaron, México estaba ligado a Estados Unidos en financiamiento, comercio, migración, transferencia tecnológica, exportaciones petroleras, entre otras.

En materia de narcotráfico, el asesinato de “Kike” Camarena (1985), agente de la DEA, marcaría nuevamente un punto de tensión en las relaciones bilaterales durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Las acusaciones sobre la posible vinculación de la fuerza antidrogas mexicana (Policía Judicial Federal) con el asesinato, y la fuerte presión ejercida por Estados Unidos, llevaría al gobierno mexicano a solicitar apoyo de las fuerzas armadas. México tenía que aumentar su capacidad de lucha contra el narcotráfico. En 1987, el narcotráfico es reconocido por primera vez como amenaza a la seguridad nacional.<sup>168</sup>

Las presiones internacionales aumentaban, la crisis económica forzaba también a una apertura y modernización política. En 1987, Miguel de la Madrid (podría ser interesante colocar en anexo la lista de los presidentes mexicanos del siglo XX, hasta el de hoy se anexaron los presidentes, períodos y partido) introduce

---

<sup>167</sup> Roger Bartra, “Nacionalismo Revolucionario y Seguridad Nacional en México”. En Sergio Aguayo Q. y Bruce Michael Bagley, *En Busca de la seguridad Perdida*. op. cit., p.150

<sup>168</sup> Ma. Celia Toro, “México y Estados Unidos: El Narcotráfico como una Amenaza a la Seguridad Nacional” en Sergio Aguayo y Bagley (comp.) op. cit., Pp. 367-385.



el principio de proporcionalidad en la Comisión Federal Electoral (posteriormente el Instituto Federal Electoral, IFE), comisión bajo el mando de la Secretaría de Gobernación.

### **5.3.1.1 La Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.**

Durante el período de Miguel de la Madrid, el Plan Nacional de Desarrollo definía a la seguridad nacional como “el desarrollo integral de la nación”, y como “una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.” En el mismo documento, se explicita la función de las fuerzas armadas de “colaborar”, “coadyuvar” o “contribuir” a la seguridad nacional.<sup>169</sup>

Por su parte, el Ex- Secretario de Defensa, General Félix Galván López, definió a la seguridad nacional como: “el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas”<sup>33</sup>. No se explicita cómo mantener dicho equilibrio, pero de acuerdo con la Constitución, las fuerzas armadas tienen la misión de garantizar la seguridad nacional bajo dos pilares fundamentales: la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación<sup>34</sup>.

En cuanto a la seguridad interior, han predominado medidas políticas y socioeconómicas para garantizar la estabilidad del país. La recurrencia al uso del poder militar ha sido muy limitada y menor aun hacia un enemigo externo identificado. Cabe destacar, sin embargo, el papel central de las fuerzas armadas en apoyo a la élite política en el poder.

El período de gobierno 1982-1988, fue una verdadera revolución en política económica y en el cambio de discurso. El eterno enemigo era, ahora, el gran amigo. La crisis económica puso en evidencia la vulnerabilidad de la economía mexicana y la dependencia para con sus vecinos del norte. Finalmente, al término del periodo presidencial de Miguel de la Madrid, la crisis política se dejó venir en las elecciones de 1988.

### **5.3.1.2 El ocaso de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Creación de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DICEN)**

Para el sociólogo de la UNAM Luis Astorga ha habido al menos cuatro grandes momentos en la historia del campo del tráfico de drogas en México que permiten observar sus relaciones con el campo político y sus transformaciones: 1914-1947, 1947-1985, 1985 a 2000, y el que se inicia a partir del 2 de julio de 2000.

---

<sup>169</sup> Clark Reynolds y Stephen Wager. “Integraciones Económicas de México y Estados Unidos. Implicaciones para la Seguridad de Ambos Países”, en Sergio Aguayo op. cit., p.15

El primero momento estuvo caracterizado por el nacimiento del campo del narcotráfico en posición subordinada al poder político, y en particular a la figura política más importante en los estados productores o de tráfico en el norte del país.

El segundo momento es en el que se crean las mediaciones estructurales entre el poder político y los traficantes, representadas principalmente por corporaciones policíacas y encargadas de la seguridad que, con atribuciones extralegales, podían aplicar dos acciones simultáneas: proteger y contener a los traficantes.

Empezaría la tercera etapa, en la que el régimen revolucionario, con un monopolio del poder político por el partido de Estado, empieza a mostrar signos de incapacidad para controlar eficazmente a sus propias instituciones de mediación, las cuales, al igual que las organizaciones de traficantes, adquieren mayor autonomía relativa respecto del poder político. Simultáneamente, las presiones políticas de Estados Unidos se dejan sentir con mayor fuerza.

El cuarto momento se inicia con el desplazamiento del PRI del poder ejecutivo, su pérdida de la mayoría absoluta en las cámaras, y el acceso de la oposición a los principales puestos de poder. Con la crisis del régimen posrevolucionario y la pérdida de muchos de sus acuerdos informales, tanto las organizaciones traficantes como los cuerpos policiales ganaron en autonomía y se ha perdido la facultad del régimen de actuar como árbitro en el negocio. El resultado de la alternancia de 2000 fue una fragmentación y debilitamiento del poder político para enfrentar los desafíos de los grupos criminales, quienes en muchos casos pasaron de la supeditación política a la confrontación directa.

Los estudiosos del tema consideran que una de las instituciones por medio de las que se estableció este control fue la policía política mexicana: la DFS (Dirección Federal de Seguridad). Existieron casi desde el principio reportes de inteligencia estadounidenses que involucraban a los principales dirigentes de la Dirección Federal de Seguridad en el tráfico de drogas, pero se mantuvo el silencio. Un ejemplo: el caso de un auto cargado de opio detenido en Texas que pertenecía al Coronel Carlos Serrano, Senador, amigo del Presidente Miguel Alemán (1946-52), y creador de la DFS.

Luis Astorga considera que para la DEA, los nexos entre la DFS, la Policía Judicial Federal (PJF), y el narco eran claros (consideraba que la DFS era el cerebro de la reorganización de los traficantes y el brazo armado contra los rivales de los "protegidos"), pero sabía que dichas corporaciones eran benéficas para la CIA y para ambos gobiernos en el marco de la Guerra Fría. Sin embargo, lo ocurrido con Camarena colmó el vaso, y causó una sostenida y abierta presión de Estados Unidos hacia un gobierno mexicano relucante a colaborar de forma profunda en la "guerra contra las drogas", que ya era una prioridad hemisférica para la Casa Blanca, como señala la profesora del Colegio de México María Celia Toro. La presión fue tal que el Presidente Miguel de la

Madrid desapareció la DFS en 1987. Parte de las atribuciones de ésta se concentraron en la PJF pero, pese a sus esfuerzos, nunca más se volvió a tener el sistema la capacidad de control político y policiaco sobre el campo del tráfico de drogas y sus agentes.<sup>170</sup>

#### **5.4 La Seguridad Nacional en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.**

Con fuertes acusaciones de fraude electoral, Salinas de Gortari asumió la presidencia (1988-1994). En su discurso inaugural, Salinas de Gortari propuso un Acuerdo Nacional para la Realización de la Vida Democrática. Entre los objetivos del acuerdo estaba: el mejoramiento del proceso electoral, poner al día el sistema de partidos y la modernización de las prácticas de los actores políticos. Como resultado de estas negociaciones, surgió el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano autónomo e independiente de la Secretaría de Gobernación y en reemplazo de la CFE.<sup>171</sup>

En el ámbito económico las reformas continuaron con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, promoción de la inversión extranjera, recorte del gasto público, privatización de empresas estatales, entre otras. Siguiendo con la política de apertura económica, México negoció el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos incluyendo a Canadá. El acuerdo se firmó en diciembre de 1992 y entró en vigor en enero de 1994, fecha del estallido guerrillero en Chiapas. Se negociaron acuerdos comerciales bilaterales con Costa Rica, Chile, Venezuela y Colombia, así como el establecimiento de relaciones comerciales con la Comunidad Europea.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se realizaron cambios constitucionales fundamentales para el nacionalismo revolucionario mexicano.

Uno de ellos fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con la Santa Sede, rotas desde el movimiento de reforma de 1855-1876. La reforma al artículo 27 de la Constitución referente a la posesión de tierras y uno de los pilares fundamentales de la revolución mexicana (tierras ejidales a propiedades

---

<sup>170</sup> Morales Oyarvide, César. Estado y Narcotráfico en México: la historia de un arreglo centenario. Nueva tribuna. Es. 11 de noviembre de 2010.

<sup>35</sup> Según cifras oficiales, el PRI (Partido Revolucionario Institucional) obtuvo 50.7% de los sufragios, el FDN (Frente Democrático Nacional) el 33.5% y el PAN el 16.81%. Muchos críticos del régimen argumentaron el triunfo del FDN, sobre todo si consideramos la caída del sistema de cómputo manejado por el PRI, cuando se calculaban los resultados., Arturo Santa Cruz. op. cit., Pp. 97-98

privadas).<sup>172</sup> Así también se promulgó la ley sobre inversión de capital extranjero en el país, haciendo más flexible los movimientos financieros.<sup>173</sup>

La Dicotomía “nacionalismo versus tecnocracia” tuvo fatales consecuencias en marzo de 1994, cuando fue asesinado el candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio, integrante del equipo tecnócrata. Ya en 1993 había sido asesinado el cardenal Juan Jesús Posadas, quien denunciaba el tráfico de drogas y la vinculación con el partido en el poder. Estos hechos ponen en tela de juicio la credibilidad del régimen, y la probable pérdida de control político. Aunado a lo anterior, la crisis de Chiapas en 1994, condujo a una crisis de largo alcance para el partido monopolista y frenó la candidatura de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la OMC (Organización Mundial de Comercio).

En el plano internacional, el fin de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín, acentuaron las transformaciones en el país. Las democracias liberales se manifestaban como imperantes en los nuevos paradigmas. Naciones Unidas jugaba nuevos roles en los diversos escenarios mundiales. En México, por iniciativa de Organizaciones No Gubernamentales, Naciones Unidas ejerció una fuerte presión para que el gobierno aceptara observadores internacionales en los procesos electorales.

El discurso oficial, reconocía la creciente interdependencia del país para con el exterior y la necesidad de generar “seguridad colectiva”:

*La interdependencia lleva consigo la noción de seguridad colectiva. Ello se hace cada vez más evidente en diversas cuestiones como la del desarme, procesos de pacificación regionales, comercio, finanzas, narcotráfico, medio ambiente, explotación y conservación de recursos y la noción misma de patrimonio común de la humanidad, que se ha convertido en un elemento fundamental de derecho internacional.*<sup>174</sup>

Sin embargo, se negaba a participar en cualquier mecanismo del sistema internacional de seguridad y defensa. El único tratado firmado por México para la seguridad colectiva, fue el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) y cuya función ha sido fuertemente cuestionada por las autoridades mexicanas por su obsolescencia hasta su retiro de él en 2002.

#### **5.4.1 La Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-1994.**

Es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro

---

<sup>172</sup> <http://www.ini.gob.mx/ini/articulo27.html>

<sup>173</sup> Brian Hamnett, *Historia de México*. op. cit., Pp.. 309-311

<sup>174</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Carlos Salinas de Gortari, 1989-1994, p. 5

de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.<sup>175</sup>

Para México, entonces, la concepción de seguridad contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, observó algunos cambios con respecto al Plan de 1983 de Miguel de la Madrid. Si bien conserva la definición anterior, incorpora elementos de política exterior tradicional como los defensivos, con elementos preventivos al afirmar: "actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional".<sup>176</sup>

En cuanto a la función de las fuerzas armadas explicita los planes DN I (contra un agresor externo), DN II (contra un agresor interno) y DN III (para apoyar a la población en casos de desastres de la naturaleza) al decir lo siguiente:

Las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía; en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para los beneficios de los nacionales. En lo interno, las Fuerzas armadas Mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones, Ejército y armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México.

Cabe mencionar ciertas constantes en la relación priísta y las fuerzas armadas: a) Las fuerzas armadas han actuado cuando el poder civil no tiene capacidad de respuesta, por lo tanto, esto nos recuerda su misión de seguridad interna contenida en el Plan DN-1 y en la Constitución; b) las fuerzas armadas han sido un factor clave para la permanencia de la elite gobernante y para la mantención de la estabilidad política del país, c) ante los desafíos a la seguridad desde el exterior como es el caso de la crisis Centroamericana, las respuestas han sido diplomáticas y no a través del uso de la fuerza, d) lealtad al poder ejecutivo y nulo peligro de golpe militar.

#### **5.4.2 La desaparición de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) y la fundación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).**

Federal de Seguridad, y desde su campaña, reveló a quien sería subsecretario de Gobernación en su sexenio, Jorge Carrillo Olea, la idea de crear un nuevo organismo que se encargara de la Seguridad Nacional en México, era el año de 1982. Bajo el amparo político del subsecretario de Gobernación, Jorge Tello Peón maquinó la estructura del nuevo organismo de inteligencia.

---

<sup>175</sup> PND, 1989-1994, p.42

<sup>176</sup> PND, 1989, p. viii

El nuevo organismo de inteligencia, gestado por Miguel de la Madrid, finalmente fue el resultado de la visión jurídica del director de la DGIPS, Óscar de Lassé, y de la propuesta estructural y operativa de Jorge Tello Peón.

Hace más de 20 años el gobierno federal creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y lo dotó de un sistema de operación clandestina, que durante la primera década de su existencia represento para las dos últimas administraciones de régimen priísta- antes de la alternancia de 2000- una de las alternativas más confiables con fuente de información clasificada en asuntos de política interior y seguridad nacional.

Durante los primeros 10 años el CISEN consolidó estructuras internas y mecanismos de operación luego de la debacle y corrupción de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1985. Modernizó sus instalaciones y su infraestructura tecnológica y capacito a sus agentes y analistas en las sedes de organismos de inteligencia como la CIA estadounidense y el MOSSAD israelí.

Amparados en la impunidad que les proporcionaba el concepto de Seguridad Nacional, el CISEN fue diseñado para vigilar al adversario y acosar al enemigo en un contexto de hegemonía política, sin bases jurídicas u dotado de impunidad

Salinas de Gortari transformó, por decreto presidencial, la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional (encargada de control interno), en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, cuyas atribuciones serían las de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.<sup>177</sup> Durante éste período, se creó el Gabinete de Seguridad Nacional incluyendo a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, y la Procuraduría General de la República. La principal intención de este gabinete, era la coordinación inter-institucional para tratar los asuntos de seguridad nacional.

#### **5.4.3 Programa Nacional para el Control de Drogas 1990.**

Es que durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari fueron reformadas todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas. De igual forma, dio inicio una cooperación sin precedentes con el gobierno de Estados Unidos, en junio de 1990 se firmaron los acuerdos para que agentes de la DEA operaran en México.

La Procuraduría General de justicia (PGR) muestra en el sumario publicado en 1992 una serie de medidas que sociedad y gobierno, de manera permanente, realizarán acciones que permitan impulsar eficazmente tanto medidas preventivas al consumo indebido de drogas, como de resguardo ante la comisión de delitos asociados a estas.

---

<sup>177</sup> Sergio Aguayo Quezada, op. cit., p.121

*“(...) el programa nacional para el control de drogas tiene como objetivo general; abatir los niveles de fármaco dependencia, producción, procesamiento, tráfico y comercialización, ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, actuando en un enfoque integral del problema promoviendo la disminución de la demanda (...)”*

En el caso particular del crimen organizado relacionado con el narcotráfico es justo decir que a pesar de ser un “giro” relativamente reciente este se ha consolidado como uno de los más importantes en México y en el mundo. En México el narcotráfico organizado es un negocio que históricamente ha llegado a corromper a los servidores públicos encargados del resguardo de la nación y de su seguridad.

Repetidas ocasiones el narcotráfico se ha mezclado con la política de la nación es por eso que Eduardo valle introdujo el termino de narcodemocracia para definir el modo de gobernabilidad actual.

Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos es dada a conocer por los medios de comunicación. En junio de ese año se público que una unidad táctica del ejército de Estados Unidos había realizado detecciones de aeronaves en espacio aéreo mexicano. Durante la segunda visita del presidente Salinas a Estados Unidos, en junio de 1990, se establecieron los acuerdos para la presencia de agentes de la DEA en México y, en noviembre del mismo año, se establecieron los rangos de acción de las actividades de rastreo de aeronaves y satélites estadounidenses en la guerra contra las drogas.

Entre las acciones más importantes llevadas a cabo durante el gobierno de salinas está la creación del centro d Planeación para el control de drogas (Cendro) en 1992, el cual tiene funciones básicas de inteligencia; el establecimiento ese año del programa nacional para el control de drogas; y, posterior al asesinato de del cardenal Posadas en Guadalajara, el 24 de mayo de 1993, la puesta en marcha del instituto nacional para el combate a las drogas (INCD), fundado el 17 de junio de 1993 para sustituir a la Coordinación General para la atención de los delitos contra la salud. Esta dependencia tenía funciones operativas y contaba con agentes de la Policía Judicial Federal.

#### **5.4.4 Ejército Zapatista de Liberación Nacional 1994.**

El EZLN, fue un detonador del cambio, a Eduardo Pontones lo sorprendió 1994 con una noticia que cimbró los cimientos del CISEN y le valió la destitución como director general: la rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en Chiapas y su irrupción el 1.o de enero.

De acuerdo con la versión de funcionarios de inteligencia, el CISEN si contaba con información sobre los rebeldes y se la hizo saber al presidente Salinas de Gortari, pero aseguran, faltó comunicación entre el director del centro y el presidente de la República. El CISEN si había reportado el tema de la subversión y del proyecto del EZLN, informando con tiempo y forma a las

autoridades. Cuando se estudian los procesos y ciclos de inteligencia, tan importante como la etapa de investigación, la recolección de información y el análisis en la etapa de difusión. Es importante que la difusión del producto esté dentro del ciclo, por la importancia que tiene que garantizar el producto de inteligencia llegue a su destinatario con oportunidad, así que en este capítulo fallo el ciclo de inteligencia, porque no cerró el ciclo, porque en la etapa de difusión no se aseguró que el producto llegara en el momento y en la forma adecuados a su destinatario.<sup>178</sup>

Tras los errores exhibidos en su proceso de información y difusión, Tello Peón tenía muy clara cuál era su tarea en el momento que asumió la dirección del centro. El sismo causado por la aparición del EZLN, modificó la lógica del CISEN, y pasó de la lógica de Pedro Vásquez Colmenares- que aseguraba que durante su gestión en la DISEN “no hubo necesidad de llevar a cabo acciones operativas”- a la lógica de Jorge Tello Peón, que veía el modelo de la DFS como el ejemplo a seguir en la era de la subversión zapatista.

Y el modelo que implanto Tello Peón fue el “Tejido de las Redes de Informantes” que el CISEN heredó de la Dirección Federal de Seguridad, la infiltración deberá tener siempre presente cada uno de sus objetivos más importantes será el de llegar a diferenciar con precisión quienes son los apoyan los reclamos y demandas auténticas y quienes son las cabezas y tienen el propósito de desestabilizar al país. En 1995 se elaboró un documento “infiltración como tarea de inteligencia”, que era parte de la agenda antisubversiva que tenía el CISEN en ese momento.

Luego de la insurrección zapatista y de las fallas internas del centro generadas por la incapacidad del director Eduardo Pontones. El CISEN mantenía en la agenda de riesgos las actividades de los grupos armados, dentro y fuera del Estado. Los pocos meses que duró Carlos Salinas después del levantamiento armado, le exigió al CISEN la identidad del Subcomandante Marcos, le ordenó Salinas a Tello en 1994 y se logró con la identificación de Rafael Sebastián Guillén Vicente, se logró gracias al trabajo de inteligencia del CISEN y de la Sección Segunda de la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>179</sup>

#### **5.4.5 El Caso Luis Donaldo Colosio. 1994.**

La tarde del 23 de marzo de 1994, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República fue asesinado de 2 disparos en la Colonia Lomas Taurinas, en Tijuana, Baja California, tras finalizar un acto de campaña.

---

<sup>178</sup> Torres, Jorge, CISEN Auge y decadencia del espionaje mexicano, Editorial Debate, Octubre 2010, México, p.48-53.

<sup>179</sup> Torres, Jorge, CISEN Auge y decadencia del espionaje mexicano, Editorial Debate, Octubre 2010, México, p. 100.



Teorías van y vienen, todas casi imposibles de comprobar jurisdiccionalmente, y lo más aberrante de todo, es que sigue hasta este año 2011, en el olvido, la corrupción y la impunidad.

Con este homicidio, se observa, que el sistema de impartición y procuración de justicia están muy lejos de su cometido. Nunca existió una real investigación de los hechos, de manera sospechosa o a conveniencia la escena del delito fue alterada, tapada. Todo indica ser un operativo de Estado, la verdad sólo la saben unos cuantos cobijados desde el poder.

La muerte de Luis Donald Colosio, dejó un mensaje claro, delito sin castigo, falta de una política de seguridad, falta de credibilidad en las autoridades, la implantación de la violencia como método para la eliminación de adversarios políticos, que durante mucho tiempo se llevó a cabo, pero nunca habían tocado a nadie de esa jerarquía, se llegó a debilitar al Estado mismo, no sólo fue el homicidio de un hombre, sino del sistema político que gobernó más de 60 años este país.

## **5.5 La Seguridad Nacional en al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.**

En la administración Zedillista se continuó con la misma política, se propone en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 "fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra Seguridad Nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano. Se anunció en el mismo Plan la Creación de un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) que se integraría al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y el Instituto Nacional contra las Drogas, y se apoyaría en la estructura de las Secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Comunicaciones y transportes, así como la PGR y las corporaciones de procuración de justicia estatales, bajo el mando del presidente de la República.

El 30 de octubre de 1995 se aprobó por parte del Senado la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema de Seguridad Pública con la participación de las fuerzas armadas y su virtual vinculación con los asuntos policíacos, esta ley es la responsable del caos jurídico y de competencias, ya que en la indefinición de Seguridad Interior, lo vuelve sinónimo de seguridad pública o seguridad interior, con este organismo y esta ley hecha a modo de que el ejército inconstitucionalmente haga labores de policía, las fuerzas armadas asumen de nuevo el papel de la toma de decisiones de la vida nacional. El artículo 89 Constitucional en sus fracciones VI Y VII, le abre de manera oscura por una indefinición de seguridad interior la puerta a la seguridad pública al ejército mexicano, que no debería de ser ya que las fuerzas armadas tienen una misión más elevada, que es la defensa exterior del país.

Por otra parte el artículo 129 constitucional establece la acción de los militares en tiempos de paz, inconstitucionalidad de los retenes militares.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) asume la presidencia en medio de una crisis política y a un mes de una de las peores crisis financieras sufridas por el país, con sus respectivas consecuencias en el resto de Latinoamérica (conocido como el "Efecto tequila"). El gobierno de Clinton (1992-2000) envió un paquete de rescate financiero; éste junto con créditos de FMI y bancos, hicieron posible la rápida recuperación de la economía mexicana.<sup>180</sup>

El restablecimiento de la confianza en el sistema financiero mexicano desde el exterior, contrasta con la desintegración social y el desencanto político interno. La base electoral que mantenía el PRI se fue desmantelando. La abstención en el voto de más del 50% de la población durante las elecciones municipales de 1997, daba cuenta de este desencanto. Sin embargo, se respetaron las elecciones en algunos municipios de la República que quedaron en manos de partidos de oposición, principalmente del PAN (Partido Acción Nacional) y PRD (Partido de la Revolución Democrática). Este último ganaría la Regencia de la Ciudad de México, visto por la ciudadanía como una deuda política contraída desde el presunto fraude electoral de 1988.<sup>181</sup>

El caso de Chiapas fue una situación de inestabilidad interna en un contexto muy diferente a los estallidos guerrilleros de los sesenta y setenta. Si bien la existencia de guerrillas rurales ha sido una constante en la historia de México ante los problemas sociales, la especificidad del levantamiento chiapaneco, por sus alcances, merece especial atención, sobre todo cuando se toca el tema de seguridad nacional. El levantamiento se produce por parte del movimiento guerrillero EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional), justo al momento de entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994. Se especula que el EZLN es el brazo armado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI).<sup>182</sup> El estallido turbó al gobierno de Salinas en un momento ya de por sí difícil.

La figura carismática de Subcomandante "Marcos", permitió la rápida difusión del conflicto que, caracterizado como guerrilla rural<sup>46</sup>, suele no traspasar sus fronteras regionales. Esta característica, aunada a una coyuntura

---

<sup>180</sup> El financiamiento a México sumó un total de 50.000 millones de dólares. Brian Hamnett op. cit., p.314

<sup>181</sup> op. cit. Pág. 315

<sup>182</sup> Carlos Montemayor, *La Guerrilla Recurrente*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1999.

<sup>45</sup> Lilia Bermúdez define la Guerra de Baja Intensidad como: "el recurso de naciones y organizaciones para el uso limitado de la fuerza o la amenaza de su uso, para conseguir objetivos políticos sin el involucramiento pleno de los recursos y voluntad que caracteriza las guerras de Estado-nación de supervivencia y conquista... puede incluir diplomacia coercitiva, funciones policíacas, operaciones psicológicas, insurgencia, guerra de guerrillas, actividades contraterroristas y despliegues militares-paramilitares con objetivos limitados. En tanto que la intensidad puede ser baja, la duración puede ser muy larga.", en Martha O. López, *La Guerra de Baja Intensidad en México*. México, Plaza y Valdés, 1996, p. 26

de auge de los medios de comunicación, una maduración y movilidad de la sociedad civil transnacional, así como Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos, evitaron el enfrentamiento directo entre las fuerzas armadas y la guerrilla; sin embargo, no se evitó la guerra de baja intensidad.<sup>183</sup>

### **5.5.1 La Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.**

Ernesto Zedillo en su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, señalaba lo siguiente: "El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía" y la soberanía consiste de acuerdo al mismo documento: "en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior".<sup>184</sup> Claramente puede interpretarse como una declaración precautoria para tratar de evitar la interferencia del exterior en el caso chiapaneco.

Como estrategia para garantizar la seguridad nacional mexicana, el gobierno deberá "asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. Otra amenaza explícitamente reconocida está expresada de la siguiente manera: "pacificación completa de Centroamérica es a un mismo tiempo enfrentamiento directo entre las fuerzas armadas y la guerrilla; sin embargo, no se evitó la guerra de baja intensidad."

Claramente puede interpretarse como una declaración precautoria para tratar de evitar la interferencia del exterior en el caso chiapaneco. Como estrategia para garantizar la seguridad nacional mexicana, el gobierno deberá "asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. Otra amenaza explícitamente reconocida está expresada de la siguiente manera: "pacificación completa de Centroamérica es a un mismo tiempo.

La guerra de baja intensidad y el despliegue de grupos paramilitares fueron las principales estrategias durante el gobierno de Zedillo. La situación empeoró en diciembre de 1997 con la "Matanza de Acteal". Una vez que se conocieron los hechos a través de los medios de comunicación, el costo político se hizo evidente. Se puso de manifiesto la falta de credibilidad del gobierno, aunado a una severa crítica internacional y nacional a la violación de los derechos humanos.<sup>185</sup>

En 1998, empezó una campaña en contra de los "extranjeros" y en defensa de la "soberanía nacional" que expulsó a un número considerable de

---

<sup>184</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Ernesto Zedillo, 1995-2000, p.3

<sup>185</sup> Brian Hamnett, op. cit., p.332

observadores y simpatizantes indigenistas internacionales. Al mismo tiempo, las organizaciones priístas que supuestamente financian a los grupos paramilitares, no querían perder el control de la zona y esto llevaba a una escala de violencia incontrolable por parte del gobierno. El gobierno de Estados Unidos presionaba a Zedillo para poner fin al conflicto; esto fue considerado por los medios de comunicación y por el mismo gobierno, como una injerencia en los asuntos internos de la nación<sup>49</sup>. El problema continuó y fue traspasado al siguiente periodo presidencial ya con Vicente Fox a la cabeza y, quien dicho sea de paso, prometió en su campaña presidencial resolver el conflicto chapameco en "15 minutos."<sup>186</sup>

## 5.6 La Seguridad Nacional en el gobierno de Vicente Fox Quezada.

México ante la alternancia en el poder mantiene el desafío de consolidar una política de seguridad nacional que satisfaga los intereses del país y los requerimientos externos. Hasta el último gobierno priísta, se mantuvo con cierto sigilo las posturas nacionalistas – revolucionarias retóricamente. Esto cambiaría con Vicente Fox.

Los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Vicente Fox (2001-2006), introducen una fuerte crítica al uso del concepto de seguridad nacional de los anteriores gobiernos:

El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.<sup>187</sup>

Las "verdaderas amenazas" las representan, dice el documento, "la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas". Menciona la urgente necesidad de diseñar la política de seguridad nacional. Señala que el cambio político y económico, demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad.<sup>188</sup>

Por razones históricas y geopolíticas difícilmente la seguridad nacional puede entenderse como la defensa militar de la soberanía o del interés nacional. México nunca ha sido un país con una política expansionista y su

---

<sup>186</sup> Global Report, Julio del 2000, versión electrónica: <http://agrnews.org/issues-/107/noticias.html>, 30 de marzo 2004.

<sup>187</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Vicente Fox, 2001-2006 pág 128

<sup>188</sup> op. cit. p. 133

poder internacional no está fincado en el uso de la fuerza. Al respecto, Raúl Benítez comenta:

Pero son muy pocos los países que ostentan principios como los mexicanos. Es el mundo ideal de la *paz perpetua*, como el que sustentó el filósofo Immanuel Kant en las postrimerías del siglo XVIII. Pero el mundo, desde principios del siglo XIX, con la construcción del actual sistema de Estados – nación, se rige por las leyes de la *guerra total* y la tendencia absoluta a los extremos de la guerra. México es kantiano mientras que el mundo es clausewitziano.<sup>189</sup>

La comunidad de inteligencia del CISEN tembló literalmente, cuando Vicente Fox ganó las elecciones de 2000, se debatía la existencia del Centro, el cambio siempre indica incertidumbre, cada cambio de sexenio implica cambios de política, operadores, formas de trabajo, procesos, pero esto era más grave era el cambio de un régimen.

El desmantelamiento del Centro había empezado, y ya no se fabricaban productos de inteligencia certeros, se suprimieron las tareas operativas dejando a muchos agentes del CISEN a su suerte, muchos de ellos muertos por el EPR. En diciembre del 2000, la jerarquía del Centro tuvo que entregar las instalaciones y el mando a un hombre ajeno a la comunidad de inteligencia: Eduardo Medina Mora, propuesto por el nuevo secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda.

Fox, luego de los escándalos de espionaje en los que se vio envuelto el Centro quedo en observación y definir qué hacer con él en un lapso de 100 días, la comunicación entre el director en funciones, Alejandro Alegre y el secretario Creel, no era la mejor, existía en el aire un recelo hacia los operadores del Centro. Contrariamente a la lógica política, que habría implicado nombrar a un experto en sistemas de inteligencia para reestructurar la ingeniería del aparato de seguridad nacional del Estado, la administración foxista puso en manos de un inexperto a la consolidada y experimentada comunidad de inteligencia del gobierno.

Medina Mora, era al aparecer un exitoso gerente del grupo empresarial Desc- un corporativo relacionado con alimentos y autopartes, fue el encargado de domesticar a los viejos lobos del espionaje mexicano.

### **5.6.1 La Revisión o Desmantelamiento del Centro de Investigación Y Seguridad Nacional (CISEN)**

El gobierno de Fox enfatizó también en su PND, la necesidad de fortalecer las funciones de inteligencia, señalando al CISEN (Centro de Investigaciones en Seguridad Nacional), como “una institución fundamental en la defensa de la

---

<sup>189</sup> Raúl Benítez, “Seguridad y Defensa en México: ¿De la Revolución a la Globalización?”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 3, No. 4, Oct.- Dic. 2003, p.162

integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de derecho”<sup>190</sup>

El CISEN se encontraba totalmente politizado y al servicio del régimen político en el poder. Ernesto Zedillo (1995-2000) previó la necesidad de despolitizar al organismo y de generar marcos legales que regulen su funcionamiento, así como elevar los grados de eficiencia. Sólo recientemente están realizando labores de inteligencia para la seguridad nacional, la transparencia o rendición de cuentas de la institución, ha tenido avances significativos. La importancia dada al sistema de inteligencia en este gobierno de alternancia, puede deberse a la intención de restarle funciones a la Secretaría de Gobernación y a la necesidad de generar inteligencia en la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, post 11 de septiembre de 2001, la contribución de México a la seguridad de Estados Unidos tiene su pilar fundamental en actividades de inteligencia, principalmente en el fortalecimiento de la seguridad de la frontera, con base en los compromisos firmados el 22 de marzo de 2002.<sup>191</sup>

Dentro de las primeras actividades del nuevo gobierno, se creó la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, teniendo como titular a Adolfo Aguilar Zinser; esta consejería quedaría como el eje del “Gabinete de Orden y Respeto”. El proyecto dio marcha atrás al desmantelarse la Consejería Presidencial y el Gabinete de Orden y Respeto a finales de 2001 e inicios de 2002. Por lo tanto, se conserva el Gabinete de Seguridad Nacional.<sup>192</sup> Antes de desaparecer, el Consejo llevó a cabo dos importantes tareas: crear un grupo plural de trabajo para evaluar las actividades del Centro de Investigaciones en Seguridad Nacional encargado de “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país” y redactar, el anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, es decir, el necesario marco normativo para ejercer un control efectivo sobre los funcionarios en la materia, y poder exigir rendición de cuentas.

En materia de política exterior, si bien los cambios en el discurso nacionalista revolucionario iniciado desde las reformas estructurales de 1982,

---

<sup>190</sup> *Ibidem*

<sup>191</sup> White House, Office of the Press Secretary, “Smart Border: 22 Point Agreement: US-Mexican Partnership Action Plan”, 21 de marzo del 2002. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html>.

<sup>192</sup> Cabe acotar que el gabinete especializado de Seguridad Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República comprende: Secretaría de Gobernación (tiene a su cargo, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional); Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional. Ejército y Fuerza Aérea; Secretaría de Marina y; Procuraduría General de la República. Gabinete creado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Diario Oficial de la Federación. México, 5 de junio de 1992. Recientemente se está discutiendo el Proyecto de Ley de Seguridad Nacional, que realiza variaciones en la conformación del Gabinete de Seguridad Nacional incluyendo a los titulares de Secretaría de Seguridad Pública y, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sergio Aguayo Quezada, “Seguridad Nacional: Los arrepentidos”, *El Mural*, disponible en: <http://www.mural.com/editoriales/nacional/380007/>

con el nuevo gobierno se evidencian diferencias significativas, posiblemente acentuadas en la retórica. La Secretaria de Relaciones Exteriores fue asignada a Jorge Castañeda. Con él, se inicia una política exterior dinámica, articulada bajo principios de "multilateralismo-bilateralismo", con un reconocimiento explícito a la hegemonía estadounidense y un mayor activismo multilateral en foros internacionales. Sin embargo, se enfrentaba a la falta de recursos, sin el suficiente apoyo de la sociedad civil y con una mayoría de oposición legislativa.<sup>193</sup>

El Operativo "Centinela", por ejemplo, desplegó a 18.000 soldados y personal de la Armada, con el fin de proteger puertos aéreos, terrestres y marítimos. Otra importante acción en contra del terrorismo, fue el rol tomado por los servicios de inteligencia. Fox propuso una nueva ley de recolección de inteligencia y ofreció dar información sobre cuentas bancarias sospechosas<sup>80</sup>. También reaccionó cuestionando y restringiendo la entrada a originarios del Medio Oriente, y del Asia Central. Detuvo a un grupo de refugiados cristianos iraquíes, quienes esperaban un permiso para entrar a Estados Unidos. Después de ese bochornoso hecho, el CISEN junto con la Agencia Federal de Investigaciones y el FBI, han trabajado en conjunto respondiendo a estas "alertas".<sup>194</sup>

La comunidad de inteligencia del CISEN tembló literalmente, cuando Vicente Fox ganó las elecciones de 2000, se debatí la existencia del Centro, el cambio siempre indica incertidumbre, cada cambio de sexenio, implica cambios de política, operadores, formas de trabajo, procesos, pero esto era más grave, fue el cambio de un régimen y cambio de partido político que por cierto siempre vio con recelo al Centro, desde que eran oposición.

El desmantelamiento del Centro había empezado, ya no se fabricaban productos de inteligencia certeros, se suprimieron las tareas operativas dejando a muchos agentes del Centro a su suerte, muchos de ellos muertos por el EPR, en diciembre de 2000, el Centro entregó sus instalaciones y el mando a un hombre ajeno a la comunidad de inteligencia: Eduardo Medina Mora, esté último al parecer un exitoso gerente del grupo empresarial Desc- un corporativo relacionado con comida y autopartes.

Contrariamente a la lógica política, lo mejor y más viable era nombrar a un experto en sistemas de inteligencia, para reestructurar la ingeniería del aparato de seguridad nacional del Estado. La Administración del nuevo régimen, nombró a un inexperto y lego, dejándolo a la mando de una consolidada y experimentada comunidad de inteligencia.

---

<sup>193</sup> Raúl Benítez, "Seguridad y Defensa en México: ¿de la Revolución a la Globalización?", op. cit., Pp. 166 - 167

<sup>194</sup> Loretta Bondi, . op. cit., p.86

Luego de los escándalos de espionaje en los que se vio involucrado el Centro, quedó en observación, mientras se definía que hacer con él, en un lapso de 100 días.

Medina Mora anunciaba desde el principio de su administración, “el desmantelamiento de cualquier red clandestina e ilegal de espionaje telefónico”

“El CISEN ya no hará espionaje político, y se ceñirá al marco legal establecido”, “el desmantelamiento de cualquier red clandestina” implicó la de agentes operativos sobre el terreno, es por ello que fue delicado y de serias connotaciones, que el nuevo gobierno se quedó ciego y sordo, en los atentados del EPR a PEMEX, ya que se dejó a muchas redes de agentes del centro a su suerte, ya que fue la orden “desmantelar cualquier red clandestina del Centro” y se perdió mucha información sobre grupos insurgentes y de la delincuencia organizada, que estos aprovecharon para expandir su presencia territorial.

Inicia así el derrumbe del sistema de inteligencia creado por Tello Peón y el Estado Mexicano prácticamente quedo sin inteligencia certera y confiable.

Y viene lo que podemos llamar el golpe final al Centro. Eduardo Medina Mora logró impulsar la Ley de Seguridad Nacional, que no es tal, sólo lleva el nombre, ya que la Seguridad Nacional, no es igual a Defensa Nacional, ni la Seguridad Nacional sólo es de interés estrictamente militar, estamos retrocediendo al no entender el concepto.

Medina Mora impulso la Ley de Seguridad Nacional y reacomodo al CISEN en el entramado gubernamental, una medida paradójica que fortalecía al Centro en el ámbito legal y burocrático, en medio de su debilidad operativa e institucional.

El CISEN había salido de la influencia del presidente y ya no tenía el peso del que gozaba en la segunda mitad de la primera década de su existencia. “La información del CISEN ya no es valorada en los Pinos”.

El nuevo marco jurídico buscaba reivindicar al Centro, la Ley entró en vigor en noviembre de 2005 y se establecieron reglas de coordinación para atender los asuntos de seguridad del país. Las decisiones se tomarían en el Consejo de Seguridad Nacional, “la instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia”.

El CISEN quedó inmerso en dicho Consejo junto con las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública y Procuraduría General de la República, le corresponden a partir de esa fecha, las atribuciones de operar las tareas de inteligencia, procesar información que generen sus operaciones y preparar estudios para alterar sobre riesgos y amenazas; operar tecnología de comunicaciones especializadas; prestar auxilio técnico, entre otras atribuciones,



como elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos”.

En materia de procuración de justicia el Centro se convirtió en auxiliar del Ministerio Público de la Federación, en términos de apoyo técnico, tecnológico e intercambio de información. También se le facultó para intervenir comunicaciones, previa solicitud al Poder Judicial de la Federación para su autorización. Se estableció un control Legislativo en torno a las operaciones del Centro a través de una Comisión Bicameral compuesta de tres diputados y tres senadores, autorizados para conocer los asuntos generales del CISEN.

Una de las consecuencias jurídicas para el Centro fue que dejó de operar **“el sistema de inteligencia”** para realizar “tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional”, un sistema que en los hechos no cuenta con ningún tipo de coordinación interinstitucional. La autonomía para planear y ejecutar acciones de inteligencia desapareció y ahora dependía del Consejo de Seguridad Nacional, en cuyo seno se manifiesta una guerra soterrada entre las dependencias de seguridad por el control de las operaciones sobre terreno y la producción de informes que dictan la pauta de las acciones ejecutivas muchas veces se contradicen, creando aún más vacíos legales y de competencias.

Ahora esta Ley le otorga facultades similares a las demás instancias del Consejo un hecho que le resta autoridad como servicio de inteligencia del Estado.

Dice el artículo 31 de la LSN: “Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información (...)”.

Así Medina Mora debilitó aún más al CISEN cancelando sus operaciones y sólo utilizándolo para investigaciones coyunturales. La Ley de Seguridad Nacional permitió a las secretarías de Defensa, Marina, Seguridad Pública, así como a la PGR, recolectar información mediante “cualquier método”, aprovechando la estructura operativa sobre terreno que tienen estas instituciones.

La Ley antes citada les da atribuciones para operar sus unidades secretas de información sin la responsabilidad implícita de las fallas de inteligencia que pudieran presentarse en el sistema de seguridad nacional.

## **CAPITULO SEIS**

### **LA ESTRATEGIA POLÍTICO MILITAR DEL ESTADO MEXICANO.**

#### **6.1 El estado neoliberal: autoritarismo y seguridad nacional.**

Entre 2010 y 2012, el gobierno de Felipe Calderón intensificara su proyecto castrense de "recuperación", de territorios controlados por el narcotráfico y la guerrilla, revela el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012). A pesar de que México carece de una política de defensa, el Plan tiene como prioridad el uso de la fuerza contra la delincuencia organizada y los grupos rebeldes. Expertos consultados prevén más controles sociales derivados del "espionaje" gubernamental. En los años que le restan el ejército no se retirara a sus cuarteles, así lo afirmo el Presidente Calderón en los "Diálogos por la Seguridad". La administración de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se propone "anular" cinco amenazas a la Seguridad Nacional: la delincuencia organizada, el narcotráfico, la guerrilla, el terrorismo y la vulnerabilidad de las fronteras. Para ello sus herramientas principales serán el "espionaje" y el uso de las fuerza militar, se desprende del Plan para la Seguridad Nacional (2009-2012).

De acuerdo con el documento, en México, tanto los narcotraficantes como los guerrilleros controlan espacios territoriales. Por ello las prioridades del gobierno federal son "recuperar el control pleno de los territorios endémicamente afectados por las actividades delictivas" y "recupera aquellos espacios que han sido cooptados de manera ilegítima por terceros subvirtiendo el orden constitucional".

José Luis Sierra, especialista en fuerzas armadas y seguridad nacional, explica que a pesar de los poderes de fuerza que tiene el Estado mexicano, le permitiría controlar todo el territorio nacional, no es así, la recuperación tendría que ser en distintas etapas e involucraría el gran activo del país en materia de Seguridad Nacional: los funcionarios e instituciones que tienen a su cargo su preservación, indica el programa, es decir, la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina Armada de México, la Secretaría de Gobernación y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el documento de 60 páginas, indica que las líneas estratégicas comienzan con un trabajo coordinado de inteligencia y contrainteligencia, activa y pasiva. En el primer caso, para profundizar el conocimiento en torno a amenazas y riesgos específicos, en el segundo caso para anticiparlos y limitarlos. El programa que entro en vigor el 20 de agosto de 2009, cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, advierte que: "a la generación y provisión y provisión

de inteligencia (...) le debe seguir la oportuna toma de decisiones estratégicas que detonen, con la debida congruencia y contundencia, aquellas acciones gubernamentales necesarias para enfrentar el peligro detectado.”

Es entonces en esa segunda etapa, cuando vendría el uso de la violencia institucional para “anular las amenazas a la Seguridad Nacional”, pues a decir del gobierno federal estas “obligan” a “emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención”.

Territorios controlados: el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012), “será recordado por enfatizar el tema de la recuperación de los espacios que está controlando la delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico” dice Jorge Luis Sierra.

Al respecto el documento detalla: “En la vertiente de la Seguridad Nacional, el factor esencial, de todas las expresiones de la delincuencia organizada es su alta capacidad económica, que le permite penetrar las instituciones públicas y la estructura pública, de modo que la amenaza concreta consiste en el debilitamiento de la economía, la sociedad y las instituciones de gobierno, factores cuya combinación y persistencia menguan el control territorial del Estado”.

Información de la Procuraduría General de la República, indica que al menos siete grandes organizaciones que trafican con drogas se mantienen vigentes en México (Arellano Félix, Carrillo Fuentes, Guzmán Loera-Palma Salazar, Osiel Cárdenas Guillen, Díaz Parada, Valencia, Amezcua Contreras). A estas la administración federal les atribuye la violencia que padece el país, y que ha cobrado la vida de más de 16 mil, quinientas personas en lo que va el sexenio de Felipe Calderón, según el programa, “las acciones emprendidas por este gobierno para combatir al narcotráfico marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil, y contra la autoridad como una forma de desafiar al Estado”. El mismo documento revela que el gobierno no solo tendrá por objeto la “anulación” de los narcotraficantes, sino también de los guerrilleros, a quienes considera la tercera amenaza contra la Seguridad Nacional. Además, plantearía la recuperación de los territorios controlados por los rebeldes.

Las labores de contrainsurgencia han sido confirmadas por el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) en dos entrevistas de la revista Contralínea (publicadas el 20 de septiembre y 04 de octubre de 2009). El grupo armado reconoció haberse enfrentado con el Ejército Mexicano en una zona cercana a la comunidad de Puerto de Ollas, Coyuca de Catalán, Guerrero.

“La defensa de las ideas por la vía de las armas es una acción que quebranta el orden constitucional. La amenaza a la Seguridad Nacional implica actos violentos que ejercen dichos grupos, y que causan severos daños al desarrollo del país, especialmente por lo que se refiere a los ataques a

instalaciones estratégicas de las que depende la planta productiva”, expresa el programa gubernamental, en la actualidad, en el país podrían existir más de 40 grupos rebeldes, refieren datos publicados en el Centro de Documentación de los Movimientos Armados. Entre, ellos el Ejército Popular Revolucionario que el julio y septiembre de 2007 hizo explotar los “ductos de gas (...) mejor controlados y los que tenían mejor mantenimiento en todo el sistema” de PEMEX Refinación, ubicados en Guanajuato, Querétaro y Veracruz.<sup>195</sup>

Los actos de sabotaje, que afectaron a mas de 2 mil 500 empresas, fueron una “campaña nacional de hostigamiento contra el gobierno ilegítimo de Felipe Calderón” para exigir la presentación con vida de los militantes Edmundo Reyes Amaya y Alberto Cruz Sánchez, desaparecidos el 25 de mayo de 2007, “por el Estado mexicano”, señaló el grupo guerrillero en un comunicado.

Para la Secretaría Técnica del Gabinete de Seguridad Nacional, estos actos tuvieron carácter de “atentados” e implicaron “la comisión de delitos” que dada su naturaleza, pusieron en peligro la “Seguridad del Estado”.<sup>196</sup>

Contrainsurgencia militar: En sus líneas de acción, el programa indica que para “acotar la actuación de grupos armados” se tomarán como medidas, “entre otras”: “Mantener abiertas las vías del diálogo entre los grupos armados y el gobierno federal de cara a la sociedad civil, con la única limitación de hacer valer el estado de derecho en la totalidad del territorio nacional; (y) mantener una presencia disuasiva apoyada por el intercambio de información e inteligencia entre las instituciones nacionales”.

Advierte que el gobierno “efectuará las gestiones para que tenga lugar el fincamiento de las responsabilidades penales que en cada caso correspondan, conforme a derecho”, contra los mexicanos que se mantienen en rebelión.

La estrategia gubernamental privilegiará, sobre todo, el uso de la fuerza. Jorge Luis Sierra indica que, al igual que el narcotráfico, la guerrilla será combatida por la vía de las armas: “Lo único que veo que no sea el uso de la fuerza es el desarrollo de los programas de inversión en las comunidades donde hay movimientos armados. Pero nada más. Eso es lo único que dice el documento de cómo afrontar a los movimientos armados que no sea el uso de la inteligencia y la fuerza: hay un consenso clásico que está pensado más en términos de fuerza y no de desarrollo integral de las zonas, con el fin de evitar que la población simpatice con grupos insurgentes y pase a apoyarlos. No hay esa perspectiva de manera clara. En el documento está de manera tangencial”.

En su página 49, el programa hace la única y magra referencia: “Invertir en infraestructura para dotar de servicios básicos y promover actividades productivas en comunidades ubicadas en el área de influencia de grupos armados”.

---

<sup>195</sup> Revista Contalínea 120.

<sup>196</sup> Solicitud de información ciudadana 0210000152207.

Para Sierra, a pesar de que la guerrilla es la tercera amenaza en importancia de la agenda nacional de riesgos, “no hay un desarrollo integral de cómo afrontar el problema con otras vías que no sean la contrainsurgencia clásica”.

Lo que sí hay, en la práctica, son las acciones contrainsurgentes. Tan sólo la Secretaría de Marina cuenta con “fuerzas elites de infantería de marina orientadas a realizar operaciones de contraguerrilla”, reconoce la institución encabezada por el almirante Francisco Saynez Mendoza. Datos publicados por la dependencia federal indican que dichas fuerzas son capaces de “incursionar y efectuar reconocimientos en áreas bajo control del enemigo (sic), desorientar sus actividades mediante operaciones de combate y psicológicas, estableciendo un perímetro de seguridad del área objetivo, negando la entrada y salida de los transgresores de la ley, así como dar cobertura y seguridad al ingreso del equipo de intervención”. Esas capacidades son desarrolladas en el Curso de Contraguerrilla, que imparte la propia institución.

Sierra indica que al apostar a la fuerza, las autoridades federales “estarán fallando, como fallaron hace 30 años y también hace 80 años. El país no ha logrado desarrollar el sur, que sigue estancado en la miseria, en la violencia de los caciques, en la injusticia, en el asesinato de los líderes y ahora con la presencia de la delincuencia organizada. Eso trae nuevos periodos: pasan 10 o 20 años y la violencia vuelve a surgir. Nuevas células, nuevos movimientos armados, nuevos enfrentamientos, en una espiral que se va desarrollando. La violencia no va retrocediendo: las zonas afectadas son cada vez mayores, los sabotajes que se hacen son cada vez más dañinos, más extensos, afectan más a la economía, y todo eso no ha terminado de resolverse”. Agrega que “se ha pensado que por la vía de la fuerza, con la desaparición de los militantes de los movimientos armados de las décadas de 1960, 1970 y principios de 1980 se había eliminado el problema, pero no fue así. Las condiciones para el desarrollo de grupos armados ahí están todavía, el potencial ahí está. El hecho de que el Ejército y el gobierno estén tratando de combatir al ERPI en Guerrero demuestra que ahí sigue habiendo movimientos armados”.

Sin política de defensa: La destacada participación del sector castrense en la preservación de la seguridad nacional y sobre todo en la seguridad pública, se da a pesar de que México carece de una política de defensa que regule la actuación del Ejército y la Marina en labores concretas, como por ejemplo los operativos y los retenes.

Jorge Luis Sierra explica que “esto nos deja a los mexicanos en una debilidad de grandes dimensiones. Si México no tiene una política de defensa, ¿cómo va a ser pensada la actividad y la estrategia de las fuerzas armadas? y ¿cómo va a encajar la estrategia de las fuerzas armadas en el resto de las necesidades nacionales?”

Carecer de esa política significa, “simplemente, (que) no hay una guía para las fuerzas armadas y no hay una guía para el Estado mexicano para saber adecuar el trabajo de las fuerzas armadas en las necesidades del desarrollo político, económico y social. Esta parte es completamente deficiente”.

Sierra puntualiza que no puede haber un programa de seguridad nacional que no esté acompañado por uno de defensa; este último, dice, depende de la política de defensa nacional. De esos programas complementarios se debería derivar el presupuesto para la defensa nacional, “pero acorde con una visión más global, mucho más nacional de la seguridad y la defensa”.

En su página 48, el programa introduce la siguiente frase: “Establecer los postulados generales de una política de defensa nacional”.

Identificada como la “línea estratégica 2.2.8”, ésta se desprende de la “línea de acción 2.2 Incidir, a través de políticas públicas sobre factores que desempeñan un papel crítico en la génesis de amenazas y de riesgos”, perteneciente al “objetivo específico 2 Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la seguridad nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla”.

El doctor Javier Oliva, experto en seguridad nacional, explica que, a juzgar por las decisiones que ha tomado, el equipo del presidente Felipe Calderón “ha confundido notable, estructural y conceptualmente” la seguridad nacional con la seguridad pública.

El académico juzga que “hay una impericia y un desconocimiento de la materia. Mi hipótesis central es que el gobierno anterior y éste han dado respuestas de manera táctica pero no estratégica. Es decir, hay respuestas a modo pero no hay una línea a largo plazo: nombran y quitan funcionarios, mandan la iniciativa, firman decretos, le cambian de nombre a la PFP (Policía Federal Preventiva, ahora Policía Federal). Eso demuestra una imprecisión en el objetivo”.

Oliva explica que la función, la misión y el instrumento de un soldado es la violencia. “Y la violencia fundamentalmente para aniquilar al enemigo, y aniquilar significa matarlo. No es que sean buenos o malos, sino que ésa es la filosofía de la guerra”.

Indica que “el tomador de decisiones está confundido, porque no sabe, no le han explicado, cuáles son las funciones de un soldado sea mexicano, colombiano, o el que sea”.

El académico de la Universidad Nacional Autónoma de México añade: “Cuando se echa mano de las fuerzas armadas debe ser de manera provisional, porque ésta no es su función y no debe ser permanente. Si el tema de la seguridad pública se convierte en un tema estructural, quiere decir que el

Estado, no el gobierno en turno, está fallando. Ningún país puede decir, sin que esté en guerra o en un conflicto intenso como Colombia, que el tema de la seguridad pública es de seguridad nacional, porque entonces denota que está quebrada la impartición de justicia. En México, pareciera que el tomador de decisiones, al suponer que esto va a ser permanente, está aceptando el fracaso rotundo en la impartición de justicia y en la certeza jurídica. Entonces, ¿de qué sirve tener elecciones?”

Más espionaje y control social: Para Javier Oliva, “la seguridad nacional empieza por las carreteras, por el buen empleo, la certeza de un sistema educativo; no por políticas correctivas como las que hacen (Álvaro) Uribe, (Silvio) Berlusconi, gobiernos de derecha como el de Calderón en México. Si leemos la agenda de riesgos, la pobreza y la marginación aparecen en los últimos lugares, y deberían estar en los primeros”.

Además de las cinco amenazas, el programa apunta seis riesgos a la seguridad nacional. El último, o sexto riesgo, se conforma por los “desequilibrios en el desarrollo nacional” y abarca indistintamente los ámbitos de los “desarrollos social, económico y político”.

El académico señala que la agenda nacional de riesgos “indudablemente” se debe replantear. “Con qué criterios está hecha, ¿con criterios de control o de promoción de la justicia social?”

— De no atenderse la pobreza, la marginación, la impunidad, ¿qué le espera a los mexicanos?

—Intentos de control sobre el ciudadano. Toda esta idea de poner cámaras.

— ¿La nueva cédula de identidad?

—Todos son controles. Es el miedo al ciudadano por parte de la autoridad.

Una autoridad que carece de legitimidad, y no me refiero sólo al proceso electoral, sino que carece de legitimidad en el ejercicio de gobierno: una autoridad se legitima también gobernando. Cómo se legitiman los gobiernos en México, a través de programas como Oportunidades, de crear condiciones para la movilidad social. Pero qué pasa cuando el número de pobres va aumentando, pues es un gobierno que se está deslegitimando. Sí veo que éste puede ser un problema en el corto plazo. Apenas estamos a la mitad de la administración y ahí están los datos, los resultados de los programas sociales. Al finalizar 2009, los mexicanos en extrema pobreza alcanzarán los 37 millones y los indigentes, los 12 millones, estima la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Al presentar el documento Panorama social de la pobreza 2009, el pasado 19 de noviembre, la comisión resaltó que México presentará la mayor caída del

Producto Interno Bruto en toda la región, calculado en aproximadamente 7 por ciento. “No hay segundas oportunidades”

La desatención a las problemáticas sociales conlleva la pérdida de espacios. Jorge Luis Sierra reflexiona que los territorios que ahora busca “recuperar” el gobierno se perdieron incluso desde antes de que llegara la delincuencia organizada.

“No había inversión estatal, construcción de hospitales, de carreteras, inyección para el fortalecimiento de los municipios, un reforzamiento para el sistema educativo, dinero para el pago de maestros, construcción de escuelas, etcétera. Ese territorio estaba abandonado por el Estado, estaba perdido. La suerte de esos mexicanos estaba prácticamente a la deriva. En esas condiciones, donde no hay políticas de Estado, donde el Estado prácticamente ha abandonado ese territorio, llega el narcotráfico y lo aprovecha para sus actividades.” El experto en seguridad nacional indica que el problema viene de muchas décadas atrás e implica negligencia histórica respecto de esas regiones. “Para recuperar los espacios que ha perdido el Estado mexicano se necesita algo más que el uso de la fuerza, se necesita de todos los elementos del poder nacional. Todos los mexicanos estaríamos en la necesidad de contribuir con algo; pero si el gobierno está confiando solamente en las fuerzas armadas y en las fuerzas de la Policía Federal y no está contando realmente con el apoyo de los ciudadanos, entonces es una política que difícilmente puede tener éxito”.

—Sería éste el momento de hacer algo más y no sólo dejarlo en manos de los militares y en el elemento de represión. ¿O podrá postergarse dos o tres años?

—No hay segundas oportunidades, lamentablemente. Hemos estado, como país, desperdiciando muchas oportunidades y estamos dando pasos hacia atrás. En Honduras hubo realmente una posición muy crítica con el golpe militar porque ahí había problemas desde muchos años atrás.

Ése es el riesgo para el país, observa Sierra. “A eso es a lo que se refiere Estados Unidos cuando dice que hay un Estado fallido: a que haya una alianza en México de narcotraficantes con funcionarios y una parte de las fuerzas armadas, una parte de los partidos políticos que intenten dar un golpe de Estado. Ése sería el escenario más grave del país, ahí es donde estaríamos alcanzando un estado de ingobernabilidad y ahí desgraciadamente no tendríamos tiempo para poder resolverlo con herramientas teóricas”.

Respecto del Programa para la seguridad nacional (2009-2012), opina que, “desde un punto de vista objetivo, fue un trabajo enorme de la comunidad de seguridad nacional. Muchos de los conceptos que están ahí vertidos son resultado de reflexiones y del trabajo intenso. Pero en la realidad, el país no tiene las herramientas indispensables como para poder traducir el plan a resultados concretos”.



El presidente Calderón dio a conocer en los "Diálogos por la Seguridad", que el Ejército Mexicano se mantendrá en labores de seguridad pública hasta el último día de su mandato constitucional, ya que las policías estatal y municipal no cuentan con la capacitación ni con la fuerza para enfrentar a la delincuencia organizada, además de que no son confiables y muchos de sus elementos fueron infiltrados por los grupos delictivos y es necesaria su depuración. Sin tomar en cuenta las críticas internas e internas por el estatus del fuero militar en México. El presidente Felipe Calderón envió al Congreso un paquete de iniciativas que no solo eleva a rango de ley la intervención del Ejército en labores de "Seguridad Interior", sino que le otorga nuevas facultades, sin que los poderes Legislativo Judicial tengan mayores funciones que las de trámite.

Justo a la mitad de sexenio el actual modelo de militarización de combate a la delincuencia organizada y narcotráfico, su principal actor: el Ejército muestra signos de debilidad, infiltración, corrupción y abuso contra la sociedad civil, lo que ellos llaman daños colaterales en esta autodenominada "guerra", el gabinete de seguridad continua desorganizado y confrontado, la policía en sus tres órdenes de gobierno es insuficiente, para detener la oleada de violencia, además de que es un secreto a voces que los carteles de la droga se enganchan ahora en el poder político.

De qué sirve combatir al narco, sino se toca su estructura financiera, que es realmente donde la duele, la detención de una capo, no afecta su organización, ya que llega uno nuevo y más sanguinario, ya que los sicarios que estaban hasta el fondo en cadena de mando al ser detenidos o muertos sus jefes, estos toman el poder y la escalada de violencia sube, Hasta este tercer año de gobierno calderonista se empiezan a tomar medidas para el lavado de dinero, pero estas son excesivas y se está entrando en terrorismo fiscal.

José Luis Piñeiro y Erubiel Tirado coinciden en un punto clave. El modelo represivo debe reformularse. Pero señalan que no se ve la intención gubernamental de cambiar la estrategia.

Por otro lado, hay cifras que señalan que entre 1993 y el 2009 han desertado 217 mil soldados de las filas del Ejército Mexicano y algunos de ellos, que fueron entrenados por la DEA, por el FBI y formaban parte de los grupos especiales de elite, se llevaron las armas y están muy bien entrenados ahora trabajando para los CÁRTELES "Todos los grupos de derechos humanos mexicanos y norteamericanos como Human Rights Watch, coinciden en que la militarización de la sociedad ha incrementado las violaciones a los derechos humanos. Entonces.

Hay algunos que dicen que México está en el camino del Estado fallido. Por ejemplo, cuando Felipe Calderón fue a Ciudad Juárez después del incidente del 30 de enero, dijo que tenía todo México bajo control, pero a Juárez tiene que ir en secreto, no aparece en público, no puede de otra manera porque el Estado no controla en Ciudad Juárez, y en ese sentido en Ciudad Juárez hay un

Estado fallido, porque el gobierno no puede garantizar la seguridad de la población y esa es una de las condiciones más reconocidas del Estado fallido.

“Las políticas neoliberales aplicadas en México desde 1982 han dejado un Estado mucho más débil, y es muy irónico porque ahora, después de la supuesta democratización del país en el año 2000, México se encuentra con una democracia muy débil, muy floja en donde otros recursos, como las remesas, se utilizan para construcción de infraestructura y para proveer a la población de los servicios que el Estado está obligado a proporcionarle. Lo irónico es que durante 70 años de gobierno priísta, México fue casi el único país de América Latina que no cayó bajo un régimen militar, pero con la llamada democratización va hacia un estado muy militarizado. En este momento hay más tropas y policías en las calles de México de las que el gobierno británico envió para invadir y ocupar Irak.

La presencia de tropas estadounidenses en México contravendría la ley pero también provocaría tanto descontento popular en México como en Estados Unidos. Además, México fue uno de 12 países latinoamericanos en seguir una decisión de la Corte Penal Internacional que niega la impunidad de soldados estadounidenses en el extranjero. Así que para Estados Unidos es mucho mejor entrenar policías y soldados extranjeros, en este caso mexicanos, porque así va a ser problema del gobierno mexicano si alguien se queja de violaciones a los derechos humanos.

El discurso de Estados Unidos cambió después de la caída del muro de Berlín, ya no es el comunismo porque en los 80 encontraron otro pretexto que es el narcotráfico, y después del atentado en Nueva York en el 2001 las justificaciones de la guerra contra el narcotráfico se mezclaron con temas como la seguridad, la amenaza terrorista de los extremistas del Islam, la izquierda, los guerrilleros, los que supuestamente están trasportando armas de destrucción masiva por América Latina para hacer un ataque contra Estados Unidos.

Los políticos estadounidenses están metiendo en la mente pública que hay una amenaza terrorista de México, asociando con el narcotráfico, entonces tratan de asociar los grupos de insurgencia con el narcotráfico y es un pretexto muy efectivo, sobre todo en Estados Unidos donde obviamente no hay una conciencia de lo que realmente está pasando. Los discursos de la guerra fría se repiten pero ahora con el pretexto del narcotráfico, del terrorismo y del chavismo.”

## **6.2 Las Fuerzas Armadas de México frente a la Seguridad Nacional.**

A principios de los años 80´s los primeros estudios sobre la cuestión de Seguridad Nacional en México planteaban que una característica sobresaliente era la escasa participación que tenía el sector militar, tanto en la definición misma del concepto, como en la toma de decisiones sobre los mecanismos más adecuados para hacer frente a los peligros que la acechan.

Algunos de los propios estudios sobre las fuerzas militares en los años 70´s y los 80´s enfatizaban la poca participación política de estos en la vida nacional, debido a que los militares estarían sujetos al poder civil, ocupando un plano secundario en las relaciones de poder; no habría una casta militar que obstruyera el juego político; y que el ejército habría sufrido un proceso de despolitización.<sup>197</sup>

La asistencia militar de Estados Unidos a México ha estado presente desde los años 50´s, existiendo un estrecho vínculo entre las distintas manifestaciones de la lucha de clases y el creciente profesionalismo, así como la gradual dependencia del mismo a la asistencia militar americana. Los cursos seleccionados, el armamento y el equipo técnico han estado vinculados a las necesidades planteadas por la lucha popular, como aconteció durante las coyunturas de 1959, 1967-1969 y 1971-1975, por ejemplo.<sup>198</sup>

Y así puede verse en otras coyunturas, incluyendo el conflicto chiapaneco, el movimiento estudiantil de 1968 fue el parte aguas para que las fuerzas armadas comenzaran a incrementar su papel protagónico en la vida nacional. Según Piñero, no obstante el ritmo conservador de crecimiento de las fuerzas armadas mexicanas, la continuada profesionalización aumentó las capacidades de vigilancia y de acción en la preservación del orden interno, así como en el desempeño potencial de funciones en el conjunto del Estado, inimaginables hace 15 años. Impensable si el sistema educativo militar (UDEFA) hubiese permanecido sin variaciones trascendentes desde 1970, esto es, a partir del gobierno de Echeverría.<sup>199</sup>

Analistas estadounidenses, varios de ellos militares, también enfatizan el creciente papel de los militares mexicanos en la ecuación de Seguridad Nacional a partir de 1968.<sup>200</sup> De acuerdo con estos, la nueva orientación de la Seguridad Nacional, en la práctica implicó un creciente involucramiento de los militares en la recolección de información política de inteligencia en contra de grupos subversivos existentes y de otros percibidos como tales, e inclusive la participación de elementos militares en grupos paramilitares ("Brigada Blanca") para acabar con "grupos extremistas"; se hizo norma una cooperación conjunta entre la policía, especialmente, especialmente agentes federales, y los militares. Una infusión de nuevo liderazgo en el cuerpo de oficiales fue de otro efecto en 1968 en los militares, lo que llevó a oficiales más jóvenes tomaran el control de posiciones de toma de decisiones en la Secretaría de la Defensa Nacional y en las comandancias de la zona. Se creó una nueva comandancia de zona y se

---

<sup>197</sup> Pellicer, Olga, "La Seguridad Nacional en México", Cuadernos Políticos, México, 1981, No. 27 de enero-marzo, pp. 23-34.

<sup>198</sup> Piñero, José Luis, Ejército y sociedad en México: pasado y presente Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. 1985, p.134.

<sup>199</sup> *Ibíd.*, p.134.

<sup>200</sup> Camp. Roderic, Ai, *Generals in the palace. The military in modern México.* Oxford University Press: New York, 1992.

establecieron tres nuevos batallones-infantería, paracaidistas y policía militar-, sí como una nueva compañía de ingenieros de combate "zapadores" en la guardia presidencial. Al mismo tiempo, la mitad de las tropas del ejército recibió nuevo armamento y la fuerza aérea adquirió 37 nuevos aviones de los Estados Unidos.

Durante la administración de López Portillo se creó un ambiente más favorable para cambios sustantivos dentro de las fuerzas armadas. Primero, se estimuló a que el ejército consolidará su papel en el área de la seguridad pública al tomar la protección de instalaciones vitales, incluyendo las petroleras. Segundo, se amplió el involucramiento de los militares en la definición de la política de Seguridad Nacional. Tercero se avanzó en la modernización de la educación y del armamento. Y, cuarto, se dio más presencia pública a los militares.

De la Madrid continuó con el apoyo a los militares quizá en algunos aspectos más intensamente que sus dos antecesores, la presencia pública de los militares en desfiles civiles y el discurso presidencial incorporó términos tales, como "piedra angular" de la estabilidad interna y "guardián de la sociedad" al referirse a los militares. El creciente papel de estos en los programas antinarcóticos, que comenzaron en el sexenio anterior, caracterizó el gobierno De la Madrid. También los conflictos centroamericanos, y en particular el de Guatemala, llevaron a que se estableciera una presencia militar más fuerte en la frontera sur, y le dio a los militares una voz más influyente en cuestiones de política exterior.

Salinas de Gortari incluyó a los militares como un importante elemento en su nueva fórmula de alianzas políticas, en la búsqueda de darle mayor legitimidad a su gobierno, en esta perspectiva. Salinas hizo un uso extensivo de los militares para ejecutar algunas de sus decisiones: detención de importantes narcotraficantes, líderes sindicalistas corruptos y quiebra de huelgas de trabajadores industriales como la de Cananea en Coahuila, también utilizó tropas para mantener el orden en elecciones estatales y en algunos casos realizar fraudes electorales. Los involucró en el Gabinete de Seguridad Nacional creado en 1989, y promovió un importante aumento en el presupuesto para las fuerzas armadas. Además de la compra de armamento de diversas naciones en el mundo, sobre todo a partir del 1º de enero de 1994.

Hacia finales de la administración salinista, se intenta establecer un Consejo de Seguridad Nacional para la coordinación de todas las instancias y dependencias encargadas de la Seguridad del Estado incluyendo las fuerzas armadas, en una forma no prevista por la Constitución, y por la vía de los hechos, le dio mayores funciones policíacas a las fuerzas armadas, de manera inconstitucional.

Así en un periodo de 25 años, los militares se han modernizado en términos de equipo militar adquirido en Estados Unidos, Europa, Israel y

América Latina. Han incrementado más del doble sus números, y lo más importante, el progreso en la educación militar ha tenido el más grande impacto sobre la influencia militar en cuestiones de Seguridad Nacional. En ello ha jugado un papel importante el Colegio de Defensa Nacional creado en 1981 por la Secretaría de la Defensa Nacional, que provee estudios en cuestiones de Seguridad Nacional e internacional, estrategia militar y administración de recursos; y el Centro de Estudios Superiores de Mando y Seguridad Nacional, creado por la Secretaría de Marina en la misma fecha. Esta educación pone a los militares mexicanos en una posición mucho mejor para participar efectivamente en acciones consideradas de Seguridad Nacional, cabe hacer mención que muchos mandos superiores han recibido educación militar también en Estados Unidos y algunos de ellos- al menos cuatro de los mismos- han recibido entrenamiento contrainsurgente en la famosa Escuela de las Américas.

Con Zedillo, los militares asumirán un papel más protagónico en la vida nacional. Y como resultado del conflicto en Chiapas a partir del mes de enero de 1995, la copula militar puso enmarca una profunda reestructuración de la fuerzas armadas, cuya máxima prioridad es integra comandos de elite adiestrados para realizar operaciones en áreas urbanas y suburbanas, así como actuar en desierto, montaña y selva. En el corto y mediano plazo las fuerzas armadas mexicanas entraran en tareas de contrainsurgencia y la lucha antinarcóticos, en el Programa de Desarrollo del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, se definen los objetivos a corto y mediano plazo:

1. La organización del ejército en comandos pequeños, altamente sofisticados, con gran movilidad, precisión y eficacia.
2. La confirmación de un verdadero sistema de inteligencia militar. (Inconstitucional, porque solo el CISEN está facultado para hacerlo, en tiempos de paz).

La ideología de la Revolución Mexicana, el Nacionalismo Revolucionario, jugo por mucho tiempo, el papel de cohesionador y estabilizador del conjunto de la formación Económico-Social, mexicana con un discurso sobre la defensa de la soberanía e independencia nacionales, pero a partir de la modernización neoliberal, esta ideología entro en contradicciones. Y con ello surgieron "inquietantes tendencias de subordinar la noción de soberanía nacional a la razones supuestamente superiores de la seguridad".<sup>201</sup>

En este proceso, como apunta Bartra, los tecnócratas que intentan consolidar su hegemonía en el PRI y el gobierno no se ha librado de las peculiaridades que caracterizan el sistema: autoritarismo, ineficiencia y corrupción. Así las fuerzas autoritarias que se encuentran en el Estado, con inclinaciones represivas son las que propician la idea de definir la Seguridad

---

<sup>201</sup> BARTRA, Roger, "Nacionalismo Revolucionario y Seguridad Nacional" En, En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores) Editorial Siglo XXI, pp. 146-171.

Nacional. Los gobiernos autoritarios sienten la necesidad de vigilar su contorno social, para frenar preventivamente las tendencias que amenazan la Seguridad del Estado.

Plantea Bartra, “el peligro de que el nacionalismo tradicional sea sustituido por una cultura de Seguridad es real. Ello podría conducir a una peligrosa escalada, pues sabemos bien, que el culto a la seguridad termina propiciando la expansión de la inseguridad”.<sup>202</sup>

Y con esta escalada a comenzado ya, desde los sexenios de Miguel de la Madrid, hasta el actual presidente Felipe Calderón Hinojosa del PAN (Partido Acción Nacional. Recordemos que con el presidente Carlos Salinas de Gortari el concepto de Seguridad Nacional adquiere mayoría de edad y con ello su carta de naturalización, no obstante la ambigüedad con la que se manejan los planes nacionales de desarrollo de ambos sexenios. Se intenta darle un concepto, un contenido integral para “mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional” y en al cual las fuerzas armadas colaborarían en “**COADYUVAR**” o “**CONTRIBUIR**” a la Seguridad Nacional.

En la perspectiva salinista de seguridad, se crea a manera estadounidense, el Consejo de Seguridad Nacional- un Gabinete de Seguridad Nacional,- que incluiría a la Secretaría de Gobernación, además desaparece la Dirección Federal de Seguridad, y en su lugar se crea la Dirección General de Seguridad Nacional, misma que se transforma en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, entre cuyas atribuciones tiene la de “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.<sup>203</sup>

Aquí una reflexión sobre las actividades de inteligencia, en su vocación democrática la que justifica esta atención especial, pues se observa que pone límites y requisitos a esa actividad del Estado. Lo faculta para que haga lo que debe hacer y lo acota para que no haga lo que no debe hacer, ¿porque solo el CISEN es la autoridad encargada de la inteligencia y contrainteligencia en nuestro país? Y ¿qué pasa con el vacío legal de la inteligencia que realizan el Ejército y la Marina?

**En nuestro sistema constitucional la competencia de Seguridad Nacional en su vertiente de seguridad interior, en tiempos de paz, corresponde a la Secretaría de Gobernación, quien la ejerce a través del Centro de investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en esta materia SEDENA, SEMAR Y LA SSP sólo actúan a través de su coadyuvancia con la SEGOB.**

En la Administración del presidente Vicente Fox, no hubo mucho avance en temas de Seguridad Nacional, lo más evidente es la pérdida del equilibrio político de los dos panistas que han ocupado la silla presidencial de México.

---

<sup>202</sup> *Ibíd.*, p. 151.

<sup>203</sup> Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos y abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990” editorial Siglo XXI, México, 1990, pp. 107-145.

Felipe Calderón y Vicente Fox muestran hoy el desgaste de una confrontación personal que se agudizó con el debate sobre la legalización de las drogas.

El Presidente dijo en el "Diálogo por la Seguridad" que si el problema del narcotráfico "se hubiera tocado cuatro o cinco años antes, estaríamos en una situación mucho mejor". Y su secretario de Seguridad, Genaro García Luna, golpeó al anterior sexenio al que también sirvió al frente de la AFI al decir que "la Policía Federal en la pasada administración no tiene ninguna detención de narcotraficantes ni secuestradores" y que ahora van mil 300, sólo de secuestradores. Era contundente el mensaje de Calderón a un Fox que días antes había declarado que durante su sexenio "no se vivían los niveles de violencia que se viven hoy" y que en su sexenio existían "equilibrios que hoy están rotos".

Y el ex presidente propuso legalizar las drogas, cobrar impuestos por su venta y retirar al Ejército del combate en las calles para evitar su desgaste.

Pero ese choque está todavía por ver sus peores convulsiones con la disputa albi azul por la sucesión presidencial de 2012. Y mientras la nación es sacudida por una fallida guerra contra el crimen organizado, el Presidente y su antecesor exhiben sus miserias políticas.

Se enfrasan en dimes y diretes que nada ayudan a resolver la crisis y sí en cambio enrarecen el ambiente que reclama urgente una solución al problema.

El Presidente Calderón busca militarizar aún más el combate a la delincuencia organizada: pretende que las Fuerzas Armadas tomen el control en aquellos lugares del país en los que el propio Poder Ejecutivo considere que está en peligro la Seguridad Interior. Con el argumento que se debe dar respaldo jurídico a la participación del Ejército y la Marina en tareas de seguridad, en abril pasado Calderón presentó al Senado cuatro iniciativas para que en la legislatura que inicia en septiembre se modifiquen las distintas normas relacionadas con la actuación de los militares contra el narcotráfico y otras formas contra la delincuencia organizada. Se quiere legalizar lo ilegal y aun cuando sea legal será siendo inconstitucional, porque la Constitución no se puede estar modificando a capricho. Calderón se basa en el **Artículo 89**. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

**Fracción VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. En mi punto de vista cuando la Constitución se refiere a seguridad interior: se refiere a que las fuerzas armadas serán los garantes de las instituciones legalmente establecidas, para defender áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país, los militares deben ser llamados para situaciones de emergencia, en objetivos muy concretos, solo

para defender los objetivos de riesgo, por ejemplo en Italia entre 1990 y 1993, cuando la mafia atacaba directamente al Estado, mataba magistrados y hacía estallar edificios de gobierno, los militares eran utilizados para sitiarse y defender esos inmuebles, así como las casas de los magistrados, el Ejército era útil, para que la policía pudiera dedicarse a sus tareas propias, las investigaciones, no se puede delegar las funciones de la policía al ejército.

**Artículo 129 (Constitucional).** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las estableciere para la estación de las tropas.

El deficiente sistema de justicia militar atenta contra las políticas de seguridad y contra el narcotráfico. La necesidad de mejorar la seguridad pública en México es evidente, no obstante, para ser efectiva, cualquier estrategia que pretenda abordar el problema de la inseguridad de la inseguridad debe también resolver la impunidad generalizada de los abusos cometidos por militares en operativos. Los militares mexicanos que cometen violaciones graves de derechos humanos no están siendo debidamente investigados y sancionados, lo cual atenta contra los esfuerzos de México por combatir la violencia producto del narcotráfico.

El informe de 85 páginas, titulado "Impunidad Uniformada: Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y seguridad pública", describe 17 casos de graves abusos militares contra más de 70 víctimas, entre ellos varios casos de 2007 y 2008. Los abusos incluyen asesinatos, torturas, violaciones sexuales y detenciones arbitrarias. Ninguna investigación militar sobre estos casos ha concluido con una condena penal, ni siquiera de un soldado, por la comisión de violaciones de derechos humanos. El único caso que concluyó con la condena de cuatro soldados fue investigado y juzgado por autoridades civiles.

"La necesidad de mejorar la seguridad pública en México es evidente", expresó José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch. "No obstante, para ser efectiva, cualquier estrategia que pretenda abordar el problema de la inseguridad debe también resolver la impunidad generalizada de los abusos militares cometidos durante los operativos".

Los abusos continúan ocurriendo porque los responsables no son sancionados, señala el informe, en gran parte debido a que la mayoría de los casos son investigados y juzgados por los propios militares, mediante un sistema de justicia militar que carece de garantías básicas de independencia e imparcialidad.



Algunos de las deficiencias más serias del sistema de justicia militar son que el Secretario de Defensa ejerce a la vez poderes ejecutivos y judiciales sobre las fuerzas armadas; que los jueces militares no gozan de la garantía de permanencia en el cargo y podrían razonablemente temer que se les aparte de su cargo si emiten decisiones que el Secretario no comparte; que la revisión por autoridades civiles de las decisiones adoptadas por los tribunales militares es sumamente limitada, y que prácticamente no existe ningún escrutinio público de las investigaciones y los juicios militares.

Por lo tanto, concluye el informe, el sistema de justicia militar mexicano está muy lejos de cumplir con su obligación de impartir justicia en casos de abusos militares contra civiles. En un caso de mayo de 2007, por ejemplo, varios soldados detuvieron a ocho personas luego de un enfrentamiento armado entre militares y supuestos narcotraficantes. Pese a que ninguno de los detenidos había participado en el enfrentamiento, fueron trasladados por los soldados hasta instalaciones militares, donde los soldados les propinaron golpes y patadas a cuatro de ellos, cubrieron sus cabezas con bolsas plásticas y los obligaron a permanecer en el piso con los ojos vendados. Un agente del ministerio público federal solicitó a las autoridades militares que investigaran a los soldados. Los militares cerraron la investigación penal un mes después, sosteniendo que no existían pruebas que acreditaran que los soldados habían cometido un delito.

En otro ejemplo de agosto de 2007, cinco soldados detuvieron a un hombre y lo mantuvieron incomunicado durante más de 24 horas en instalaciones militares, donde le propinaron golpes y patadas, colocaron una bolsa de tela sobre su cabeza, lo ataron de pies y manos, volcaron agua en su rostro mientras le asestaban golpes en el abdomen y le aplicaron descargas eléctricas en el estómago. Un agente del ministerio público federal solicitó al ministerio público militar que investigara el caso. A pesar de la existencia de exámenes médicos en los cuales se documentaban las torturas infringidas, las autoridades militares cerraron la investigación, y determinaron que no habían encontrado pruebas de que los soldados habían cometido algún delito.

El informe señala que, en enero de 2009, Human Rights Watch preguntó a funcionarios de alto rango de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) por ejemplos de casos de violaciones graves de derechos humanos juzgados por la justicia militar que hayan concluido en la imposición de una condena penal a personal militar. Si bien los funcionarios respondieron que existían muchos ejemplos, sólo pudieron mencionar un único caso de 1998. A pesar de reiteradas solicitudes de Human Rights Watch, la SEDENA no ha proporcionado una lista de estos casos, ni una copia de la decisión adoptada en el caso de 1998.

Las autoridades militares se basan en el Código de Justicia Militar, que establece el uso de la jurisdicción militar (fuero de guerra) cuando militares que

se encuentran "en servicio" cometen delitos federales o del fuero común, así como en una interpretación forzada de la Constitución Política, para justificar su decisión de investigar violaciones graves de derechos humanos, señala el informe. En general, los agentes del ministerio público locales y federales han permitido que las autoridades militares asuman estos casos.

Sin embargo, la Constitución Política de México no exige este resultado, ya que prevé la jurisdicción militar exclusivamente "para los delitos y faltas contra la disciplina militar". Este resultado es, además, contrario a una decisión reciente y vinculante de la Suprema Corte que definió "servicio" militar como la "realización de las funciones propias e inherentes al cargo que desempeña". Si bien la Suprema Corte no señaló expresamente que todos los abusos militares contra civiles deben ser investigados y juzgados por autoridades civiles, los abusos graves como violaciones sexuales y torturas claramente no pueden ser considerados "funciones inherentes" de las fuerzas armadas. Asimismo, la práctica de las autoridades militares contradice el derecho internacional, que exige que las violaciones de derechos humanos sean investigadas y juzgadas a través de mecanismos efectivos e independientes.

"México no se ha tomado en serio el problema de los abusos militares", manifestó Vivanco. "Mientras no lo haga, el compromiso que ha expresado para fortalecer el estado de derecho significa muy poco".

Una Delegación de Human Rights Watch presidida por su Director Ejecutivo Kenneth Roth presentó las conclusiones del informe esta semana ante miembros del gabinete del Presidente Felipe Calderón, incluidos el Secretario de Gobernación, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia Militar. Human Rights Watch exhortó al gobierno de Calderón a asegurarse que los abusos graves cometidos por militares contra la población civil sean investigados y juzgados por autoridades civiles ante el sistema de justicia penal, ya sea federal o local.<sup>204</sup>

Conforme crece el número de víctimas, cunde la percepción de que las fuerzas armadas han sido menos efectivas que las policías.

Cuando Felipe Calderón declaró la guerra a los cárteles de la droga, en 2006, llamó a las fuerzas armadas a servir de punta de lanza. Desde entonces,

---

<sup>204</sup> José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch (México, D.F.) - Los militares mexicanos que cometen violaciones graves de derechos humanos no están siendo debidamente investigados y sancionados, lo cual atenta contra los esfuerzos de México para combatir la violencia producto del narcotráfico y para mejorar la seguridad pública, señaló Human Rights Watch en un informe publicado el 29 de abril de 2009.

50 mil militares han instalado retenes, patrullado ciudades y cateado casas en busca de traficantes y mercancía.

Pero, conforme las dudas se acumulan sobre la efectividad de la cruzada antinarcóticos de Calderón, que a la fecha ha costado 18 mil vidas, aumentan también los riesgos políticos para el Ejército y la Armada, tradicionalmente entre las instituciones que han gozado de mayor confianza en el país.

El general brigadier Benito Medina ha indicado que los militares mexicanos no pueden triunfar por sí solos frente a un enemigo poderoso que trasciende las fronteras nacionales. "Necesitamos la colaboración de la comunidad internacional", sostuvo Medina, director de educación militar en la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea, en declaraciones a un diario mexicano.

En particular el Ejército es cada vez más el pararrayos para quienes dicen que la estrategia de Calderón no ha logrado contener el explosivo crecimiento de la tasa de muertes. Defensores de derechos humanos acusan a los soldados de cometer abusos con los pobladores en su cacería de traficantes. Y existe un sentimiento cada vez más extendido de que, pese al poder de fuego y los recursos del instituto armado, ha sido menos efectivo en cuanto fuerza policial.

Las manifestaciones contra la violencia impune en Ciudad Juárez dirigieron más críticas a los soldados que a los traficantes, y muchos residentes desean ver a los uniformados de vuelta en sus cuarteles. Muchos se preguntan también si los militares, desplegados ahora a lo largo de la frontera norte, resultarán tan susceptibles a la corrupción como los policías.

Si la institución fundamental de cualquier Estado, las fuerzas armadas, no pueden vencer en la batalla contra el narcotráfico, ¿qué vendrá después?", pregunta José Luis Piñero, experto en seguridad nacional de la Universidad Autónoma Metropolitana. "Es el último recurso."

Las fuerzas armadas mexicanas –Ejército, Armada y Fuerza Aérea disponen de 250 mil efectivos y gozan de alta estima en la nación, pese a algunos indicios de deslices durante los más de tres años de la guerra contra las drogas.

Calderón ha reconocido las limitaciones de los militares. En Ciudad Juárez, donde la guerra entre cárteles ha ocasionado más de 4 mil muertes desde 2008, pese a la presencia de 10 mil soldados y policías federales, el

titular del Ejecutivo federal prometió a los hartiados residentes replantear su estrategia y poner más atención en las condiciones de trabajo y de vida. Hace unos días ordenó también el retiro paulatino de los uniformados a sus cuarteles.

Aunque aún hay quienes expresan apoyo al uso de las tropas en operaciones antinarcótiros, el margen se ha reducido en los dos años pasados. La corrupción policiaca, en especial a los niveles estatal y local, hizo que muchos vieran en los soldados la fuerza más confiable para enfrentar a las bandas criminales fuertemente armadas.

La guerra a las drogas ha inflado el presupuesto militar y creado una oportunidad para que las fuerzas armadas ganen influencia. "Si vencen, serán más fuertes políticamente –comenta Raúl Benítez, especialista en seguridad nacional de la UNAM. Y ellas creen que así será."

Sin embargo, las muertes relacionadas con el tráfico de drogas y el fracaso del gobierno en asestar un golpe definitivo a los cárteles hacen que muchos mexicanos cuestionen la efectividad de la estrategia de militarización. Y los jefes militares, que jamás han parecido ansiosos por unirse a la guerra contra el narcotráfico, se preocupan de que pudieran acabar cargando con la culpa, señalan analistas.

"Han dejado muy en claro que reciben órdenes del mando civil", indica Roderic Ai Camp, del Colegio Mackenna de Claremont, especialista en el tema de las fuerzas armadas mexicanas.

Janet Napolitano irritó a funcionarios mexicanos, al cuestionar la efectividad de los militares en Ciudad Juárez. Sus comentarios se produjeron después del asesinato de tres personas conectadas con el consulado estadounidense en esa urbe. "El presidente Calderón ha participado a fondo, incluso enviando al Ejército a Juárez. No ha servido de mucho", comentó Napolitano en una entrevista con MSNBC.

Fernando Gómez Mont, secretario de Gobernación, respondió que las tropas han desempeñado un papel importante en la aplicación de la ley mientras el gobierno se apresura a limpiar y reconstruir las fuerzas policiales. Advirtió que las tropas continuarían en las calles el tiempo necesario.

Los militares han asestado algunos golpes importantes a los traficantes de drogas. En diciembre, marinos dieron muerte al capo Arturo Beltrán Leyva en una incursión en un complejo de departamentos en Cuernavaca. Un marino murió en la operación y, horas después de su publicitado funeral, cuatro de sus familiares fueron asesinados por sicarios en aparente represalia.

También han logrado la captura de otras figuras de alto perfil. Antes, a menudo los pitazos de policías corruptos permitían a los sospechosos escapar antes que llegaran las autoridades.

Los militares jamás habían tenido un papel tan prominente contra el narcotráfico. Antes se limitaban prácticamente a la búsqueda y destrucción de cultivos de amapola y mariguana; hoy investigan denuncias, recaban inteligencia, catean presuntas casas de seguridad y detienen sospechosos.

Críticos de la estrategia calderonista se quejan de que los militares nunca han sido adiestrados apropiadamente para esas tareas.

“Se les coloca en una situación para la que no están preparados, y cometen errores que dañan más su imagen”, considera Manuel Espino, ex presidente del PAN, y agrega que eso los pone en “riesgo innecesario”.

No está claro cuánto tiempo continuará el personal militar patrullando las calles como parte de la guerra a las drogas. “Nadie quiere que esta lucha se prolongue indefinidamente” –declaró el secretario de la Defensa, Guillermo Galván, durante la ceremonia del Día del Ejército.

### **6.3 La Simulación de las Garantías Individuales y los Derechos Humanos.**

La *guerra* contra el narcotráfico que lanzó Felipe Calderón al asumir la Presidencia mexicana en 2006 ha costado al Ejército 3,430 quejas por abusos a los derechos humanos de la población civil ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, que emitió 51 recomendaciones a la Secretaría de la Defensa (Sedena) en tres años, una cifra récord según el *ombudsman* del país, Raúl Plasencia, y especialistas y analistas en la materia.

La misma Sedena difundió en un comunicado que aceptó todas las recomendaciones de la CNDH y las procesó. En un caso inédito, las autoridades militares detallaron que cuatro soldados fueron sentenciados en el fuero civil, por las violaciones sexuales de 13 trabajadoras de un bar de Coahuila, ocurridas el 11 de julio de 2006.

Mireille Roccatti, ex presidenta de la CNDH (1997-1999), dijo en entrevista a CNN-México que ni siquiera en los años más fuertes del combate a las guerrillas en Chiapas, Guerrero y Oaxaca en la década de 1990 hubo tantas quejas contra el Ejército ante ese organismo defensor de los derechos humanos. Durante su gestión, dijo, la Comisión recibió 300 quejas en promedio por año y durante el bienio emitió 12 recomendaciones, todas ellas aceptadas.

2009 fue el año que la CNDH recibió más quejas (1,800) y emitió más recomendaciones (30) contra el Ejército. Un récord histórico, según la

Comisión. Comparadas con los reclamos que atendió Roccatti hace una década representan un incremento de 600%.

“Es el número más alto en la historia de la CNDH”, dijo el *ombudsman* Raúl Plasencia, momentos después de entregar a Felipe Calderón su informe anual de labores, el 5 de marzo pasado en la residencia oficial de Los Pinos, y de escuchar del jefe del Ejecutivo hablar sobre el papel de los militares en el combate a la inseguridad en el país.

“La mayor amenaza en México a los derechos humanos es el crimen organizado”, dijo Calderón, quien destacó la labor de las fuerzas armadas contra el hampa. “Su disciplina, su destreza militar, el despliegue que tienen en cada punto del territorio nacional, han sido claves, como un elemento vital, para poder contener la expansión del crimen organizado”.

Roccatti advierte que el problema deriva de que los militares ahora tienen más contacto directo con la ciudadanía, en particular en zonas urbanas.

“Tenemos que ser realistas. Los militares tienen un entrenamiento muy riguroso para combatir en guerras o contra guerrillas, que es muy diferente a la persecución de delincuentes, que desde luego están mimetizados con la sociedad civil, infiltrados en ella”, explica la ex *ombudsman*.

En defensa de la Secretaría de Defensa: La defensa a la Secretaría de la Defensa contra las críticas de los defensores de los derechos humanos ha sido la constante en 2010 de parte de funcionarios civiles y militares.

El Día del Ejército, el mismo general Guillermo Galván, titular de la Sedena, aseguró que en la lucha contra el crimen organizado no tolerará violación alguna a las garantías fundamentales de la población. Pero abogó por el fuero de guerra, que permite a los militares ser juzgados en instancias castrenses y no por impartidores de justicia civiles.

El 8 de marzo, el director de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Alejandro Negrín, aseguró a un panel de expertos internacionales reunidos en la sede de la ONU en Nueva York, que los soldados “auxilian temporal y complementariamente a las autoridades civiles” en el combate al narcotráfico.

Ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Negrín dijo que los militares actúan “a solicitud de las autoridades civiles en espacios geográficos delimitados”.

El organismo de la ONU examinó este 8 y 9 de marzo, en su reunión anual, el informe de la delegación mexicana sobre el cumplimiento de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que no se había presentado desde 1999.

El Parlamento Europeo aprobó este jueves una resolución en la que apoya al gobierno de México en la lucha contra el narcotráfico y la ola de violencia que se vive en el país.

Las opiniones de Galván y Negrín son contrarias a las de representantes de organismos civiles, como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Human Rights Watch (HRW) o la Comisión de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CDPDH), que han exigido el regreso de los soldados a sus cuarteles, el fin del fuero de guerra y la rendición de cuentas.

HRW sostiene que más de 40,000 mil miembros de las fuerzas federales, entre militares y policías, han sido desplegados en todo el país desde la llegada de Calderón al poder.

Luis Arriaga Valenzuela, del Centro Prodh, dice que la injerencia militar en tareas de seguridad pública sólo incrementó los abusos en el gobierno de Calderón, principalmente en regiones con fuerte presencia castrense como Sinaloa, Guerrero y Chihuahua.

Dice a CNN México que el aumento de violaciones derechos humanos se debe al mayor despliegue de militares en el país y a la impunidad que les permite el fuero de guerra. Del inicio del gobierno actual a junio de 2006 el Centro Prodh recibió quejas por violaciones a los derechos humanos desde 23 de los 31 estados del país, la mayoría de ellas cometidas en Guerrero, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán, Coahuila y Nuevo León.

Los principales abusos, dice Arriaga Valenzuela, son "irrupciones ilegales (sin orden de cateo) a viviendas, agresiones físicas, torturas e incluso robos por parte de los militares".

Alternativas para evitar abusos: Dado que el presidente Calderón ha insistido en que el Ejército se mantendrá en las calles, Luis Arriaga Valenzuela dice que urge que se establezcan controles civiles efectivos sobre los militares; que éstos rindan cuentas y, en especial, que se acote el fuero de guerra.

También subraya que la injerencia militar en el combate al narcotráfico no ha repercutido en el consumo ni en el tráfico de drogas, ni en una disminución de la violencia.

El subsecretario de Seguridad Pública (SSP), Alejandro Rubido García, dijo este 2 de marzo que el mercado de las drogas al menudeo en México es de 13,000 millones de dólares al año –la cuarta parte del valor en Estados Unidos, de 50,000 millones- y que el número de adictos en el país es de 5 millones.

Deficiente seguimiento a recomendaciones: El activista del Centro Prodh, Luis Arriaga Valenzuela, y la ex *ombudsman* Mireille Roccatti coinciden en que si bien el Ejército admite todas las recomendaciones que le hace la CNDH, el

problema radica en que los mecanismos para dales seguimiento por autoridades civiles son muy deficientes.

“Los procesos se hacen en el fuero militar, aun cuando la víctima sea un civil, y los militares son muy herméticos”, dice Roccatti, actualmente profesora de Administración Pública y Política del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

Además, recuerda Roccatti, “lamentablemente mi sucesor en la CNDH (José Luis Soberanes), a partir de 2000 canceló la Dirección de Seguimiento a Recomendaciones”.

La ex presidenta de la CNDH dice que hay que ser realista, porque “el Ejército va a tener que permanecer un tiempo en las calles”, debido a que en las últimas tres administraciones el gobierno no ha sido capaz de crear una policía confiable, que pueda combatir al narco.

“El Ejército es más confiable, en cuanto a que no es tan vulnerable a ser infiltrado. Necesitamos una policía más estricta, más confiable, y no la hemos podido crear ni preparar”, expone la investigadora del ITESM.

No obstante, advierte que debido al contacto con los ciudadanos, deben aplicarse programas exhaustivos y extensivos de capacitación en el tema de derechos humanos a todas las corporaciones de las fuerzas armadas que intervengan en el combate al crimen organizado.

El mismo Raúl Plasencia dijo desde el arranque de su gestión al frente de la CNDH en diciembre pasado, que trabaja en un “informe especial” que hará público “en las próximas semanas”, sobre la participación del Ejército en tareas de seguridad pública, el cual incluirá propuestas a esa institución para garantizar el respeto a los derechos humanos. El anuncio lo repitió durante su visita a Los Pinos para presentarle a Calderón su informe anual.

“Vamos a marchas forzadas; esperemos que pronto lo tengamos listo”, dijo Plasencia a la prensa durante su reciente visita a Los Pinos.

El *ombudsman* nacional debe apurarse, porque, como dijo el secretario de Defensa al presidente Calderón en su discurso el Día del Ejército: “Nadie desea que esta lucha se prolongue indefinidamente. A nadie conviene”.

#### **6.4 Confusión entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública.**

En cuanto al campo militar consideramos que se debería replantear, la inclusión de militares en funciones de seguridad pública que han desvirtuado su labor primordial, su encomienda constitucional; se debe en nuestra opinión, dar mayor apoyo tecnológico y de armamento para que el ejército pueda cumplir con la misión de salvaguardar la integridad del territorio nacional, para



garantizar nuestros intereses se perpetúen en el tiempo y logremos consolidar nuestro propio proyecto nacional.

El término de Seguridad Nacional frecuentemente es confundido con seguridad pública y defensa nacional. La Seguridad Nacional es todo, comprende la seguridad interior, en la cual se incluye a la seguridad pública; seguridad exterior, responsabilidad única de las fuerzas armadas mexicanas (defensa nacional).<sup>205</sup>

Seguridad Nacional y Seguridad Pública no son sinónimos, pero sí conceptos estrechamente relacionados.

De acuerdo con la Constitución, la Seguridad Pública es una función concurrente a cargo de los tres niveles de gobierno. Comprende la prevención, investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

La Seguridad Pública puede convertirse en un asunto de Seguridad Nacional en el grado que la manifestación del fenómeno criminal represente un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para el orden constitucional, las instituciones democráticas, fundadas en el desarrollo social, económico y político, y en el grado que constituyan un obstáculo para que las autoridades actúen en contra de la delincuencia organizada.

La distinción entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública son:

La Seguridad Nacional, tiene como objetivo: mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Sus instrumentos: son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para promover medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos y amenazas.

Autoridades responsables: La Seguridad Nacional es materia federal. El gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales.

La Seguridad Pública, tiene como objetivo: salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Sus instrumentos: son la prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores.

---

<sup>205</sup> López Valdez, Marco Antonio, "La Seguridad Nacional en México: Interferencias y Vulnerabilidades" Edit. Porrúa y Universidad Anahuac. México 2008, p...p 90-91.

Autoridades Responsables: La Seguridad Pública es una materia concurrente en la que los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia.<sup>206</sup>

## 6.5 Anticonstitucionalidad en las actuaciones del Ejército Mexicano.

El Estado Constitucional se caracteriza por la dignidad humana, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de partidos y la independencia de los tribunales.

La Constitución es un orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad que posee una validez jurídica formal de naturaleza superior, marca la estructura política y es creadora de estabilidad y permanencia del Estado. Para Jellinek la constitución del estado, comprende las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.

El Estado tiene el monopolio de la **violencia legítima** (Weber), es decir de imponer por la fuerza el derecho, como límite al mismo surgen las garantías individuales. La Constitución es por tanto una declaración de derechos y una limitación y racionalización del poder del estado y de la sociedad garantizando sus derechos fundamentales.

El 30 de octubre de 1995 se aprobó por parte del Senado la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública creándose un Consejo Nacional de Seguridad Pública con participación de las fuerzas armadas y su virtual vinculación en los asuntos policíacos.

En esta ley la indefinición del concepto de seguridad pública, lo vuelve sinónimo de seguridad interior o seguridad del Estado, lo cual abre los puntos a la participación de las fuerzas armadas en la instrumentación de las mismas, dado que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea los faculta para garantizar la Seguridad Interior; y el artículo 89 constitucional, particularmente sus fracciones VI y VII, que facultan al Presidente de la República, como Comandante Supremo de las fuerzas armadas a disponer de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes a la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Así con esta ley y con este organismo las fuerzas armadas asumen un nuevo papel en la participación y decisión de la vida nacional y refuerzan la actitud autoritaria del Estado Mexicano y es como apunta el experto en derecho penal Serafín Ortiz: “ A lo largo de de doscientos años transcurridos de la modernidad, esta concepción de (que la seguridad jurídica y pública están puestos al servicio de los ciudadanos), se ha venido distorsionando; lamentablemente ahora se entiende que la seguridad pública implica la seguridad del Estado y no de los gobernados, concretamente: el fin de seguridad jurídica a través (del derecho), es para los gobernados y la función

---

<sup>206</sup> CISEN. [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)

de seguridad pública es la seguridad estatal, o bien, la auto constatación del Estado. Aunque como justificación de la seguridad se expongan otras finalidades. (...) la seguridad pública es la actividad principal de la policía; es una función estatal limitadora de las garantías individuales y acaso también conculcadora de la seguridad jurídica. Lo cual evidencia una contradicción (...) Después de este análisis es válido preguntarse ¿cuál debe prevalecer? Sin lugar a dudas la protección de los intereses individuales, Aún cuando se puede no se puede ignorar que el estado no tenga prioridad de su propia seguridad, sin embargo, al continuar con esta práctica conlleva la ruptura del Estado de Derecho y el autoritarismo”

En esta perspectiva, “para el grupo gobernante, la seguridad pública se ha entendido fundamentalmente como la seguridad de las instituciones, del aparato de gobierno, no como la seguridad para los ciudadanos”.

En el marco de la Coordinación Nacional de Seguridad, el gobierno zedillista impulso las reformas a los artículos 15, 20, 21, y 22 constitucionales, que implicaron el aumento de penas para algunos delitos en materia del fuero común y federal y la creación en marzo de 1996 de una Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la cual se incluyen el tráfico de drogas, de personas y el terrorismo, entre otros. Todo ello con parte de la directivas impulsadas desde los Estados Unidos, país que ha venido internacionalizando sus políticas y leyes contra la delincuencia. De esta manera, las modificaciones constitucionales, significan la homologación del sistema de justicia y seguridad pública de nuestro país con las leyes de Estados Unidos, en el marco de la integración política y económica establecida desde la firma del TLCAN. Estas modificaciones conformaron un nuevo cuerpo legal que faculta las fuerzas armadas para intervenir en áreas como la seguridad pública, que antes de manera constitucional le eran ajenas.

Actualmente en la dirección de muchas policías estatales, municipales, del país, en la SSPF, PGR, los mandos medios y superiores del CISEN están bajo la conducción y no bajo la coadyuvancia de militares en activo o retirados.

Y en este contexto de la Coadyuvancia se viola el artículo 21 Constitucional. También el artículo 13, 14, 16, 17, 29, 129, 133 de nuestra Carta Magna.

“Constitucionalmente es facultad del Ministerio Público y bajo su subordinación la policía, la de perseguir delitos, artículo 21 Constitucional, ninguna otra autoridad aún en “acciones conjuntas”, porque la intervención de otras autoridades es atentatorio de toda legalidad, (por ejemplo: es inconstitucional la intervención del Ejército mexicano para ejecutar las órdenes de aprehensión dictadas a los rebeldes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, aun en acción conjunta”. **(Tesis 38/2000)**

Con la nueva versión de la Ley de Seguridad Nacional, la Cámara de Diputados busca abrir la puerta al franco establecimiento de un gobierno militar en el país y el peligro siempre latente de un golpe de Estado, el Presidente Calderón no ha construido una ruta para el retiro de las fuerzas armadas de las

calles y el establecimiento de un ejercicio de rendición de cuentas ante tribunales civiles, Felipe Calderón está empeñado en normalizar y ampliar el nuevo papel de los militares el control directo sobre la población.

La reforma a la Ley ha sido negociada en sigilo entre las fuerzas armadas, la presidencia y algunos sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ahora quieren crear a su conveniencia una nueva definición de paz, el nuevo dictamen contiene “joyas argumentativas” como la siguiente: “La paz debe interpretarse como el estado contrario a la guerra, pero no como el estado de conflictos o alteraciones diversas de mayor o menor peligro. La Constitución no señala expresamente que existen diversos “niveles o grados” de paz, por lo que no se debe interpretar este concepto en “blanco y negro”. Existen las más variadas gamas de grises; la paz en todo lugar y momento es relativa”.

Estos absurdos, plantean de forma peligrosa la existencia de una “paz conflictiva”, tienen el macabro propósito de ignorar lo expresado en los artículos 29 y 129 de la Constitución Política. En el primero la Carta Magna permite la declaración temporal de un estado de excepción únicamente frente a casos de “perturbación grave de la paz pública”, en el segundo, el texto constitucional señala tajantemente que, “en tiempos de paz” ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar”. **La Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación en esta materia es muy explícita al señalar que las fuerzas militares únicamente pueden trabajar en auxilio de las autoridades civiles y nunca sustituirlas o suplir sus funciones constitucionales. (Tesis 38/2000)**

Es verdaderamente preocupante, que con la nueva Ley de Seguridad Nacional también se buscaría eliminar la posibilidad de enjuiciar en tribunales civiles a los militares que cometan delitos contra la población en cumplimiento a una serie de fallos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la minuta aprobada por el Senado señalaba que “las conductas que las (fuerzas armadas) realicen y pudieran ser constitutivas de delito, que afecten a personas civiles, serán perseguidas y sancionadas por los tribunales competentes con estricta observancia de los principios de objetividad, independencia, imparcialidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 Constitucional (“que se refiere a las competencias de las autoridades civiles”) y el 133 Constitucional (que otorga a los Tratados Internacionales la calidad de Ley Suprema), sin embargo, el dictamen de los diputados señala que los delitos de los militares únicamente serán perseguidos y sancionados “de conformidad con las normas legales que lo rigen”. En otras palabras, será el Código de Justicia Militar el único instrumento a ser aplicado.

El dictamen que se discutirá en comisiones incluye disposiciones que permitirían a las fuerzas armadas liberarse de los mandos civiles, para convertirse el “coordinadores responsables” ante “afectaciones a la seguridad nacional”. Así, los militares ya no serán sólo “auxiliares” sujetos a las órdenes a las órdenes de los mandos civiles, sino que estarían directamente a cargo de la “guerra” de Calderón. Aquí hago un paréntesis, ya que en la Constitución existe un candado muy interesante, para el Poder Ejecutivo, el artículo 73

Constitucional en su fracción XII, donde el Congreso de la Unión tiene la facultad, para declarar la “guerra”, en vista de los datos que presente el Ejecutivo. Prosigo con la idea anterior. Des esta manera ya no serán Genaro García Luna, ni Marisela Morales, los encargados de informarnos sobre el Estado de la Seguridad de la Nación, de hecho ya no lo son actualmente, ahora existe un vocero de Seguridad Nacional, sino el general Galván y el Almirante Mariano Zaynes, quienes asumirían directamente la conducción de la política de seguridad pública. De ahí solo faltaría un pequeño paso para que estos poderosos mandos militares puedan ocupar el mando de todo el país desde los Pinos.

Otros detalles penosos violatorios de la Constitución violatorios de los artículos 13, 14, 16, 17, 21, son un nuevo dictamen que autorizaría a los militares para coadyuvar con la PGR en detenciones y cateos, realizar operaciones de “vigilancia y seguimiento” y establecer retenes de manera indiscriminada. También se autoriza a los militares dilatarse en entregar a la PGR delincuentes detenidos “en fragancia” con el fin de “proteger la integridad física de la autoridad”. Así mismo el nuevo capítulo octavo de la Ley en comento amplía de manera radical las facultades del presidente de la República para utilizar unilateralmente a las fuerzas armadas cuando existan amenazas procedentes del “exterior” se violaría el artículo 73 fracciones XII y XV.

Pero quizás, lo más aberrante y preocupante de la pretendida reforma es la autorización incluida en el artículo 74, fracción VIII para la intervención de las fuerzas armadas en la represión de “acciones relacionadas con movimientos y conflictos de carácter político, electoral o de índole social” cuando constituyan un “desafío” o “amenaza” para el país.

La paz no se debe matizar, negociar, ni dejar al arbitrio de las fuerzas militares o de Felipe Calderón, en mi humilde opinión como estudiante de derecho, ¿qué pasa con la división de poderes? ¿Con su equilibrio? Se le está dando todo el poder al Ejército y Marina, de manera irresponsable, sin conocimiento de lo que han sido las dictaduras militares en América Latina, se está empoderando a unas fuerzas armadas in preparadas y obsoletas, se están abriendo las puertas a un futuro golpe de estado por parte de nuestros fieles, patrióticos, incorruptibles, honestos militares. Esta no es la salida, ¿Qué pasa con las políticas sociales?, las que verdaderamente son eficaces para sacar a un país de la pobreza, de la oscuridad y la violencia: la educación, la salud, la creación de infraestructura, la economía.

## **6.6 Estado de Derecho: de la palabra al hecho.**

Las cuestiones relacionadas entre el poder y el derecho se habían planteado desde la cultura griega, “¿Es mejor el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres?”

Platón, distinguiendo el mal del buen gobierno, decía: “Veo pronto la destrucción del Estado... donde la ley es súbdita y no tiene autoridad; en

cambio donde la ley es patrona de los magistrados y éstos son sus siervos, yo veo la salvación y toda clase de bienes que los dioses dan a los Estados (Leyes).

Santo Tomas de Aquino distinguía el régimen jurídico del régimen real, por el hecho de que mientras éste último está caracterizado por la potestad plena del gobernante, el primero tiene lugar cuando quien está a la cabeza del Estado tiene limitado su poder con base en las leyes de la ciudad.

La idea moderna del Estado de derecho surge a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, cuando las revoluciones demoliberales postulan la necesidad de superar el absolutismo monárquico, mediante regímenes democráticos, que para proteger la libertad de los hombres, supeditarán el poder político al orden jurídico. Principalmente con las Constituciones escritas. El sustento de esta concepción fue el respeto y protección a la dignidad humana. Estas ideas se recogieron en las monarquías constitucionales y en las repúblicas democráticas.

La doctrina demoliberal del Estado de derecho se manifestó en la exigencia de supeditar el ejercicio del poder político a un marco legal que fijará la estructura y las atribuciones de los órganos del Estado, los cuales solo podrían actuar en todo lo que no fuera prohibido por la ley. Una idea central de la doctrina demoliberal estableció la necesidad de dividir o separar el poder para que se repartiera en diversos órganos, generándose así mecanismos de frenos y contrapesos recíprocos.

El derecho representa las condiciones para preservar la sociedad, de ahí que "el fin del Estado es fortalecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común".<sup>207</sup>

Jorge Jellinek definió al Estado como la "corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un territorio determinado".

Hans Kelsen, subrayó la identidad entre Estado y derecho. Para él, Estado y orden normativo son indispensables y consustanciales.

Rodrigo Borja, en su diccionario de política, señala que la característica fundamental del Estado de derecho es su entera sumisión a las normas jurídicas. Solo así el derecho de las personas están garantizados y la sociedad puede marchar confiada y libre bajo el imperio de la ley y no de la arbitrariedad; a esta certidumbre sobre los alcances y efectividad de la ley se le llama seguridad jurídica, por lo que este valor debe ser primordial para el Estado. Sin seguridad no florecen la libertad, la democracia y la justicia; sin seguridad no es posible el desarrollo de los pueblos. De ahí que la seguridad es el primer deber del Estado.

---

<sup>207</sup> Jorge Jellinek.

En la doctrina demoliberal se han definido como elementos del Estado de derecho los siguientes:

- a) Una Constitución escrita como ley fundamental del orden jurídico, que garantice determinados derechos básicos para los individuos. Las garantías individuales se refieren a ámbitos de libertad, de seguridad jurídica y de justicia.
- b) La integración democrática de los órganos superiores del Estado, mediante voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Esta norma se aplica a los órganos ejecutivos, legislativos y en forma directa, por lo general, al Poder Judicial.
- c) La separación o distribución de las principales funciones, del Estado- legislativa, administrativa y jurisdiccional- en órganos diversos.
- d) La existencia de Tribunales independientes respecto de cualquier otro poder legal o fáctico.

La eficacia de la norma depende de la eficacia dependerá de la conciencia ética individual y de grupo, la cual debe fortalecerse a través de la educación, la capacitación y la vigilancia social. Mucho es lo que falta para afianzar entre nosotros la cultura de la legalidad.

## **CAPITULO SIETE**

### **EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### **7.1 La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las Policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de su función.**

Procurar justicia es representar a la sociedad, es defender el derecho y ejercer la acción penal contra quienes transgreden el orden jurídico cometiendo un delito, o no ejercerla cuando así lo dispone la ley. El Ministerio Público, del que es titular el Procurador, tiene a su cargo el velar por el respeto a la ley; para ello tiene el apoyo de la policía judicial o ministerial, es exclusivamente a estos funcionarios a quienes corresponde esta labor. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo el mando de aquél."

Son numerosas las funciones que jurídicamente corresponden a la Procuraduría: representar los intereses sociales, perseguir e investigar los delitos, integrar averiguaciones previas, ejercer ante el Poder Judicial la acción penal, actuar y dar seguimiento a los procesos penales, participar en la representación de los menores y los discapacitados, colaborar en establecer una política criminal, cuidar los derechos humanos, proteger los derechos de las víctimas y velar por la observancia de todo orden jurídico de nuestra sociedad.

El ministerio público es un órgano investigador y, en su caso, inicia su papel de acusador con el ejercicio de la acción penal. Así en el momento en el que el ministerio público da cuenta a la autoridad judicial de la comisión de hechos delictivos y de sus posibles autores esta deberá seguir el proceso previsto en los ordenamientos legales. En efecto el artículo 21 Constitucional establece que: "la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial."

Es ampliamente conocido el hecho de que en la práctica cotidiana de cualquier agente del ministerio público- sea del fuero local o federal,- generalmente está suele ir acumulando información al hecho delictuoso, con la finalidad de cuadrar los hechos al tipo penal, Sin embargo esta labor por si misma está muy lejos de constituir una verdadera investigación de carácter científico, por la sencilla razón que este funcionario es un profesional versado en la materia jurídico-penal. A la par lo anterior, también se encuentra la circunstancia de que a la fecha no se ha separado y reglamentado con claridad,



las finalidades y funciones de la policía investigadora de la de prevención. De ahí como apunta el docente e investigador del INACIPE, habrá que realizar una fina tarea de reglamentación sobre las instituciones y procedimientos consagrados en las reformas del artículo 21 Constitucional, ya que uno de los cambios más trascendentes es el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, es que el ministerio público deja de ser por completo un simple fedatario de las actuaciones de la policía, para convertirse en uno de los más efectivos y eficaces actores de investigación.<sup>208</sup>

Lo que no se puede negar de la reforma, aún cuando sus promotores lo niegan, es que surgió de ciertos parámetros que la Organización de la Naciones Unidas había marcado desde 2003. La reforma no se trató tan sólo, como dice Pavarini, de un reformismo cosmético, sino fue un real proceso de reformas, para una recuperación del sistema penal. México es uno de los pocos países latinoamericanos que no había realizado grandes cambios en su estructura ministerial. En una medida significativa los cambios realizados al ministerio público han sido indispensables para adecuar dicha institución de conformidad al rol de las funciones requeridas por el nuevo modelo procesal penal de carácter acusatorio que se ha tratado de establecer en Latinoamérica.<sup>209</sup> Una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de Derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio, así como la aplicación del alcance protector del juicio de amparo. Así mismo que se unifique en el Poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del Poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares.

## 7.2 La Policía

La dinámica del nuevo proceso penal, hace evidentes los problemas que enfrenta la policía en el desempeño de su labor, así como la importancia de su rol para el proceso penal concreto y la averiguación de la verdad de lo ocurrido, la forma en que la policía desarrolle su labor tiene incidencia directa en la suerte del proceso, y por ello las nuevas reglas del juego han hecho surgir importantes inquietudes, que van desde la necesidad de profesionalizar la policía judicial o ministerial, de coordinación las acciones de los distintos cuerpos policiales, de replantearse el papel que toca a cada uno de los poderes del Estado, hasta el análisis concreto de las actuaciones policiales.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel. El artículo 21 Constitucional entre Luces y Sombras. INACIPE. 2002.

<sup>209</sup> Duce, Mauricio, el Ministerio Público en la Reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de cambios, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006. Disponible en [www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf).

<sup>210</sup> Gómez, J., y Vloger. La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos. Un proyecto Internacional de investigación, Bogota, Instituto Max Planc, Fundación Friedrich Ebert y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, pp. 237-276.

Un problema que deriva del artículo 21 constitucional se deriva del texto, es que sigue sin definir el tipo de policía a la que se refiere, la razón es que conceptual y operativamente existen, en principio, dos tipos de policía: una administrativa y otra de investigación (judicial o ministerial).

Es decir, la policía preventiva (municipal o metropolitana) y la policía judicial (ministerial) son instituciones que tienen funciones distintas, y dependen de autoridades diferentes. La policía judicial depende del ministerio público y está subordinada a este, y se enuncian en el artículo constitucional en mención "las policías", surge la interrogante ¿cuáles? O bien ¿por arte de magia se convierte un policía preventivo en policía de investigación? ¿El policía preventivo o municipal está formando para la investigación del delito o recibió una capacitación para ello? la respuesta es simple y tajante: No.

La distinción entre ambas se puede tomar del autor Posada en 1898, al señalar que la policía preventiva o municipal, tiene por objeto mantener y restaurar el orden público, condicionar las manifestaciones de la actividad personal origen de los peligros y evitar o reprimir los peligros o daños provenientes bien de las fuerzas naturales, o bien de la situación de las cosas.<sup>211</sup>

Esta noción es la todavía perdura en la mayor parte de los bandos de policía y buen gobierno en los distintos municipios del territorio nacional, los cuales en términos generales, establecen que es su objetivo en "mantener el orden público, la seguridad y la tranquilidad de las personas, prevenir, determinar y sancionar las conductas que constituyan faltas de Policía y buen Gobierno."

Es decir, las funciones de este tipo de policía tienen por objeto la prevención e impedir que se cometan infracciones, con lo cual se intenta regular la seguridad y el orden público y establecer sanciones administrativas.

Por su parte, la actividad de la policía judicial está encaminada a detener al delincuente, reunir y aportar las pruebas indispensables que acrediten la comisión de un delito, es decir la policía ministerial, auxilia al Ministerio Público en la averiguación de los delitos.

El párrafo décimo es que el aporta mayores elementos para la discusión, pues es la suma de una serie de aspectos todos ellos polémicos. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil y disciplinado y profesional, el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

---

<sup>211</sup> Posada. A., Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, Tomo II.

Ahora vemos en la actual administración federal el Presidente Calderón a legalizado las labores de la Fuerzas Armadas en una función que no le es propia por su naturaleza jurídica y por mandato constitucional, podrá ser legal, pero es inconstitucional, la militarización de la seguridad pública o de manera más específica, lo más adecuado sería incluso denominarla la militarización de la policía. El punto de partida de la afirmación es que dicha situación no es nueva dentro del quehacer militar, sino que es una constante histórica. Ello conduce a la reflexión de dos aspectos:

1. La crítica situación que hay dentro de las fuerzas armadas, ya que no tienen capacidad real de ofrecer resistencia a virtuales amenazas de origen externo; y por lo tanto
2. Hoy en día se ha transformado en una fuerza policial, como respuesta del Estado Mexicano para controlar el orden público se ha aprovechado la indefinición en la carta magna de seguridad interior, para introducir al Ejército Mexicano en esta tarea controlar el orden público y la seguridad interior, bajo la tesis de del combate a la delincuencia. Esto supone que no hay una frontera clara entre lo que es defensa nacional, seguridad interior, seguridad pública u orden público.

Las fuerzas armadas transmutaron a ser un cuerpo policial más porque han desplazado y suplantado- verbigracia la conversión del Batallón de Policía Militar en el pie veterano de la Policía Federal Preventiva-, no sólo sus funciones, sino que hoy realiza funciones tareas eminentemente policiales como la conservación del orden público, la prevención del delito y el uso de la fuerza para la conservación de la paz pública, esto en desmedro de su principal y única función la defensa nacional. Esto provoca una crisis de identidad profesional y sesgos en la formación, entrenamiento, así como el uso de armas y equipos no militares. En otro nivel, en el externo, tiene que ver con la mutación hacia la militarización policial, ya que se adoptaron tácticas, organización, logística, códigos de disciplina de índole estrictamente militar, empleo de armas de guerra y comportamiento operativos más beligerantes, la consecuencia un mayor uso de la violencia y la fuerza letal, ya que para los militares se trata de una guerra de un conflicto armado interno, provocando la violación de de derechos humanos.

Todo esto como consecuencia de una falta de una verdadera política criminal, ya que el problema de seguridad pública se elevó a un problema de Seguridad Nacional, hay que enfatizar que las funciones y objetivos de la policía son garantizar el cumplimiento de la ley, conservar la paz social, seguridad a los ciudadanos, mediante la prevención e investigación y a la vez, cumplir y someterse a la ley que pretende aplicar. Todo lo anterior constituye parte de las funciones policiales, pero nada más ajeno a la realidad nacional, ya que la corrupción, las prebendas y la falta de una política criminal, dejaron un enorme vacío que ocupó el Ejército Mexicano, ya que la policía no logra cumplirlas de manera cabal, y se convirtieron en quebrantadores del orden público.

Ahora, el Ejército aún con toda su disciplina, no está exento de contaminarse en esta lucha, ya hemos visto que también algunos de sus elementos se han olvidado de su vocación un ejemplo claro y que los medios y propio gobierno han querido ocultar, es que, los denominados Zetas fueron militares de elite que sirvieron en el Cuerpo Aeromóvil de Fuerzas Especiales, conocidos como GAFES, que se integraron a la Procuraduría General de la Réplica en la SIEDO, que desertaron para integrar el brazo armado del Cartel del Golfo y que después se separaron y se hicieron independientes, algunos de estos ex-oficiales recibieron educación militar de primer nivel, en Estados Unidos, Israel, Inglaterra, eran militares de carrera. Otro ejemplo de muchos otros, es el exgeneral Rebollo que fue el encargado de combatir al narcotráfico al más alto nivel en nuestro país.

Los mayores embates que ha sufrido el Ejército mexicano no han sido por sicarios o narcotraficantes comunes, sino por sus excompañeros de armas.

En este sentido, la ineficacia e ineficiencia policial para prevenir, disuadir y reprimir el delito es una de las consecuencias de una visión estadista e instrumental de seguridad que ha llevado inerme la sociedad frente al emergente panorama de riesgo y amenaza delincriminal. El recurrente fracaso de los planes de seguridad pública aplicados hasta hoy, reflejan la asimetría entre la dimensión que han alcanzado la inseguridad y la rigidez o falta de voluntad gubernamental para modernizar real y efectivamente las instituciones policiales, ya que los gobiernos prefieren administrar, subordinar y gestionar la política policial en base a la aplicación de estrategias informales, pues consideran más rentable y menos oneroso lograr la subordinación y la lealtad de la fuerza pública apelando a prebendas, privilegios y prerrogativas que concertando políticamente el diseño de una política de seguridad.

Lo anterior agudiza la complejidad, expansión y magnitud de los delitos y los riesgos que enfrenta la seguridad pública. Sin embargo, el problema más preocupante del nuevo espectro de inseguridad, tiene que ver con el aumento de las tasas delictivas y, en muchos casos, reguladas desde el propio organismo policial. En este sentido, resulta incongruente el rol de la policía cuando se convierte en un factor de amenaza y riesgo para la propia seguridad pública.

Así necesariamente, se exige el análisis más profundo de las actuales labores militares, ya que hace más de cuatro décadas Morris Janowitz intuyó la metamorfosis de las fuerzas armadas- la profecía parece cumplirse- hacia una fuerza policial, al señalar que: " la institución militar se convierte en una fuerza policial cuando se prepara continuamente para la acción (...pero jamás entra en acción o combate por lo cual solo) se compromete a emplear el mínimo de fuerza y busca relaciones internacionales viables en lugar de buscar la victoria, todo ello debido a que se ha resumido a una postura militar protectora."<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> Janowits, M., El soldado profesional, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1989.

Y, por otra parte, México siguió, al igual que muchos de los países latinoamericanos, la estrategia de “mano dura (...las cuales socavaron) el modesto progreso logrado hasta ahora en la reforma policial: la de borrar la línea divisoria entre las funciones policiales y militares; la de conferir autoridad arbitraria a la policía para realizar operativos y detenciones de personas sospechosas, ha creado un clima de tolerancia frente a los abusos policiales y su accionar extrajudicial.

### **7.2.1 La Policía Científica.**

Implícitamente, la idea de contar con una policía científica, la cual desde hace muchos años es un anhelo de las autoridades e incluso se hable de ella, pero solo como concepto, desde hace varios años sin definir su quehacer. Esto parece muy revolucionario y actual. Sin embargo, nada más lejos de la verdad. Prueba de lo anterior es la obra de Carlos Roumagnac que lleva por título Elementos de Policía Científica.<sup>213</sup> En la misma se refiere a este tipo de policía por el estudio de los criminales y el crimen mediante la aplicación de métodos científicos de investigación (... lo cual) nos da la posibilidad de descubrir a los autores de los crímenes y de los delitos. Se divide en dos ramas principales: la primera, de observación, efectuada en el mundo mismo de la delincuencia y con los individuos que la componen, la segunda, de ejecución, ósea la que se lleva a cabo con la adquisición de datos que construirán los elementos no solo de investigación sino también de identificación y prueba.

La observación nos indica desde el primer momento de que clase de delito o de delincuentes se trata y aún nos descubre cuales pudieron ser los autores del hecho delictuoso y de la pista que hay que seguir para encontrarlos y capturarlos, no por ello debe suprimirse la labor de recolección de datos, que servirán para confirmar el juicio derivado de la información y serán testigos, que apoyados, en base científica irrefutable, se convertirán después en elementos de convicción, en caso de negativa por parte de o de los criminales.”

Finalmente, apuntaba Roumagnac, la policía científica tiene como misión fundamental el “esclarecer hasta el grado del que pueda estarse seguro de que no existe la menor duda acerca de cómo pasaron los hechos y sus más sencillos detalles, y de que se tiene el mayor número de probabilidades para afirmar en que clase pertenecen los autores del hecho”.<sup>214</sup>

### **7.3 Reglamentos Gubernativos y Bandos de Policía.**

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, los que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagará la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en

---

<sup>213</sup> La obra fue publicada por Editorial Andrés Botos e Hijo, en el año de 1923, En la portada del mismo se indica que era un texto para la Escuela Científica de Policía de México

<sup>214</sup> Ibídem, p.p. 9-15.

ningún caso treinta y seis horas. Se habla de Reglamentos Gubernativos desde el 26 de julio de 1938, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río los emitió, de acuerdo al Diario Oficial de la Federación, el Reglamento para el cobro de multas por infracciones a los reglamentos gubernativos. Es decir, mediante éste se imponían las multas a los propietarios de empresas mercantiles e industriales. En tal sentido, este tipo de reglamentos regula actividades comerciales y las sanciones que se les debe imponer a quienes los transgredían. Y en la actualidad subsisten dichos principios en el orden municipal.

### **7.3.1 Bandos de Policía.**

Estos Bandos provienen de la época colonial, eran conocidos como Bandos de policía u Buen Gobierno, la emisión del mismo era una de las competencias del cabildo de cada ciudad o pueblo, bajo el nombre de policía se expedían leyes, reglamentos y bandos que concernían a la administración del Estado y que buscaban incrementar su poder.

El objetivo declarado rehacer buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos. En una palabra se requería la explotación adecuada del comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc. Todo eso importaba al Estado, es decir, históricamente el concepto y las funciones de la policía iban encaminados a ejercitar de gobierno que permitieran salvaguardar la seguridad del pueblo.

## **7.4 La Seguridad Pública.**

El tema de la seguridad pública, está actualmente en el centro de debate de nuestra comunidad. En El ámbito de social la seguridad y la justicia han pasado a ser objeto de análisis y crítica constantes, lo cual es lógico si recordamos que la seguridad pública es una de las exigencias sentidas de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el Gobierno.

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de Derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos están exentos de todo peligro, daño o riesgo.

Después del surgimiento del Estado moderno, se establecen los mecanismos contractuales que buscan proporcionar seguridad al ciudadano ante posibles violaciones de sus derechos y libertades por parte de otros individuos.

Específicamente a lo referente a nuestro derecho positivo encontramos el fundamento primario del régimen jurídico de la seguridad pública en el artículo

21 de nuestra Ley Fundamental, que a partir, de la reforma de 31 de diciembre de 1994 establece que: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública." Así parte de un principio orgánico de coordinación e integración, lo cual en forma alguna implica la derogación del principio de división de poderes y autonomía de los Estados, pues lejos de convertir la seguridad pública en materia federal la voluntad del legislador fue establecer canales permanentes de articulación institucional, que permitan mayor eficacia operacional, y como el referido precepto constitucional lo señala, al establecer que "la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estado y los Municipios en sus respectivas competencias que esta Constitución señala."

La función de la seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de la participación, En efecto la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad; exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres órdenes de gobierno a lo cual deben sumarse instituciones encargadas de la educación, salud, desarrollo social, inclusive la sociedad misma. De ahí que la seguridad pública deba ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelar valores aceptados por todos nos lleve a una sociedad más justa.

#### **7.4.1 Concepto de Seguridad Pública en sentido amplio.**

La palabra seguro deriva del latín securus que significa exento de daño o riesgo indudable y en cierta manera firme, que no está en peligro. Il Desprevenido, ajeno a toda sospecha, seguridad, certeza y confianza. Il Lugar o sitio libre de peligro sin aventurarse a ningún riesgo.<sup>215</sup>

Mientras que la palabra seguridad proviene también del latín securitas que significa: certidumbre, certeza, fijeza, confirmación, aplomo, equilibrio, inmunidad, invulnerabilidad, garantía, seguro, salvaguardia, salida, refugio, auxilio, amparo, calma, certeza, protección, fianza y obligación de indemnizar a favor de uno, que aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es de velar por la seguridad de los ciudadanos.

Concepto de Pública: del latín publicus que significa: conocido, notorio, difundido, popular, oficial, común ordinario, y notado por todos. Aplíquese a la a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, vecinos y el común del pueblo o ciudad, sometido a examen de gentes ajenas al círculo de la intimidad.

#### **7.4.2 Concepto de Seguridad Pública.**

---

<sup>215</sup> Martínez, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Ed. Porrúa, Méx. 2000. Pág.5.

Se conceptualiza a la seguridad pública como la “función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

### **7.5 Naturaleza de la Seguridad Pública.**

A razón de la Reforma del artículo 21 constitucional, mencionada en un apartado anterior, nace o surge un nuevo “Sistema de Seguridad Pública” el cual presenta una nueva política criminal, su naturaleza queda marcada bajo los supuestos de prevención, vigilancia y custodia, etc. Sin embargo la naturaleza en estos rubros trastoca los tres niveles de gobierno. La seguridad pública en términos generales es la representación y conformación de una política de prevención, en la que tanto los órganos de gobierno como instituciones encargadas de actuar, siempre y conforme a favor de la sociedad, su naturaleza es de carácter legal, de coordinación y de apego a la ley para combatir y hacer frente a la delincuencia.

### **7.6 Objeto y fines de la Seguridad Pública.**

Su objeto inmediato es conformar estamentos transcendentales que establecerán las bases de creación y conformación de un nuevo sistema que busque proteger, conservar y auxiliar a la sociedad y a las personas que la conforman contra la delincuencia.

Otros objetivos imperantes y primordiales son la funcionalidad y transparencia, profesionalismo y capacitación de los órganos jurisdiccionales, órganos de seguridad pública, órganos ministeriales, y órganos de readaptación social.

La seguridad pública debe ser todo un sistema y proceso concatenado en materia de prevención y vigilancia, procuración y administración de justicia, reinserción social.

En atención a sus fines, es la función a cargo del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y el derecho de las personas, así preservar la libertad, el orden y la paz pública.

En resumen, los objetivos y los fines de la seguridad pública los podemos encontrar en los artículos: 1º, 2º, y 3º, de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

### **7.7 Estrategias Generales en Materia de Seguridad Pública.**



Por parte de la actual administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se a MILITARIZADO LA SEGURIDAD PÚBLICA, se ha esgrimido la formula de más policía, más vehículos de patrullaje, más cárceles, una mayor penalización de las conductas y actos delictivos, se ha destinado más recursos al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se han duplicado funciones en las diferentes dependencias y órganos de seguridad pública, tanto federales, como estatales y municipales.

En la actual administración, se está mandando al Poder Legislativo una reforma por parte del Poder Ejecutivo, para que exista un Mando Único de Policía, que vulnera el artículo 115 constitucional fracción I, II, III inciso h, fracción IV, V. Ya que menoscaba el municipio. Esto porque en la práctica actual, grupos poderosos de narcotraficantes llegan a la presidencias municipales y exigen la dirección de la policía municipal, y la controlan. Tristemente, esta no es la solución, modificar al antojo la Constitución sin un verdadero estudio, sin un proyecto. Ahora estos grupos ya no solo quieren controlar la policía municipal, sino la dirección de obras del municipio, y entonces que sucederá ¿el Ejecutivo mandará otra iniciativa?

Se dio un ejercicio inédito “Los Diálogos por la Seguridad”, donde se trataron temas como: la no autonomía del Ministerio Público, quitarle el monopolio del ejercicio de la acción penal. Los Juicios Orales, de inteligencia y contrainteligencia, del CISEN.

Se pusieron en análisis, dos figuras del derecho punitivo mexicano, el “Arraigo y Los Testigos Protegidos”, está última la preferida del Presidente. El uso y abuso de las Fuerzas Armadas Mexicanas, donde se les pretende dar de manera inconstitucional certidumbre a sus acciones, que podrán dotarlas de legalidad, pero son inconstitucionales, disculpen la reiteración pero es necesaria.

La corrupción en las Aduanas, por donde llegan las armas, drogas, falluca, quiero hacer hincapié, que en el operativo “rápido y furioso” realizado en nuestro territorio, sin el supuesto conocimiento del Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, Janet Napolitano y demás altos funcionarios de los Estados Unidos de Norteamérica, no hubo ni la más mínima acción de la policía aduanal ni fiscal en nuestro país.

Dotar de inteligencia fiscal al S.A.T. y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de transparencia, de los Jurados Anónimos muy difícil de implementar en nuestro país. Además de estos temas, el Presidente Calderón dio a conocer cuando varios legisladores le hicieron la pregunta ¿hasta cuándo permanecerá el Ejército Mexicano en las calles? Su respuesta, hasta que termine mi mandato.

Pero tales “medidas no tienen el éxito buscado, independientemente de la cantidad de recursos que se destinen y de la eficiencia de su uso, la criminalidad no disminuye sino que parece seguir en aumento, las formas

elegidas para enfrentar a la delincuencia son independientes de la doctrina o ideario político del gobierno que las pone en práctica. Sea cual sea el signo del gobierno las acciones y programas que impulsa son los mismos, no existen políticas criminales, concebidas con articulación de acciones multisectoriales de acuerdo con un esquema razonado y coherente basado en un diagnóstico adecuado y con el signo doctrinario del gobierno respectivo, que busquen enfrentar la criminalidad con una visión de Estado, de largo plazo”, Además de ha dado un incremento de las penas, “ahora son más largas y severas, y por lo tanto en aumento explosivos del número de personas reclusas.”

Paralelamente, se ha pretendido dotar a los cuerpos policiales de todos los elementos científicos para abatir la criminalidad, sin embargo la policía mexicana tiene severas deficiencias, entre ellas la capacidad manifiesta para combatir la delincuencia y la enorme corrupción interna. A ello tenemos que sumar que la ciudadanía desconfía de los diversos cuerpos policiales, así como de los gobernantes; es decir, la población no cree en la policía ni en los políticos. Quizá por ello, es que los políticos mexicanos han decidido, contradictoria y antidemocráticamente, que para abatir la inseguridad es necesario emplear a las fuerzas armadas, las cuales se han hecho presentes con mayor extensión y con más intensidad, con lo cual se ha confundido la noción de paz con seguridad, y se ha asociado, a la de seguridad la necesidad de una protección armada contra una posible agresión. ¿Pero de quién?

De este modo las fuerzas armadas realizan hoy acciones y funciones policiales. A su vez, esta subordinación ha hecho que el Ejército participe en la lucha política interna de México, contraviniendo el artículo 129 constitucional que indica:

“En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que exactamente tengan conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas.”

Para lograr tal transgresión al artículo 129 de la Constitución el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, ordenó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que legitimará la participación de las fuerzas armadas en actividades vinculadas con la seguridad pública, para tal efecto la SCJN emitió cinco tesis jurisprudenciales con las cuales se sustenta que, las fuerzas armadas: “pueden participar en acciones civiles, sin necesidad de declaratoria de suspensión de garantías individuales.”<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Las citadas tesis son XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 Y XXX/96, del Pleno de la SCJN, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, México, marzo de 1996.

## **7.8 Labores de Investigación.**

En el texto constitucional, no se separan las actividades de prevención que son totalmente distintas a las de investigación y persecución.

Tienen, como principal objetivo, resolver un hecho delictivo, estas labores son las que corresponden a la policía ministerial, la cual depende orgánicamente del Ministerio Público, y por lo tanto debe estar subordinada a éste.

A este tipo de policía le corresponde ejecutar “las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas, no obstante en décadas pasadas se deformo esta idea constitucional, hasta constituir a la policía ministerial en órgano, “cuerpo” o “corporación” ... sin tareas propias. El principal problema es que desde hace poco más de una década, se pervirtió la idea que la Constitución establecía entre la investigación de los delitos y la función preventiva de los mismos.

De tal manera, parece que hoy se sobreentiende, como parte de esa perversión y confusión, que la policía investigadora se debe dedicar a prevenir los ilícitos y la preventiva a realizar funciones de investigación de los mismos, un ejemplo al tenor fueron las propuestas que realizó un Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, al querer que la policía de la capital tuviera funciones de investigación, es decir, aprovechando que el citado artículo 21 Constitucional no especifica ni hace la diferencia entre los tipos de policía, esto provoca todo un tipo de propuestas y de oportunismos políticos.

Quizá sea oportuno y preciso, en este momento, retomar el párrafo primero del artículo y unirlo a esta parte, al abordar el tema de la investigación, la razón principal es, aunque ya se maneja hasta el cansancio, que el Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal pública y conductor “de la investigación del delito”, y como lo marca la reforma, obliga – no sólo al Ministerio Público, sino a su colaborador más cercano que es la policía, insisto y remarco, ministerial- a conocer o ser un experto para determinar en lo más inmediato que actos de investigación se deben efectuar para cada caso en concreto.

En el sistema acusatorio no es posible que El Ministerio Público, en la investigación aplique alguna de las siguientes teorías: “salir de pesca”, “haber que encuentra” o bien dejarle a la policía que “realice una investigación exhaustiva de los hechos”, sin especificar qué tipo de elementos son los que

requiere. Por lo cual, el Ministerio Público como director o responsable de la investigación tiene obligatoriamente que participar y estar al frente de la mayor cantidad posible de diligencias policiales que se realicen para el esclarecimiento de los hechos, o bien puede, siempre bajo su dirección, requerir la intervención de la policía para realizar por sí mismo las diligencias preliminares de investigación, para determinar si debe formalizar la averiguación previa.

Participar en las diligencias le permite manejar y controlar adecuadamente a los efectivos de la policía, pues actualmente acontece que en muchas ocasiones únicamente emite oficios, y no le da importancia afectiva a las labores que realizan sus colaboradores como resultado de los mismos. El cambio fundamental con la reforma es que el Ministerio Público, en el sistema acusatorio, deja de ser un simple observador o "notario" de las labores de policía, como ocurre lamentablemente en el sistema inquisitivo o mixto, y se convierte en un efectivo actor de la investigación.

## **7.9 Instituciones de Seguridad.**

El párrafo décimo del artículo 21 Constitucional, establece:

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Lo contradictorio de éste párrafo, respecto del anterior, es el reconocimiento de las instituciones de seguridad pública, es decir, son varias las instituciones de responsables de la labor y no sólo la policía, como se identificaba en el texto que fue modificado, por lo cual hay que especificar cuáles son estas instituciones y cuáles son.

En otro sentido, este párrafo deriva de los diversos acuerdos que México ha suscrito en el ámbito internacional. Quizá el más representativo, para el caso, sean las directivas que emanaron del VII Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, las cuales establecen que los responsables de la investigación delictiva actuarán con entera objetividad en la investigación del delito, para lo cual deberán considerar la situación tanto del presunto responsable como de la víctima. Actuar con objetividad en la investigación, es indagar los hechos que constituyen el delito, los que determinaran y acreditan la responsabilidad o bien, en sentido inverso, aquellos que demuestran la inocencia de una persona. Esta es la finalidad de que el Ministerio Público sea el conductor y controlador jurídico de los actos de la investigación. Incluso, las directivas establecen que cuando el responsable de la investigación considere que la misma no se ha realizado con objetividad y que hay elementos de prueba de una violación de los derechos humanos del presunto responsable, es decir, que se obtuvieron mediante torturas, castigos crueles o denigrantes, estas se desecharán y no podrán utilizarse en la acción penal. Incluso ni siquiera se presentarán. El profesionalismo en la labor de investigación, la lealtad hacia la defensa y la buena fe, son los elementos sustantivos de la objetividad en el sistema acusatorio.

Finalmente, el párrafo décimo es el que aporta mayores elementos para la discusión, pues es la suma de una serie de aspectos todos polémicos.

**Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.** El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes mínimas: (...)

En contradicción con la actual y creciente de la militarización de la seguridad pública, en este punto la Constitución señala el carácter civil de las instituciones de seguridad pública. Pero, ¿a cuáles se refiere? A la policía (preventiva o ministerial), a las instituciones de procuración y administración de justicia, al instituto penitenciario, al consejo tutelar para menores infractores. Por ello es importante, como ya se indicó, que se especifique quienes pertenecen a dicho sistema. Y por otra parte, quizá el mayor problema de la reforma, es que pasará con la militarización de la seguridad pública.

Aunque quizá de manera específica lo más adecuado sería incluso denominarla como la militarización de la policía. El punto de partida de la afirmación es que dicha situación no es nueva dentro del que-hacer militar, sino que es una constante histórica, ello nos conduce a la reflexión sobre dos aspectos:

1. La crítica situación que hay dentro de las fuerzas armadas, ya que no tienen capacidad real para ofrecer resistencia a virtuales amenazas de origen externo; y por lo tanto
2. Hoy en día se han transformado en una fuerza policial, como respuesta del Estado Mexicano para controlar el orden público y la seguridad interior (el Presidente Calderón lo llama afectación a la seguridad interior), bajo la tesis del combate a la delincuencia.

**Esto supone que no hay una frontera clara entre lo que es defensa nacional, seguridad interior, seguridad pública u orden público.**

Ahora bien si ampliamos, el segundo punto encontramos que desde hace más de una década las fuerzas armadas en México han transmutado a ser un cuerpo de policía más, porque han desplazado y suplantado- verbigracia la conversión del Batallón de Policía Militar en el pie veterano de la Policía Federal Preventiva, que al principio se denominaban Fuerzas Federales de Apoyo y tenían un uniforme color gris, con sede el Campo Militar 1-A-3, no sólo funciones, sino que hoy realizan tareas eminentemente "policiales" y de "inteligencia", como la conservación del orden público, la prevención del delito y el uso de la fuerza para la conservación de la paz pública, esto es desmedró de su principal función que es la defensa exterior.

El proceso de reconversión de funciones afecta de diversas maneras. Uno, a nivel interno, provoca significativamente la crisis de identidad profesional y sesgos en la formación, entrenamiento, así como en el uso de armas y equipos no militares. El otro a nivel externo, tiene que ver con la mutación hacia la militarización policial, que incluye aceptar y adoptar patrones de organización de índole estrictamente militar, códigos de disciplina, empleo de armas de guerra y comportamientos operativos y tácticos más beligerantes, la consecuencia es el uso de una mayor fuerza para controlar, por ejemplo, las protestas sociales, pues estas se tratan como un conflicto armado interno, provocando la violación de derechos humanos.

El recurrente fracaso de los planes de seguridad pública aplicados, hasta hoy, refleja la asimetría entre la dimensión que ha alcanzado la inseguridad y la rigidez o a falta de voluntad gubernamental para la modernización real y efectivamente de las instituciones policiales, ya que los gobiernos prefieren administrar, subordinar y gestionar la política policial en base a la aplicación de estrategias informales, pues consideran más rentable y menos oneroso lograr la subordinación y lealtad de la fuerza pública apelando a prebendas, privilegios y prerrogativas que concertando políticamente el diseño de una política de seguridad.

Por lo tanto, necesariamente se exige el análisis profundo de las actuales labores militares, ya que hace más de cuatro décadas Morris Janowits intuyó la metamorfosis de las fuerzas armadas- la profecía parece cumplirse- hacia una fuerza policial, al señalar que: "la institución militar se convierte en una fuerza policial, cuando se prepara continuamente para la acción (...pero jamás entra en acción o combate por lo cual sólo) se compromete a emplear el mínimo de fuerza y busca relaciones internacionales viables en lugar de una victoria, todo ello debido a que ha asumido una postura militar protectora."<sup>217</sup>

México, siguió al igual que muchos países latinoamericanos, la estrategia de mano dura (... las cuales socavaron) el modesto progreso logrado hasta ahora en la reforma policial emprendida en la región, hay por lo menos tres medidas que forman parte de las estrategias de mano dura, que debilitaron la reforma policial: las de borrar la línea divisoria entre las funciones policiales y militares; la de conferir autoridad arbitraria a la policía para realizar operativos y detenciones de personas sospechosas de integrar pandillas; y la de crear un clima de tolerancia frente a los abusos policiales y su accionar extrajudicial.

Quizá lo más preocupante es que no exista un modelo de policía en el país. Y lo más lamentable es que durante el proceso de reforma, ni siquiera se haya tocado o abordado el tema. La razón es que hay diversos modelos de policía, vale la pena preguntar: ¿cuál es el modelo de policía que actualmente tenemos? Es una policía reactiva, preactiva, autoritaria, legalista, arbitral o comunitaria; y bajo que principios se rige. Sin embargo es preciso, que la

---

<sup>217</sup> Janowits, M., El soldado profesional, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, 1989.

policía sea profesional y se profesionalice, ya que los países que han hecho una reforma policial intentan consolidar la democracia, y a la vez transitar “hacia la creación de estados modernos que funcionen en Estado de Derecho, exigen que la región diga avanzando en el procesos de reforma y profesionalización de su policía.

Por ejemplo, en España conforme a la Ley Orgánica 2/1986, hay dos tipos de “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” que son:

- a. El Cuerpo Nacional de Policía, de naturaleza civil y que depende orgánicamente del Ministro del Interior;
- b. La Guardia Civil, de naturaleza militar y depende del Ministro del interior. Sin embargo puede cumplir misiones de carácter militar, por lo que dependerá del Ministro de Defensa.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> Incluso para el caso español, una vez concluida la dictadura de Francisco Franco en 1975. Fue necesario reformar la Constitución, la cual “baste señalar el expreso rechazo(...) del concepto “orden público” y la adopción del más liberal y democrático de “seguridad pública o ciudadana”, por una parte, y por otra, la desconexión Policía-Ejército que el texto constitucional enuncia, realizando al mismo tiempo la formulación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad como prestadores de un servicio público y la introducción, en el seno del Estado descentralizado de policías dependientes de Entes Territoriales (Las comunidades Autónomas) que gozan de autonomía. Domínguez-Berrueta, Miguel, Sánchez-Fernández, Dionisio y Marcos, Fernando- Pablo, Reforma Policial y Constitución: algunas claves para su interpretación “en Revista de Administración Pública, Núm. 109, enero-abril 1987, pp. 373-411. Madrid, España.

## **CAPITULO OCHO**

### **EL DELITO POLÍTICO.**

#### **8.1 Generalidades.**

Es notorio que el delito político existirá en tanto el Estado sea un instrumento de equilibrio social, impositivo y coactivo a través de un Derecho que no es sino la expresión ideológica de una clase detentadora del poder.

Este delito surge porque en las sociedades sus integrantes no tienen ni las mismas condiciones, ni las mismas posibilidades de satisfacer sus necesidades materiales (fisiológicas y culturales). Este delito manifiesta también, cada vez más, objetivamente, el desarrollo de la conciencia individual o colectiva (en especial de clase) de malestar o de una inconformidad hacia la organización socio-política.

Del Delito político interesa la determinación precisa de sus límites. Francisco Carrara en su "Programa de Derecho Criminal", al explicar el porqué de renunciar al estudio de tales delitos, alegaba la relatividad de los criterios para determinarlos. Consideraba que ante la fuerza de los triunfadores históricos habrían de frustrarse toda clase de consideraciones científicas o filosóficas y que, cualquier teoría que acerca de ella se escribiera, estaría condenada a resultar la "oportunistamente justificación del triunfo de la fuerza".

Desde principios del siglo pasado, Comentaristas del Código de Napoleón manifestaban su preocupación por la relatividad del delito político y afirmaban que los límites de este eran infijables, y, consecuentemente, que era imposible encontrar el criterio para determinar su antijuricidad.

Las múltiples facetas y planos sociales de los cuales emerge la infracción política pueden transformar la naturaleza de esta infracción, de manera que parezca como plenamente justificada o como absolutamente injusta. Pero lo justo o lo injusto, como se sabe, son valores que varían con las condiciones materiales e históricas, con el tiempo y el lugar determinado. En esa gama de variaciones radica el criterio de la relatividad de la fijación de los límites precisos del delito político.

El Delito Político tiene su calificación originalmente en los antagonismos de clase. La adecuación de una acción a lo jurídico varía constantemente, según esa acción tienda a la realización de un valor social positivo o no. Pero



todo valor como producto social, es esencialmente variable, y por lo tanto, la apreciación jurídica está en función de esa variabilidad.

En el proceso histórico mediante el cual el aparato estatal surge, El estado se manifiesta como una organización coercitiva de clase, de una clase que por triunfar en una lucha, adquiere la facultad de imponer coactivamente su voluntad, erigiéndola en ley. Al resto de los hombres.

Así uno de los principales objetivos del Estado es asegurar su propia conservación y la de la clase de la que corresponde. Con base en los intereses de esa clase o en las ideas de esta, postula y reglamenta la organización socio-política de manera que protege los intereses de la clase dominante al mismo tiempo que asegura su existencia.

Los valores reflejan las necesidades materiales y la forma de satisfacerlas, es decir, las circunstancias materiales, los antecedentes históricos, forman una concepción acerca de los diversos valores como la justicia, la belleza, el bien, etc. Se trata de productos sociales que llevan al individuo por medio de la educación. La jerarquía axiológica es un reflejo de la vida material de la sociedad en el proceso colectivo de la producción de su existencia. En esta forma el valor más alto de la escala jerárquica corresponde aparentemente a la necesidad mayor de la colectividad en un momento histórico determinado, y en la realidad a las necesidades fundamentales de una clase.

La libertad casi absoluta del hombre frente al poder del Estado fue el valor fundamental de la época original del liberalismo, por lo que la exaltación de la libertad frente a la opresión del feudalismo y al absolutismo de los estados europeos reflejaba la lucha por la libertad de comercio y porque esta lucha expresaba el desarrollo de nuestras fuerzas productivas materiales, cada vez más la propiedad de la burguesía y, consecuentemente, expresaba el surgimiento y el afianzamiento de las relaciones capitalistas de producción.

"...Las ideas dominantes no son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes concebidas como ideas, por lo tanto, las relaciones que hacen que una determinada clase sea la clase dominante de las ideas" <sup>219</sup> El Derecho, al postular los valores jurídicos, refleja el conjunto de ideas dominantes en la sociedad que regulan las relaciones sociales constituidas.

Superficialmente, los valores jurídicos están orientados por los fines de la sociedad; pero estos fines los determinan las ideas dominantes, y, por ello, cuando una clase substituye a otra en el poder se apoya en las nuevas ideas resultantes para modificar su funcionamiento.

La determinación del Delito Político depende así de las ideas dominantes en las cuales el Estado se apoya, y que, como ya dijimos determinan a los

---

<sup>219</sup> Cita por Ludovico Silva, op.cit. Fuente: Marx y Engels, La Ideología Alemana p. 31.

valores jurídicos, mismos que cambian junto con la clase dominante, y por tanto, ven el funcionamiento del Estado.

El Delito Político tiene dos características. La primera reside en la diferencia con las demás figuras delictivas; la nota política, y la segunda reside en su identidad con las demás: Su tipificación.

El Delito Político afecta dos objetivos primordiales del Estado: La protección coactiva del aparato estatal y, a contrario sensu, jurídicamente, la regulación de los intereses colectivos, es decir, desde el punto de vista que la clase que los regula.

Lo anterior nos permite distinguir los presupuestos, lógicos del delito común y del delito político: genéricamente, el delito se ha manifestado como un atentado al orden jurídico. Desde la perspectiva afecta a dicho orden por sus consecuencias externas traducidas en la ruptura del equilibrio social.

La ley persigue la comisión de estos delitos para asegurar la armonía del grupo, y en última instancia, la existencia misma de la colectividad. El delito común considera un acto cometido entre los individuos sin ubicarlos en ningún grupo concreto ni en ninguna clase social específica, y no afecta la seguridad del interior del Estado. El Delito Político, por su parte, identifica al individuo con los intereses de un grupo o de una clase y, lo identifica también, con agresor de los intereses de otra y, en especial, de la Seguridad Interna del Estado.

La reacción penal contra el delincuente común es una obra de defensa social cuyo objetivo es la preservación del grupo humano. La reacción penal contra el delincuente político no es una obra de defensa social sino de defensa de clase o grupo dominante. El poder estatal al crear al derecho, interpreta una realidad social, la define, la tipifica, por tal motivo, es quien hace la apreciación de la realidad para aplicar la norma jurídica, es decir, interpreta el significado atribuido a las palabras del texto con relación a las situaciones concretas.<sup>220</sup>

La interpretación del delito político se bifurca en dos realidades según la situación concreta, una interpretación política que subordina al aspecto jurídico, es decir, una acción considerada por el poder público como atentatoria para su seguridad, puede ser instrumentada jurídicamente en razón del grado de acción que se haya desarrollado, "...Pero lo que parece provocar más a la moderna legislación es el desacato de la autoridad del Estado. Siempre que se habla de ella, los textos pierden fácilmente su inveterata serenidad. Brota espuma de la boca de los guardianes, el inofensivo desorden se convierte en motín el transeúnte en delincuente la furia con que es vengado el delito muestra la inseguridad de nuestros organismos públicos, el reverso de su superioridad"<sup>221</sup> Por otra parte, el delito político, nunca se presenta aislado sino en concurrencia

---

<sup>220</sup> M. GARCIA PELAYO, Derecho Constitucional Comparado, Manuales, Revista de Occidente, Madrid 7ª. Edición p. 132.

<sup>221</sup> H. MAGNUS, Ensberger, "Política y Delito", Editorial Seix Baerrel S.A. Barcelona, 1868, p. 28.

con otros hechos sean delictuosos o no, de esta manera, mediante una interpretación política se puede optar por la sanción o sanciones que se consideren adecuadas para anular o atenuar la acción o acciones que pongan o puedan poner en peligro la Seguridad Interna del Estado.

La subordinación del aspecto jurídico al político es una situación más empírica que teórica, y solo mediante el análisis de la situación concreta puede ser apreciada.

Sin menoscabo de la anterior afirmación, se da o se puede dar una interpretación jurídica que limite el marco político, es decir, una interpretación formal de los hechos considerados como atentatorios a la Seguridad del Estado. Por supuesto, dentro de la órbita de facultades que tiene el Estado para incriminar conductas, y concretamente, las atentatorias contra su seguridad.

## **8.2 Análisis Doctrinal.**

El Estado y el Derecho son un producto social, son caracterizados como una solidaridad coercitiva impuesta por una clase dominante en el proceso de producción. Esta solidaridad reviste formas diversas que se distinguen por la manera en que la colectividad actúa sobre el proceso de producción, es decir, el Estado así como el Derecho creado está determinado por el medio de producción. Este a su vez, tiene asiento jurídico en la Constitución y se expresa sintéticamente en el tipo de propiedad sobre los medios de producción. A través de la historia, estas formas de solidaridad han sido el esclavismo, el feudalismo, el capitalismo y el socialismo.

El Poder estatal se materializa a través de un conjunto de instituciones Políticas entre la que destaca de manera principal el gobierno. Dicha materialización se realiza como una organización técnica y política, pudiendo efectuarse de diferentes maneras: Republica Centralista, Republica Federal, Monarquía Constitucional, etc., es un concepto político, muchos autores en su generalidad, parten de lo anterior para distinguir las formas de Estado de las formas de Gobierno, es decir como una organización técnica , y por otra parte, como organización política <sup>222</sup>. Generalmente se vinculan los dos conceptos para identificar al gobierno.

El orden que el Estado tiene configurado por la Constitución es su orden interno, también se la llama orden político interior. Esta determinación interna por la norma fundamental, completa el principio de Soberanía, originando lo que se llama orden exterior del Estado y orden político exterior. Toda conducta humana lesiva del orden interno del Estado en cuanto a su organización jurídica fundamental de su poder de mando, vulnera la Seguridad Interior y, por lo tanto, sus condiciones de existencia, por otra parte, toda conducta que lesione al orden exterior del Estado afecta la Seguridad Exterior del mismo cuanto a

---

<sup>222</sup> BURGOA, Ignacio, El Estado, Ed. Porrúa, S.A. México, 1970, p. 223-226.

que vulnera sus condiciones de existencia dentro de la comunidad jurídica internacional.

Los hechos delictuosos que atacan o ponen en peligro la Seguridad Exterior del Estado, en sus relaciones con otros miembros de la comunidad jurídica internacional, constituyen los delitos políticos impropiaamente dichos<sup>223</sup>.

Los hechos delictuosos que vulneran la Seguridad Interior o Interna del Estado constituyen los Delitos Políticos propiamente dichos. Esta última acepción es la que hemos considerado en el desarrollo de nuestro tema.

En la demarcación jurídica del delito político encontramos tres elementos: el sujeto activo, el bien jurídico tutelado y el sujeto pasivo.

### **8.3 El bien jurídico tutelado.**

Es la organización y el orden interno del Estado.

### **8.4 El sujeto activo o autor del delito.**

Es la persona humana individualmente considerada que realiza o participa en la conducta lesiva descrita por la Ley penal. El que realiza la conducta es el sujeto activo, el que participa en la ejecución de tal conducta es el sujeto activo secundario.

Se suscita el problema de que si las personas morales pueden delinquir. En nuestro Derecho no hay lugar a tal duda "...El acto y la omisión deben corresponder al hombre, porque únicamente él es posible sujeto activo de las infracciones penales"<sup>224</sup> Se ha llegado a pretender, con apariencia lógica que supuesto que la ley autoriza la imposición de penas a la persona jurídica, es claro que se considera a ésta como responsable.

La verdad es que, tomando en cuenta en conjunto los términos de la disposición y si se admitiera que se impone la sanción, lo único que resultaría sería un precepto absurdo y anticonstitucional artículos 14, 16, 19, 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en resumen se prevendría en el que, cuando delinca una persona (el miembro representante de una sociedad) se sancione a otra (la corporación).<sup>225</sup>

Por lo expuesto, consideremos que solo el hombre puede ser considerado como delincuente político y atentar contra la Seguridad del Estado.

---

<sup>223</sup> HUERTA PEREZ, J.R., El Delito Político en el Derecho Penal Mexicano (introducción) Editorial Talleres Lino topográficos de la Penitenciaría de Puebla, México, 1963, p.35.

<sup>224</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos del Derecho Penal, Editorial Porrúa, S.A., México 1969, p. 143.

<sup>225</sup> VILLALOBOS Ignacio, cit. Por Castellanos Tena, Op. Cit. p.145.

Los encargados del ejercicio del poder pueden caer en posibilidad de ser sujetos activos (más no el Estado como persona moral) cuando se olvidan de su función inherente que consiste en la dirección de la vida política del Estado en armonía con la Carta Fundamental, rectora de su organización, y pretenden medios extralegales y violentos vulnerar la Seguridad del Estado que presiden: ante tal situación se pueden presentar dos casos: el éxito, y ante tal no hay delito político, y, el fracaso, entonces aparece la figura de éste.

Cuando una muchedumbre comete un delito político, la doctrina ha sostenido que la responsabilidad radica totalmente en los promotores, quienes impriman sobre la voluntad de la muchedumbre un dominio decisivo, en segundo lugar, en los instigadores y en tercer lugar, en los dirigidos, para los cuales existe un atenuante de obrar dentro del influjo de un trastorno psíquico transitorio. En otras palabras, hay una determinación individual y no colectiva.

### **8.5 El sujeto pasivo del delito.**

Es el titular del derecho violado y jurídicamente protegido por la norma, es el titular del bien jurídico protegido y el que sufre el daño producido por la acción delictiva, es el Estado.

### **8.6 Teorías contemporáneas del contenido del delito político.**

Algunas teorías contemporáneas tratan de limitar el contenido del delito político.

#### **8.6.1 Escuela Objetivista.**

Se asienta en el bien jurídico atacado, el cual marca los lineamientos materiales de la noción del delito político. El tipo penal dicta el fallo inapelable; "...será delito político todo ataque al Estado, contra su forma, sus poderes, o su organización, ataque que afecta por consiguiente su Seguridad Interior". Bien Político, "es el que pertenece al Estado, en su existencia, organización, actividad, considerando al Estado como una forma de solidaridad social coercitiva originada en el dominio de una clase social mediante la imposición coactiva de su derecho."<sup>226</sup>

#### **8.6.2 Escuela Subjetivista.**

Se asienta en la base inmaterial o internacional cuya semilla está en la conciencia del delincuente. Considera exclusivamente los móviles del delito.

---

<sup>226</sup> HUERTA PEREZ, J.R., El Delito Político en el Derecho Penal Mexicano (introducción) Editorial Talleres Lino topográficos de la Penitenciaría de Puebla, México, 1963, p.37.

Dirige su atención al estudio del delincuente político y especialmente al móvil o fin que determina la conducta o actividad del sujeto que delinque... el elemento decisivo para calificar a una acción delictiva como política es siempre el elemento psicológico y personal de los motivos determinantes de la conducta de los actos del atentado

### **8.6.3 Escuela Restrictiva.**

Nace de la imposibilidad de establecer un equilibrio entre el móvil político y el bien protegido, equilibrio imposible, por lo cual habría que inclinarse hacia cualquiera de los extremos; de esta forma nació la escuela restrictiva que se inclina hacia el criterio objetivo pero atenuado por la consideración de los móviles del delincuente "...se debe atender a la esencia del bien jurídico atacado-la Seguridad Interna del Estado,- complementando esta visión con el descubrimiento y análisis de los fines del sujeto activo.<sup>227</sup> El dolo específico de su comisión pertenece a la esencia del mismo."

Las dos primeras teorías son criticables por su extremismo, si atendiéramos al criterio objetivo, por el solo hecho de tipificarse penalmente en tal categoría, podrían considerarse como delincuentes políticos al que actúe bajo motivos personales, o bien por la comisión no intencional o culposa, por ejemplo podría ubicarse en tal categoría un individuo o varios, que por motivos de venganza personal o por falta de previsión, provoquen la destrucción de la casa o edificio donde oficial y normalmente desempeña el ejercicio de funciones un alto representante del Estado y, al mismo tiempo, le provoque la muerte o lesiones que le impidan a éste el desempeño de sus funciones.

Si se admite la posición subjetiva se podría incluir a individuos, que por la circunstancia en que se verifica su actuación están indicando gran peligrosidad social aún cuando actúen por motivos políticos, brutalidad, peligrosidad, perversidad, que ponen en peligro más a la colectividad que al poder político. Por ejemplo, cuando se envenena el agua potable que llega a toda la población, tratando de provocar, mediante ello, la privación de la vida a un alto funcionario del Estado, o bien, impedir sus funciones.

Ahora bien, hemos aceptado la escuela restrictiva en funciones de la merecida importancia del elemento formal sin detrimento del elemento volitivo, pero la hemos aceptado con las debidas precauciones, porque si bien es cierto, que el elemento formal, en cuanto a primer término toma en cuenta al elemento volitivo y nos da la certeza y la seguridad de que estamos en presencia tanto del delito como del delincuente respectivo, también es cierto que generalmente el medio social y las circunstancias en que se encuentra el sujeto activo relegan a segundo término al elemento formal, y por lo tanto, la

---

<sup>227</sup> *Ibídem*, p.39.

situación en que se encuentra el individuo imprime las formas de acción necesarias que muchas veces no están previstos por la ley para llevar a cabo dicha finalidad.

La doctrina nos refiere a varias clases de delito político: Los delitos políticos propiamente dichos que atacan o ponen en peligro el Imperio del Estado atentan contra la autoridad del mismo, considerando a dicha autoridad como la facultad que tiene el Estado para imponerse coactivamente a los miembros de la sociedad; y que son hechos que vulneran la Seguridad Interna del Estado, cuyas figuras típicas son la rebelión y la sedición, los delitos políticos impropriadamente dichos que atacan o ponen en peligro la Soberanía del Estado, y que atentan contra su Seguridad Exterior es decir, contra su seguridad en las relaciones del Estado dentro de la comunidad jurídica internacional, cuyas figuras típicas son la traición y el espionaje.

En función del número de sujetos activos y del bien jurídico atacado: los delitos políticos individuales y colectivos, son aquellos que toman en consideración el número de sujetos activos secundarios que intervienen en la comisión del atentado político; en la primera, la figura típica es el magnicidio, y en el segundo, que suponen la pluralidad de agentes o autores o cuyas figuras son la conspiración, la agitación y la rebelión.

En función del bien jurídico tutelado tenemos los delitos políticos que "...son aquellos en los que la conducta lesiva vulnera exclusivamente el orden político del Estado", y los delitos políticos relativos que "...son aquellos en los que la acción lesiva atenta juntamente contra el orden político y el orden común."<sup>228</sup>

La distinción del delito político relativo surgió, de que en la práctica, las conductas lesivas a la Seguridad Interna del Estado casi nunca se presentan puras y aisladas sino en concurso con delitos del orden común. El concurso formal o ideal es básico para referirse a los delitos políticos relativos. La apreciación al respecto depende del principio básico de que se parte (objetivo, subjetivo, o el restrictivo) para considerar el carácter político de un delito.<sup>229</sup>

## **8.7 Delitos Políticos.**

El delito Político tiene sus antecedentes desde la Grecia antigua, en los atentados contra la Polis griega, se ofendía a la divinidad y se violaba la ley, era considerado un factor de corrupción del pueblo. Los insurgentes en Roma cometían delito de perdulleio, que significa guerra perversa contra la propia patria: relaciones culpables con el enemigo, ataques a la Constitución, faltas a los deberes del ciudadano para con el Estado, faltas a los deberes de la magistratura y sacerdocio, falta a los deberes religiosos del ciudadano,

---

<sup>228</sup> *Ibidem*, págs. 39-40.

<sup>229</sup> *Ibidem*, pag. 49.

atentados o injurias contra el magistrado o emperador. Moreira califica al tiranicidio como la figura más importante del delito político, ya que es una rebelión en contra del gobierno que se justifica en que este se hace intolerable.

Bajo el sistema liberal se somete al delito político a la ley existente para determinar que hechos son o no delictuosos, sosteniendo que el delito político constituía un atentado contra la seguridad del Estado, exigiendo un trato más humano para el delincuente político hasta el grado de abolir la pena de muerte para este. Benignidad surgida del anarquismo, cuyos atentados se intensificaron para el último tercio del siglo XIX, cuyos autores se guían por el fanatismo político sin buscar fines políticos inmediatos ni modificaciones en la organización gubernamental, sino suprimir toda forma de gobierno.

Desde la revolución francesa este tipo de delito ha evolucionado siendo en la actualidad considerado de manera internacional bajo diversos tratados.

Guadalupe Rodríguez de Ita y Luis Miguel Díaz hacen una definición sobre delito político: "Es cualquier ataque al Estado, a la organización jurídico política de este o de sus poderes en el orden interno", es un ataque contra la sociedad. Se presenta cuando hay actos lesivos o con la pretensión de lesionar la forma de gobierno existente por procedimientos no previstos en la misma Constitución, es decir, no hay delito político si existen actos en el ejercicio de las garantías individuales sino un ataque a los titulares de los órganos, o si bien, los actos son protestas dentro del régimen democrático, puede aplicarse una pena diversa a la delincuencia política. También se dice que por derivación de algunos tratados internacionales, que el delito político es todo aquel acto que conlleva al beneficio del asilo y la no extradición.

El delincuente político se encuentra plenamente convencido de que los opositores están equivocados e igualmente lo están la acción del sistema social y el modelo del Estado que deben existir por y para el bien de las mayorías. El delito político debe ser progresista, ver hacia un gobierno más honesto y democrático.

El sistema constitucional mexicano afirma que el bien jurídicamente protegido y lesionado por los delitos políticos es la forma de gobierno, la cual es equivalente a una república representativa, democrática y federal, teniendo implícitos el poder estatal, los derechos políticos de los ciudadanos, los derechos políticos de los partidos, la misma Constitución o las decisiones políticas fundamentales.

Cabe mencionar que el delito político obedece a un móvil progresista, la búsqueda de un gobierno más honesto y democrático. El delito contrarrevolucionario, por sus propósitos retrogradados y antidemocráticos, no cuenta con el apoyo de las masas mayoritarias sino con el de una minoría, y por su misma naturaleza no se considera delito político.



Existe una profunda razón en la doctrina liberal del delito político: los regímenes democráticos tienen la finalidad de garantizar a los individuos la máxima medida de libertad, principalmente en opiniones públicas, siendo calificado como de régimen tolerante y restrictivo en trazar sus figuras delictivas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 establece que el pueblo mexicano tiene siempre el derecho a modificar la forma de su gobierno, pero en el artículo 136 constitucional niega que sea a través de cualquier otro medio como los principios sancionados por la misma Constitución, por ejemplo la rebelión, la misma Carta Magna establece bajo el artículo 73 fracción XXII otorga competencia al Congreso de la Unión para definir las faltas y los delitos contra la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el delito político es aquel que se comete contra el Estado, siendo actos de delincuencia política. Capítulo I. Traición a la Patria, artículos: 123, 124, 125, 126; Capítulo II. Espionaje, artículos: 127, 128, 129; Capítulo III. Sedición, artículo: 130; Capítulo IV. Motín, artículo: 131; Capítulo V. Rebelión, artículos: 132, 133, 134, 135, 136, 137 y 138; Capítulo VI. Terrorismo, artículos: 139, 139 bis, 139 ter; Capítulo VII.

Sabotaje, artículo: 140; Capítulo VIII. Conspiración, artículo: 140; Capítulo IX. Disposiciones Comunes para los Capítulos de este Título. Contenidos en el Código Penal Federal, Libro Segundo, Título Primero Delitos Contra la Seguridad de la Nación.

Bajo el Código Penal del Distrito Federal, en su Título Vigésimo Séptimo, Delitos contra la Seguridad de las Instituciones del Distrito Federal, se aplican penas de prisión a quien cometa los mencionados actos delictivos: en el Capítulo I. Rebelión, artículo 361; Capítulo II. Ataques a la paz Pública, artículo 362; Capítulo III. Sabotaje, artículo 363; Capítulo IV. Motín, artículo 364; Capítulo V. Sedición, artículo, 365.

En el Código de Justicia Militar en su Título Sexto: Delitos contra la Seguridad Exterior de la Nación; Capítulo I. Traición a la Patria, artículos: 203, 204, 205; Capítulo II. Espionaje, artículos: 206 y 207; Capítulo III. Delitos contra el derecho de gentes, artículos: 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215; Capítulo IV. Violación de la neutralidad o de impunidad diplomática, artículos: 216 y 217; Título Séptimo: Delitos contra la Seguridad Interna; Capítulo I. Rebelión, artículos: 218, 219, 220, 221, 222 y 223; y Capítulo II. Sedición, artículos: 224, 225, 226, Y 227 Tenemos los delitos que pueden ser cometidos por militares en activo. Cabe la pena señalar que la pena de muerte en las fuerzas armadas fue derogada en su Título Segundo De la Penas y sus Consecuencias; Capítulo V, artículo 142.

La Conspiración, también denominada Complot, es la primera forma teórica que reconoce la doctrina entre los atentados contra la seguridad del Estado, puede afirmarse que es el elemento "sine que non" de los delitos que

afectan el orden estatal. En efecto, si hemos de afirmar que la virtud esencial de tales delitos es su esencia dolosa que excluye la comisión imprudente de los hechos punibles, fácil es comprender que la conspiración constituye una antecedente para la comisión de delitos políticos principales. La Conspiración se relaciona con los delitos contra la seguridad exterior del Estado y con los delitos contra la seguridad interna de la nación. Por lo que toca a los delitos contra la seguridad interior, propiamente dichos, delitos políticos, la conspiración se haya ligada al delito de rebelión y sus diversas formas establecidas en los artículos: 132, 133, 134, 135, 136, 137 y 138 del Código Penal Federal. Así mismo cometen el delito de conspiración dos o más personas que resuelven cometer los delitos de sedición (artículo 130), de asonada o motín (artículo 131), de terrorismo (artículos 139, 139 bis, 139 ter), y de sabotaje (artículo 140) del Código Penal Federal.

La Doctrina está de acuerdo en que los hechos de reunirse para conspirar, procurarse las armas necesarias, preparar las señales para reconocerse y otros medios de este mismo género, es decir, resolución y acuerdo de los medios para cometer el acto delictivo, constituyen actos preparatorios de los delitos conspirados: pero bastara proceder penalmente contra sus autores cuando la seguridad interior del Estado o su orden interno se encuentren en peligro.

La rebelión es la canalización de un derecho político que le pertenece a todo el conglomerado social: el derecho de resistencia a la opresión, cuyos fundamentos son la libertad humana y el derecho de buscar un gobierno justo y una sociedad más satisfecha. Constituye una figura céntrica de los atentados contra la seguridad interior del Estado su importancia ha sido reconocida en la historia del derecho comparado y por la doctrina penal moderna, en ella se contempla el levantamiento armado como el denominador común del acto de oposición violenta al poder del Estado, misma en que radica la esencia del delito político. Se observan elementos materiales y elementos subjetivos; la multiplicidad de sujetos activos, la fuerza como método y la organización de sus designios. Respecto de sus fines Sebastian Soler afirma que el alzamiento armado puede revestir las formas siguientes:

- a. Cambiar la Constitución, que es la forma más grave de este delito o modificarla mediante al alzamiento armado.
- b. Deponer alguno de los Poderes Públicos, esto ocurriría con la deposición del Presidente, de la disposición del Congreso, con la destitución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El ataque debe estar dirigido contra la Constitución actual de un poder como tal, tendiendo a destituir por la violencia a las personas que lo desempeñan.
- c. Arrancarle alguna medida o concesión. Es claro que debe tratarse de una medida arrancada al poder mediante el alzamiento. Para distinguirlo el atentado será preciso atenderse a ese medio

tumultuoso llamado y tomar en cuenta la naturaleza e importancia de la medida.

- d. Impedir el libre ejercicio de las facultades constitucionales. "Se trata de un impedimento de facultad en si misma definitiva o temporalmente, pero no solamente el estorbo en la resolución de un asunto determinado. Lo perjudicado o impedido es la función en general. El alzamiento puede estar determinado por el propósito de impedir que la función sea ejercida en determinado caso, pero el medio debe consistir en impedir la función en general.
- e. Impedir la formación o renovación de un poder en los términos y formas legales, este delito se puede presentar con relación a las Cámaras Legislativas.

Los artículos: 132, 133, 134, 135, 136, 137 y 138; establecen las formas accesorias como agravantes del delito de rebelión.

La Revolución implica un cambio de instituciones. Implica dos tipos De acciones:

- ❖ El levantamiento o sublevación de varias personas contra el régimen político constituido;
- ❖ El empleo de la violencia para impedir la ejecución de órdenes dictadas por la autoridad.

La Sedición es considerada como atentado contra el orden interno del Estado, es uno de los delitos políticos acerca de los cuales los legisladores y la doctrina, han dado los mas diferentes conceptos, algunos tratadistas la denominan "la rebelión menor", se aprecia la diferencia; es un levantamiento, no para desconocer la autoridad en sí, sino en sus manifestaciones, la Rebelión es un levantamiento armado, y la sedición no. Ambas tienen como elemento común el levantamiento público pero difieren en cuanto a la finalidad que se proponen lo sujetos activos.

Nuestro Código Punitivo indica tal precepto.

Artículo 130. "Se aplicará la pena de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, a los que en forma tumultuaria, sin uso de armas, restan o atacan a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones en alguna de sus finalidades a que se refiere al artículo 132 (rebelión),...A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otro para cometer el delito de sedición, se les aplicará la pena de cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos".

La sedición, es una reunión tumultuaria pero sin armas, con resistencia a la autoridad, para impedir el libre ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades del artículo 132 del Código Penal Federal.

El motín, conocido también como tumulto supone al igual que las demás formas doctrinarias de la infracción política, la existencia de varios sujetos activos y la fuerza o la violencia como medio, pero a diferencia del resto de los delitos políticos que se pueden dirigir contra cualquiera de los poderes gubernamentales, o de sus órganos estatales sobre la base de un ejercicio de un Derecho, o bien con la finalidad inmediata del debilitamiento del poder estatal, por esta razón; el motín excluye como finalidad inmediata la transformación o abolición del poder estatal, o de la forma de Estado.

Esta figura delictiva puede ser incluida dentro de las infracciones administrativas, en tanto que existe la finalidad específica de los delitos políticos, y además basarse en el ejercicio de un Derecho.

Terrorismo y Sabotaje. Estas figuras fueron de reciente creación, resultado de la abrogación del delito de "Disolución Social", aún cuando no se reconozcan formalmente como delitos políticos es deducible la intención de su creación: sancionar más efectivamente las formas actualizadas que se han generado para atentar contra la seguridad del Estado.

Los hemos ubicado dentro de este tipo de delitos, en los delitos políticos propiamente dichos, ósea, aquellos que atenta contra la seguridad interna del Estado, por considerar que llena tales características, es decir, que atacan, o ponen en peligro el Imperio del Estado y atentan contra la autoridad del mismo, considerando dicha autoridad como la facultad que tiene el Estado para imponerse coactivamente a la sociedad.

Terrorismo y Sabotaje. Estas figuras fueron de reciente creación, resultado de la abrogación del delito de "Disolución Social", aún cuando no se reconozcan formalmente como delitos políticos es deducible la intención de su creación: sancionar más efectivamente las formas actualizadas que se han generado para atentar contra la seguridad del Estado.

Los hemos ubicado dentro de este tipo de delitos, en los delitos políticos propiamente dichos, ósea, aquellos que atenta contra la seguridad interna del Estado, por considerar que llena tales características, es decir, que atacan, o ponen en peligro el Imperio del Estado y atentan contra la autoridad del mismo, considerando dicha autoridad como la facultad que tiene el Estado para imponerse coactivamente a la sociedad.

## **CAPITULO NUEVE**

### **LA POSTMOMODERNIDAD JURÍDICO- POLÍTICA.**

La posmodernidad político-jurídica consiste en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales, a los Estados periféricos, obligándolos a pasar de la premodernidad en que viven, a la posmodernidad de control legal y de facto, extraterritorial.

A las políticas posmodernas no les importa cuidar las formalidades de las libertades civiles en que teóricamente descansaba el liberalismo capitalista moderno. La simulación de las garantías individuales y de los derechos humanos, quedo en el pasado. Aunque no se toleran las dictaduras militares abiertas, al estilo latinoamericano del siglo XX.<sup>230</sup> Se han promulgado legislaciones que en modernidad eran consideradas de excepción, institucionalizándolas como de derecho cotidiano y permanente, para legitimar y dar cauce jurídico a las nuevas necesidades de control.

Para ello en práctica se renuncia a los principios generales de derecho moderno u se construyen legitimaciones jurídicas que legalizan el actuar abusivo de la autoridad, se han militarizado silenciosamente las instituciones estratégicas y se ha desarrollado tecnología de vigilancia cercana y permanente del ciudadano, a través de la policía.

Una policía militarizada y redimensionada en cuerpos especializados para cada uno de los problemas que afectan la Seguridad Nacional del nuevo orden económico mundial. Los objetivos de control son los grandes flujos financieros de la economía informal y su blanqueo, que se han consolidado en las leyes contra la delincuencia organizada y la exclusión de carácter político de algunos delitos, se puede afirmar que otro objetivo de control y represión es la rebelión de los excluidos.

---

<sup>230</sup> Cfr. Sánchez “Derecho Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional”. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, D.F., 2000. Cfr., Alicia González Vidaurri. “Globalización, Post-modernidad y Política Criminal” en Revista Brasileira de Ciências Crimináis. Año 9, Octubre-Diciembre 2001, Instituto Brasileiro de Ciências Crimináis. IBCCRIM. Editora

Curiosamente, la Organización de la Naciones Unidas, que por un tiempo defendió los derechos humanos, hoy está al servicio de los intereses neoliberales, acabando la esperanza político-jurídica moderna, a través de los tratados y convenciones internacionales que convierten en derecho exclusivo del dominante, lo que la modernidad considero como garantías para proteger a los ciudadanos del abuso del poder.

### **9.1 Los Principios de la Política Criminal Transnacional Postmoderna.**

En el advenimiento del Estado Neoliberal surgió inicialmente la necesidad de controlar los capitales de la economía internacional y los delitos políticos que traspasan las fronteras del mundo global. Con estos objetivos se adoptó en Viena, Austria el 20 de diciembre de 1988. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas<sup>231</sup> que vino a dejar los principios del control formal posmoderno transnacional.

Con esa Convención, que es vinculante jurídicamente para México, pues adquirió rango constitucional en virtud del artículo 133 de nuestra Carta Magna,<sup>232</sup> los países firmantes pierden su soberanía jurídica, no solo en lo relacionado con el narcotráfico, sino sobre cualquier otro tipo de delitos organizados, aunque estos tengan el carácter de políticos, porque la Convención prohíbe, que a un delito se le de ese carácter, aunque en derecho lo sea.

Con la Convención, se invierte toda la racionalidad jurídica de la modernidad que se había decantado a lo largo de los últimos dos siglos respecto a la territorialidad de la ley y a los principios generales del derecho,<sup>233</sup> de tal manera que de ella se pueden derivar los nuevos principios del derecho penal posmoderno transnacional siguientes así:

- a) Principio de Incriminación Penal por sólo Sospecha: La modernidad exigía la realización de una conducta que transgrediera una norma jurídica. Para la posmodernidad contenida en la Convención, basta con la sospecha de que si alguien está involucrado en la delincuencia organizada, para incriminarlo, detenerlo y arraigarlo. Para ello basta con

---

<sup>231</sup> Esta Convención fue ratificada por México y promulgada a través del Diario Oficial de la Federación el 5 de Septiembre de 1990, en el que parece su texto completo.

<sup>232</sup> Cfr. Saavedra, E. y Del Olmo R. La Convención de Viena y el Narcotráfico, Editorial Temis, Bogota, Colombia, 1991. Cfr., Alicia González Vidaurri. "Globalización, Post-modernidad y Política Criminal" en Revista Brasileira de Ciencias Criminológicas. Año 9, Octubre-Diciembre 2001, Instituto Brasileiro de Ciencias Criminológicas. IBCCRIM. Editora Revista Dos Tribunais. Sao Paulo, Brasil, pp. 16-19.

<sup>233</sup> *Ibidem.*, pp. 19-22.

presumir “de las circunstancias objetivas del caso”, la intención, el conocimiento o la finalidad de los elementos que constituyen los delitos que la convención define, para atribuirlos a título de responsabilidad penal a una persona. (Ver la Convención, artículo 3, numeral 3).<sup>234</sup>

b) Principio de Utilización de la Analogía en Materia Penal: La modernidad la excluía del derecho penal. Pero la Convención la admite para agravar los delitos, cuando el sujeto imputado se le conozcan “declaraciones de culpabilidad anteriores” por delitos análogos a los que se incriminan, ya sea por o tribunales extranjeros o del propio país (Artículo 3, numeral 5, h).<sup>235</sup>

c) Principio de Discrecionalidad de las Autoridades: El derecho moderno la prohibía y solo permitía a los servidores públicos hacer lo que la norma expresamente les autorizaba, la posmodernidad global alienta a las partes firmantes para que todas las normas permitan “discrecionalidad” en las autoridades, conforme al derecho interno y se ejerza con la máxima eficacia para el enjuiciamiento de los delitos contenidos en la Convención (Artículo 3, numeral 6).<sup>236</sup>

d) Principio de No utilización de los Beneficios Penitenciarios: La modernidad invento los sustitutivos penales y los beneficios penitenciarios. La posmodernidad de la Convención recomienda que dada la gravedad de los delitos enumerados en el párrafo 1 del artículo 3, los tribunales y las autoridades deben demorar los beneficios de la libertad anticipada o de la libertad condicional (Artículo 3, numeral 7).<sup>237</sup> Si la modernidad alcanzo el momento en que las prisiones fueran abiertas o semiabiertas, la posmodernidad instituye la prisión de máxima seguridad.

---

<sup>234</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 3°. Delitos y Sanciones, numeral 3: El conocimiento, la intención o la finalidad requeridos como elementos de cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo podrán inferirse de las circunstancias objetivas del caso.

<sup>235</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 3°. Delitos y Sanciones, numeral 5, inciso h: Una declaración de culpabilidad anterior, en particular de delitos análogos, por los tribunales extranjeros o del propio país, en la medida en que el derecho interno de cada una de las Partes lo permita.

<sup>236</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 3°. Delitos y Sanciones, numeral 6: Las partes se esforzaran por asegurarse de que cualquiera de las facultades legales discrecionales conforme a su derecho interno, relativas al enjuiciamiento de personas por los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se ejerzan para dar máxima eficacia a las medidas de detección y represión respecto de estos delitos teniendo debidamente en cuenta la necesidad de ejercer su efecto disuasivo en lo referente a la comisión de esos delitos.

<sup>237</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 3°. Delitos y Sanciones, numeral 7: Las partes velarán porque los tribunales o demás autoridades competentes tengan en cuenta la gravedad de los delitos enumerados en el párrafo 1 del presente artículo y las circunstancias enumeradas en el párrafo 5 del presente artículo al considerar la posibilidad de conocer la libertad anticipada o la libertad condicional a personas que hayan sido declaradas culpables de alguno de esos delitos.

e) Principio de No Prescripción de la Acción Penal ni de la Pena: Se exhorta a las partes para que prolonguen los plazos para evitar que prescriban los delitos y las penas (Artículo 3, numeral 8).<sup>238</sup>

f) Principio de Negación del Concepto Teórico de Delito Político: La Convención rechaza que cualquier delito en ella cometido, se la califique como político, o se alegue que está políticamente motivado. (Artículo 3, numeral 10).<sup>239</sup>

g) Principio de la Carga de la Prueba es para el Acusado: Rompiendo la racionalidad jurídica moderna se invierte “la carga de la prueba”, de manera que si antes eran los agentes de la administración de justicia, quienes debía probar que una persona había cometido un delito, ahora se impone a un “sospechoso” la obligación de probar la proveniencia ilícita de sus bienes, o probar que “no sabía” de la proveniencia ilícita de los mismos. Esto es, se impone al acusado, presentar la Prueba Negativa que en teoría de la pruebas es imposible, porque, el “a sabiendas”, implica probar que no se sabía y ello es no es posible en el mundo de lo concreto. Así, aunque el ciudadano reciba o posea bienes de buena fe, pero que no pueda probarlo, siempre será un sujeto susceptible de ser inculcado como delincuente, quedando ante la norma y las autoridades, en total estado de indefensión (Artículo 3, numeral 1, ordinal b) sub-numerales i) e ii).<sup>240</sup>

h) Principio de Competencia Jurídico-Penal Transnacional: Los países firmantes se obligan a declararse competentes de los delitos que define la Convención, comprometiéndose a conceder la extradición cuando sean requeridos, y si la parte requerida no lo extradita, deberá juzgar al sujeto

---

<sup>238</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 3º. Delitos y Sanciones, numeral 8: Cada una de las Partes establecerá, cuando proceda, en su derecho interno un plazo de prescripción prolongado dentro del cual se pueda iniciar con el procesamiento de cualquiera de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo. Dicho plazo será mayor cuando el presunto delincuente hubiese aludido la acción de la justicia.

<sup>239</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 3º. Delitos y Sanciones, numeral 10: A los fines de cooperación prevista en los artículos 5, 6, 7 y 9, los delitos tipificados de conformidad con el presente artículo no se consideran como delitos fiscales o políticos, ni como delitos políticamente motivados, sin perjuicio de las limitaciones constitucionales y de los principios fundamentales del derecho interno en cada país.

<sup>240</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 3º. Delitos y Sanciones, numeral 1, ordinal b, subnumeral i): La conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación de tal delito o delitos, con el objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de un delito o delitos a eludir consecuencias jurídicas de sus acciones. Sub-numeral ii): La ocultación o encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos.



de acuerdo a sus leyes, que serán las establecidas en la Convención (Artículo 4, numeral 2).<sup>241</sup>

i) Principio de Extradición Universal: Si no existe tratado entre las partes, la Convención se erige como fundamento jurídico, para proceder a la misma, simplificándose los “requisitos probatorios”. Las normas son abiertas y por lo tanto en ellas cabe la extradición también de ciudadanos nacionales. Igual ocurre con la detención de personas en “casos de urgencia” en el país requerido, solo porque así lo solicita el país requirente. (Artículo 6, numerales 5, 6,8).<sup>242</sup>

j) Principio de Eficacia Extra-territorial de Sentencias Extranjeras: Si el país requerido niega la extradición, el país requirente puede también juzgar en ausencia a la persona no extraditada y solicitar al Estado requerido, ejecute en su territorio la sentencia extranjera emitida por el Estado requirente (Artículo 6°, numerales 9 y 10).<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 4°. Delitos y Sanciones, numeral 2: Cada una de las partes: a) adoptara también las medidas que sean necesarias para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y dicha parte no lo extradite a otra basándose en que: i) el delito se ha cometido en su territorio o bordo de una nave que enarbole su pabellón o de una aeronave matriculada con arreglo a su legislación en el momento de cometerse el delito; o ii) el delito ha sido cometido por un nacional suyo; b) podrá adoptar también las medidas que sean necesarias para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y dicha parte no lo extradite a otra.

<sup>242</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 6°. Extradición, numeral 5: La extradición estará sujeta a las condiciones previstas por la Legislación de la Parte requerida o por los Tratados de extradición aplicables, incluidos los motivos por los que la Parte requerida puede denegar la extradición. Numeral 6: Al examinar las solicitudes recibidas de conformidad con el presente artículo, el Estado requerido podrá negarse a darles cumplimiento cuando existan motivos de peso que induzcan a sus autoridades judiciales u a otras autoridades competentes a presumir que su cumplimiento facilitarían del procedimiento o el castigo de una persona, por razón de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas o que se ocasionarían perjuicios por algunas de estas razones a alguna persona afectada por la solicitud. Numeral 8: A reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, la Parte requerida podrá, haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud de la Parte requirente, proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite y que se encuentre en su territorio o adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición.

<sup>243</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 6°. Extradición, numeral 5: La extradición está sujeta a las condiciones previstas por la legislación de la Parte requerida o por los tratados de extradición aplicables, incluidos los motivos por los que la Parte requerida puede denegar la extradición. Numeral 6: Al examinar las solicitudes recibidas de conformidad con el presente artículo, el Estado requerido podrá negarse a darles cumplimiento cuando existan motivos de peso que induzcan a sus autoridades judiciales o a otras autoridades competentes a presumir que su cumplimiento facilitarían del procesamiento o el castigo de una persona, por razón de su raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas o que se ocasionarían perjuicios por alguna de estas razones a alguna persona afectada por la solicitud. Numeral 8: A reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, la Parte requerida podrá, haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud de la Parte requirente, proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite y que se encuentre en su territorio o adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición.

k) Principio de Traslado Internacional de testigos: La partes podrán detener personas consideradas testigos y mandarlas de un país a otro y se procederá de la misma forma si esos testigos están privados de la libertad, con el fin de integrar investigaciones, o intervenir en actuaciones procesales de cualquier tipo (Artículo 7 numeral 4).<sup>244</sup>

l) Principio de la Apropiación de los Decomisos en Función de su territorialidad: En materia de decomisos, que se presentan como factor predominante en la Convención, se muestra un ánimo acaparador y de venganza de los grupos de poder de los países firmantes, de manera que el “decomiso de los dineros y de los bienes derivados directa o indirectamente” del narcotráfico o de los denominados delitos organizados, aparece como un botín fundamental, porque se lo apropia el país donde esos bienes se encuentren. Y en materia de secreto bancario, los países firmantes no podrán oponerle ni alegarlo, en ninguna investigación (Artículo 7, numeral 5).<sup>245</sup>

ll) Principio de Negación del Carácter Fiscal de un Delito: La Convención prohíbe también, dar a los delitos en ella contenidos, el carácter de fiscales (Artículo 10, fracción 10). De ello se deriva que los capitales y los bienes vinculados con el narcotráfico o la delincuencia organizada, que se encuentren en el territorio de los otros países, no puedan ser reivindicados como fiscales por el estado que investiga o sentencia. En consecuencia los otros Estados generalmente centrales, se apropiarán de esos bienes o capitales, por estar en sus territorios y vincularlos con actos ilícitos.

m) Principio de Utilización de Agentes Infiltrados: En materia de espionaje e incitación oficial al delito, la Convención introduce la figura del agente infiltrado, para realizar “entregas vigiladas”. Con esto se favorece y se legitima jurídicamente la acción de policías, para-policías, militares o para-militares infiltrados en la mafias, en os grupos guerrilleros, sindicales, estudiantiles y organizaciones sociales que frecuentemente fungen como grupos de choque, provocando al interior de esas asociaciones de personas, delitos que sirvan para motivar la acción directa de los aparatos de represión. Dándole carácter jurídico a la figura del “agente infiltrado o encubierto”, se le está garantizando su impunidad, respecto de los abusos, de las tropelías y delitos que cometa en el cumplimiento de la misión encomendada, por las jerarquías del poder.

---

<sup>244</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 7. Asistencia Judicial Recíproca, párrafo 4: Las partes, si así se les solicita y en la medida compatible con su derecho y práctica internos, facilitarán o alentarán la presentación o disponibilidad de personas, incluso de detenidos, que consientan en colaborar en las investigaciones o intervenir en las actuaciones.

<sup>245</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Art. 7° Asistencia judicial recíproca, párrafo 5: Las Partes no invocarán el derecho bancario para negarse o prestar asistencia judicial recíproca con arreglo al presente artículo.

De los anteriores principios se deben agregar los que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada Mexicana, publicada el 6 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, ha establecido:

- ❖ Principio en Materia de Delincuencia Organizada se da carácter jurídico a la privación de la libertad por sospecha<sup>246</sup>; a la denuncia anónima<sup>247</sup>; a la intervención de las comunicaciones privadas<sup>248</sup>; a la actuación de agentes oficiales infiltrados<sup>249</sup> en la vida y los negocios de las personas; a la negociación del derecho<sup>250</sup> penal y penitenciario con los delatores, con los arrepentidos, y con los testigos protegidos.

De la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se obtiene el:

- ❖ \*Principio de Personalidad de las “Organizaciones Regionales de Integración Económica” como Estados Parte, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios, en sustitución de los Estados Nacionales.

En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, firmada en Palermo, Italia, en diciembre del año 2000, y ratificada por México el 4 de Marzo de 2003, se determina que por “Organización regional e Integración Económica<sup>251</sup>”, se debe entender:

- a) Una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada, a la que sus Estados miembros han transferido competencia en las cuestiones regidas por la convención.
- b) Y que ha sido debidamente facultada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar o aprobar la Convención o adherirse a ella.

---

<sup>246</sup> Cfr. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996): Artículos 10 y 12

<sup>247</sup> Cfr. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996): Artículo 14

<sup>248</sup> Cfr. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996): Artículos 16 a 24

<sup>249</sup> Cfr. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996): Artículo 11

<sup>250</sup> Cfr. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996): Artículos 35 a 39

<sup>251</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional Arts. 1 y 2, j): art. 1 Finalidad: El propósito de la presente convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. Art. 2 Definiciones para los fines de la presente Convención: ...j) por “organización regional de integración económica” se entenderá una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada, a la que sus Estados miembros han transferido competencia en las cuestiones regidas por la presente Convención y que ha sido debidamente facultada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar o aprobar la Convención o adherirse a ella; la referencia es “a los estados Parte” con arreglo a la presente Convención se aplicarán a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia.

c) En consecuencia, las referencias a los "Estados Parte" con arreglo a la Convención se aplicarán a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia.

Por lo tanto, en los términos de la Convención, los Estados nacionales soberanos participantes de una región de integración económicamente determinada, deberán transferir competencia, en las cuestiones que se tratan en la Convención, a la Organización Regional de Integración Económica, la cual queda facultada de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar o aprobar la Convención o adherirse a ella.

Eso implica que el Senado o los Poderes legislativos locales de cada país no serán ya, los que firman, ratifican o aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", sino que será la Organización Regional de Integración Económica, a la cual los países miembros le transfieren la facultad para hacerlo.

El Estado Parte, entonces ya no será Canadá, Estados Unidos o México, que participan del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, ni un país que participe de la Unión Europea, tampoco será Estado Parte Brasil, Uruguay u otro país que participe del MERCOSUR, sino que el Estado Parte en la Convención será la Organización Regional de Integración Económica que componen.

Entonces, las referencias a la Convención de las Naciones Unidas y a sus protocolos complementarios en cuanto a la Delincuencia Organizada Transnacional, se aplicarán a esas Organizaciones Regionales de Integración Económica dentro de los límites de su propia competencia.

## **9.2 La Seguridad Nacional y la Política Criminal Transnacional.**

Con el sistema de política criminal transnacional que regresa a la premodernizada. Es decir, se regresa a la fuerza absoluta de una sola razón, para la defensa y permanencia del dominante.

Las soberanías particulares de los países desaparecen, para darle personalidad a la política criminal transnacional, a las Organizaciones Regionales de Integración Económicas.

Los controles sociales ya no sólo serán locales sino también transnacionales y se controlará selectivamente por grupos de edad, de sexo, de religión, de ideología política o a comunidades extranjeras o étnicas, que sin haber cometido delitos, son considerados peligrosos sociales, porque representan la expresión de sistemas de inclusión que están excluidos: Cuba, Irak, Libia y otros. Se les aislará y sitiara en territorios urbanos o rurales como ocurre con los indios de Chiapas en México o con la insurgencia Colombiana. Y si llega a ser necesario se les eliminará como ha ocurrido en Panamá, en Palestina o en Afganistán.

El sistema de la política criminal transnacional constituye la coherencia de un proyecto manifiesto y cínico de dominación, que no se oculta, porque está convencida, que su razón y su derecho, son la única razón y tampoco tenga derecho.

### 9.3 El Ocaso de los Derechos Humanos.

En virtud de la guerra por la “justicia infinita” y la “libertad duradera” de la “razón única” cristiana occidental, los Estados Unidos de América por Decreto Ejecutivo del presidente George W. Bush<sup>252</sup> se elevaron a la categoría de principios del Derecho posmoderno norteamericano, los siguientes:

- La negación para los extranjeros, de los derechos exclusivos de los estadounidenses. En materia de terrorismo, no se reconocen para los extranjeros, los otros excluidos, las garantías jurídicas que tienen los demás ciudadanos estadounidenses. En consecuencia:
- A los extranjeros se les puede detener por simple sospecha. Para ello, serán válidas pruebas que no serían admitidas en un juicio ordinario, esto significará la posible utilización de la tortura o de drogas que faciliten las confesiones o las declaraciones de los indiciados.
- A los extranjeros, se les niega el derecho a ser tratados como prisioneros de guerra, pero se les juzgará por tribunales militares sumarios y secretos, que tendrán jurisdicción en cualquier país del mundo y podrán, inclusive, aplicar la pena de muerte.
- Además, los estados Unidos se erigen como el poder supremo del mundo y no tolerarán los desafíos a su ventaja, estableciendo explícitamente su derecho de intervención en cualquier parte del mundo, con ataques de guerra preventivos, justificándose en la libertad, el libre comercio y la propiedad privada de las sociedades libres<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Cason, J; Brooks D. “El Ataque” No deben contar los terroristas con protecciones legales: Dick Cheney, Vicepresidente de los Estados Unidos de América, refiriéndose al Decreto Ejecutivo de G. W. Bush. Periódico La Jornada, 15 de Noviembre del 2001, p. 3 Cfr. También “El Ataque”, La Jornada, 23 de Octubre 2001, p.3.

<sup>253</sup> En el documento llamado la estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Periódico La Jornada, 21 de septiembre del 2002, p.21, sección El Mundo.

La Doctrina de la Seguridad Nacional es un concepto utilizado para definir ciertas acciones de política exterior de Estados Unidos tendientes a que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modifiquen su misión para dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno, con el fin de combatir aquellas ideologías, organizaciones o movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer o apoyar al comunismo en el contexto de la Guerra Fría, legitimando la toma de poder por parte de las fuerzas armadas y la violación sistemática de los derechos humanos.<sup>254</sup>

En 1977 el sacerdote belga Joseph Comblin escribió en francés su libro "EL poder militar en América Latina: La ideología de la Seguridad Nacional", obra considerada iniciadora del estudio sistemático del problema y a la vez de consulta necesaria para su abordaje.<sup>255</sup> En 1974 Comblin escribe un segundo libro sobre el tema en inglés, titulado "The church and the national security state" (La iglesia y el Estado de la Seguridad Nacional).<sup>256</sup>

En 1979, la Iglesia Católica se refirió a la Doctrina de la Seguridad Nacional en el documento de Puebla de 1979, realizado bajo la guía del Papa Juan Pablo II, en los siguientes términos:

En los últimos años se afianza en nuestro continente la llamada "Doctrina de la Seguridad Nacional", que es, de hecho, más ideología que una doctrina. Está vinculada a un determinado modelo económico-político, de características elitistas y verticalista que suprime la participación amplia del pueblo en las decisiones políticas. Pretende incluso justificarse en ciertos países de América Latina como doctrina defensora de la civilización occidental cristiana. Desarrolla un sistema represivo, en concordancia con su concepto de "guerra permanente". En algunos casos expresa una clara intencionalidad de protagonismo geopolítico. (...)

La Doctrina de la Seguridad Nacional entendida como ideología absoluta, no se armonizaría con una visión cristiana del hombre en cuanto a responsable de la realización de un proyecto temporal ni de Estado, en cuanto a administrador del bien común. Impone, en efecto, la tutela del pueblo por élites de poder, militares y políticas, conduciendo a una acentuada desigualdad de participación en los resultados de desarrollo.<sup>257</sup>

En 1981, el general Ramón Camps, uno de los líderes militares que habían instaurado la Dictadura en Argentina en 1976 explicó a la prensa la importancia de la influencia estadounidense en lo que denomina la "doctrina antisubversiva":

---

<sup>254</sup> Comblin, Joseph, *Le pouvoir militaire en Amérique latine: L'ideologie de la securite nationale*. París, 1977: J-P Delarge. ISBN 27 11 30 06 25.

<sup>255</sup> *Ibidem*.

<sup>256</sup> Comblin, Joseph. *The Church and the national security state*. Maryknoll, N.Y.: Orbis Books. ISBN 978-0883440827.

<sup>257</sup> Conferencia General del Episcopado Latinoamericano. Documento de Puebla 1979. Puebla: Biblioteca Electronica Cristiana. Consultado el nueve de mayo de 2010.

En Argentina recibimos primero la influencia francesa y luego la norteamericana, aplicando cada una por separado y luego juntas, tomando conceptos de ambas hasta llegar a un momento en que predominó la norteamericana. (...)

Francia y EE.UU., fueron los grandes difusores de la doctrina antisubversiva. Organizan centros, particularmente EE.UU., para enseñar los principios antisubversivos. Enviaron asesores, instructores, difundieron una cantidad enorme de bibliografía.

Ramón Camps, 1981.<sup>258</sup>

El 13 de diciembre de 1983, en Argentina a solo tres días de ser recuperada la democracia, el presidente Raúl Alfonsín dictó el Decreto 158/83 por el que se ordena enjuiciar a los integrantes de la junta militar que había usurpado el poder el 24 de marzo de 1976 y a los integrantes de las dos juntas militares subsiguientes. En sus consideraciones el Decreto sostiene:

“que entre los años 1976 y 1979 aproximadamente, miles de personas fueron privadas ilegalmente de sus libertades, torturadas y muertas como resultado de la aplicación de esos procedimientos de lucha inspirados en la totalitaria “doctrina de la Seguridad Nacional”.

Decreto 158/83, Republica de Argentina.<sup>259</sup>

En 1984, en Argentina, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) presentó su informe Nunca Más, incluyendo el capítulo titulado “El respaldo doctrinario de la represión” donde se concluye:

“En el marco de la Teoría de la Seguridad Nacional se pretende alinear decidida y definitivamente a la Republica de Argentina con el conflicto entre las potencias dentro del concepto de la Tercera Guerra Mundial, que se concibe como total, sin concesiones y en defensa de un subjetivo concepto de ser nacional... (El) trastocamiento de los poderes es uno de los principios constitutivos de la Teoría de Seguridad Nacional; supone a las Fuerzas Armadas como la última reseña moral del país ante la claudicación ética del poder civil y su acción de gobierno, la única capaz de mantener la barrera ideológica, distorsionando así lo cultural, religioso, familiar, económico y jurídico.

CONADEP, 1984.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup>Declaraciones de Ramón Camps al Diario La Razón de Buenos Aires del 4 de enero de 1981, citadas por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). “El respaldo doctrinario de la represión”, Informe Nunca Más. Buenos Aires: Eudeba, pp.474.

<sup>259</sup> Poder Ejecutivo Nacional (13 de diciembre de 1983) “Decreto 158/83” Argentina: Consultado el 9 de mayo de 2010.

El 28 de marzo de 1985, en Brasil, el presidente José Sarney envió al Congreso Nacional el proyecto para dar fin a los llamados **municipios de seguridad nacional**, más de 200 municipios en todo el país en los cuales el gobierno militar había suprimido el derecho de sus habitantes para elegir prefectos, por determinación de la Doctrina de Seguridad Nacional.<sup>261</sup>

El 1 de junio de 2004, Yago Pico de Coaña de Vlicourt, representante de España ante la UNESCO, escribió un artículo titulado “El valor de los principios en la Comunidad Iberoamericana”, publicado en la revista Cuadernos Estratégicos del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa de España. En dicho artículo Pico se refirió al fin de la bipolaridad mundial impuesta por la Guerra Fría y su efecto sobre la Doctrina de la Seguridad Nacional, en los siguientes términos:

**“El fin de la bipolaridad y de la Doctrina de la Seguridad Nacional.** El fin de la bipolaridad va a permitir que la Conferencia de los No Alineados pierda peso, se anule la nefasta Doctrina de la Seguridad Nacional. Estados Unidos olvide en parte los recelos que le inspiraba su patio trasero y apoye decididamente el retorno de la democracia.”

Yago Pico de Coaña de Valicourt, representante de España ante la UNESCO.<sup>262</sup>

También en 2004 el Ministro de Defensa de Brasil, José Viesgas, hizo la mención de la Doctrina de la Seguridad Nacional en su nota de renuncia al cargo:

“La persistencia de un pensamiento autoritario, ligado a los remanentes de la vieja y anacrónica doctrina de la Seguridad Nacional, incompatible con la vigencia plena de la democracia y con el desarrollo de Brasil del siglo 21. Ya es hora de que los representantes de ese pensamiento superado salgan de escena.”

---

<sup>260</sup> Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). (1984) “El respaldo doctrinario de la represión, Informe Nunca más, Buenos Aires: Eudeba, pp. 473-478.

<sup>261</sup> Agencia Senado 2005. Sarney “destaca 20 años dando un mensaje donde acabaron con los municipios de seguridad nacional”. Brasil: Prefeitura Municipal de Visconde do Rio Branco. Consultado el 9 de mayo de 2010.

<sup>262</sup> Pico de Coaña de Valicourt, Yago, El valor de los principios en la Comunidad Iberoamericana de naciones, 1 de junio de 2004, Cuadernos Estratégicos Valores, Principios y Seguridad en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, P.126-129. España.



José Viesgas, Ministro de Defensa de Brasil.<sup>263</sup>

El 2 de octubre de 2006, José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) hizo referencia a la Doctrina de la Seguridad Nacional en los siguientes términos:

“Ciertamente, debemos dar prioridad a los problemas sociales y económicos que afectan a nuestros pueblos, que están en base de muchos problemas de seguridad. Pero, decir que estas materias amenazan nuestra seguridad es un uso que además de amplio es indebido, arriesga a llevarnos a redicciones de la Doctrina de Seguridad Nacional que tantos daños causó a la democracia en las últimas dos décadas del siglo pasado, sirviendo para justificar las peores dictaduras que recuerde nuestra historia”.

José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA.<sup>264</sup>

El 14 de junio de 2007 el presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, al asumir la Presidencia Pro Tempore de la Comunidad Andina (CAN) se refirió a la necesidad de distinguir la Doctrina de la Seguridad Nacional de una política de defensa democrática, con las siguientes palabras:

“Nuestra política de Seguridad es democrática, cuando reivindicamos el calificativo de democrática para esa política, es porque hemos hecho todo el esfuerzo para distinguirla en la práctica de la doctrina de la Seguridad Nacional, de ingrata recordación”.

Álvaro Uribe Vélez, Presidente de Colombia y de la Comunidad Andina (pro tempore).<sup>265</sup>

El catedrático de Ciencia política colombiano Juan Carlos Ruiz Vázquez, de la Universidad del Rosario, dice en su libro: La Tenue Línea de la Tranquilidad:

“Durante la Guerra Fría la seguridad interna en América Latina se asimiló a la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional que se impuso sin distinguos tanto en países democráticos como en dictaduras bajo la forma de una política represiva anticomunista liderada en el hemisferio por el gobierno de Estados Unidos. Luego de la revolución cubana, con el surgimiento de las guerrillas marxistas, maoístas, y castristas en América Latina, la doctrina de la Seguridad

---

<sup>263</sup> “A queda de Viesgas” Brasil: O Estado de Sao Paulo citado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (6 de noviembre de 2004).

<sup>264</sup> Insulza, José Miguel (2 de octubre de 2006). “Discurso del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, Managua, Nicaragua: Organización de Estados Americanos. Consultado el 9 de mayo de 2010.

<sup>265</sup> Uribe Vélez, Álvaro (14 de junio de 2007). “Palabras del Presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, al asumir la Presidencia Pro Tempore de la Comunidad Andina (CAN) en el marco de la XVII Reunión del Consejo Presidencial Andino. Comunidad Andina. Consultado el 4 de junio de 2010.

Nacional señalo como enemigo interno todas las expresiones de izquierda, legales o ilegales, que ponían entre dicho la "estabilidad" de la región. Desde 1947, el TIAR (Tratado Internacional de Asistencia Reciproca) había establecido una división de trabajo de seguridad entre los Estados Unidos y América Latina: aquella nación se ocuparía por el problema global y esta región por, los conflictos internos de cada nación (...) **La seguridad interna en la región tomo ribetes de represión brutal muchas veces mediada por la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones sumarias y la censura**". <sup>266</sup>

Si bien nunca recibió oficialmente el nombre de Doctrina, esta denominación es ampliamente reconocida en muchos ámbitos académicos y gubernamentales, y su existencia es demostrable según la interpretación de los informes clasificados por el gobierno de EE.UU., la CIA y memorándum del Consejo de Seguridad Nacional. <sup>267</sup>El hecho de nunca haber sido redactada o declarada oficialmente se explica al entenderla como una doctrina militar. La definición de Seguridad Nacional, requiere reconocer a la misma en el marco de las llamadas doctrinas militares. Juan Pablo Angelone, docente de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina):

"Las doctrinas militares constituyen, en esencia, conjuntos de proposiciones no necesariamente escritas, que constituyen un corpus más o menos coherente, orientadoras del accionar institucional de las fuerzas armadas en lo que es la manifiesta función principal de las mismas: hacer la guerra. Las doctrinas militares se caracterizan, pues, las modalidades esenciales de la guerra; identifican enemigos específicos, analizan el contexto internacional a fin de detectar aliados y adversarios de acuerdo con la hipótesis de conflicto que manejan; evalúan calidad y cantidad de recursos materiales y humanos disponibles en el caso de un estallido de hostilidades; etc." <sup>268</sup>

La llamada Doctrina Fue un producto del pensamiento de la Guerra Fría, que mantuvo al mundo dividido en dos campos antagónicos, Fue ideada por los sucesivos gobiernos de los EE.UU., y puesta en práctica mediante el entrenamiento de los distintos ejércitos latinoamericanos en la Escuela de las Américas en Panamá. Allí durante caso cuarenta años, eran enviados militares procedentes de distintos países latinoamericanos para instruirse en técnicas de contrainsurgencia: interrogatorios mediante torturas, infiltración, inteligencia, secuestros y desapariciones de opositores políticos, combate militar, guerra psicológica. Contando incluso con manuales de tortura u contrainsurgencia de la CIA para ese fin.

---

<sup>266</sup> Ruiz Vázquez, Juan Carlos; Olga Illera Correal; Viviana Manrique Zuluaga, Centro de Estudios Políticos Internacionales, Universidad del Rosario, "La Tenue Línea de la Tranquilidad: Estudio Comparado sobre Seguridad Ciudadana y Policía" Buenos Aires, Argentina, pp.123-127.

<sup>267</sup> Pion, Berlin, David, The National Security Doctrine, Military Threat Perception, and the "Dirty War", Ohio State University. 2005, Ed. Random, pp 87-94.

<sup>268</sup> López, Ernesto, Moneta, J, Romero, Aníbal "Doctrinas Militares: La Reforma Militar" Editorial Legasa. Buenos Aires Argentina; 1985. Tomado de: <http://infoderechos.org/es/node/178>

Según esta Doctrina, cualquier amenaza a la Seguridad Nacional de los EE.UU. originada en cualquier parte del mundo, constituía una acción a favor de la potencia enemiga de EE.UU., la URSS.<sup>269</sup> Existía la convicción, en ciertas áreas del gobierno estadounidense, de que el bloque comunista (surgido después de la Segunda Guerra Mundial) tenía como objetivo en convertirse en la próxima potencia mundial y reorganizar la sociedad mediante la expansión del comunismo soviético. La llamada doctrina considera a los propios ciudadanos de un país como posibles amenazas a la seguridad. Los defensores de esta Doctrina sostienen oficialmente que fue necesaria su aplicación durante la Guerra Fría para frenar el avance del comunismo. Según esta Doctrina el comunismo acabaría con las libertades y los derechos individuales en el país donde se instaurara y las violaciones a los Derechos Humanos eran necesarias para evitar la acción del comunismo, eran vistas como un daño colateral o un sacrificio menor. Los defensores de la Doctrina argumentaron que no es correcto llamarla "Doctrina" y que nunca fue redactada oficialmente, y por lo tanto, sostienen que solo se entiende como una doctrina desde una postura adversa a la política internacional de EE.UU. Así mismo según la Escuela de las Américas su objetivo fundacional era enfatizar la democracia y los Derechos Humanos, y los graduados que violaron los Derechos Humanos no lo habían aprendido allí.

A partir del fin de la Guerra de Vietnam, EE.UU., replanteo su estrategia con el objetivo de involucrar más directamente a los ejércitos de las propias naciones latinoamericanas en la defensa hemisférica, comprometiéndose en menor medida a las fuerzas armadas de los EE.UU., en lo que se conoció como Doctrina Nixon. Los EE.UU. intentaron proteger sus intereses latinoamericanos mediante la instalación de gobiernos dictatoriales. Pero con la influencia de la revolución cubana de 1959 y el crecimiento del pensamiento comunista o socialista entre los estudiantes y trabajadores latinoamericanos, por primera vez surgía la idea de que el pueblo del propio país podía constituir una amenaza a la Seguridad Nacional.

Empleando la Doctrina de la Seguridad Nacional los Estados Unidos consiguen unificar el accionar de distintas dictaduras genocidas latinoamericanas, como la de Augusto Pinochet en Chile (1973-1990), Alfredo Stroessner en Paraguay (1954-1989), el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina (1976-1983), Juan María Bordaberry en Uruguay (1973-1985), el general Hugo Banzer en Bolivia (1971-1978), la dinastía de los Somozas en Nicaragua, de los gobiernos de El Salvador durante sus más sangrientos años de guerra civil, y del gobierno colombiano de Julio Cesar Turbay Ayala con su famoso "Estatuto de Seguridad" (1978-1982).<sup>270271</sup> Se unifico la acción

---

<sup>269</sup> Kensuo Ohgushi, "Doctrina de la Seguridad Nacional y el Nuevo Profesionalismo de los Militares Latinoamericanos", Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima Perú, 2005.

<sup>270</sup> "Página/12: El país: del 5 de mayo de 1977: The Doctrine of National Security-Terror: The United States Teaches Latin America How excerpted from the book Cry People the struggle for human rights in Latin America.

represiva de todos esos gobiernos mediante los denominados Plan Cóndor en Sudamérica, y la Operación Charlie en Centroamérica. En Argentina, uno de los precursores de la Doctrina de la Seguridad Nacional fue el plan CONINTES, sancionado y puesto en práctica durante el gobierno de Antonio Frondizi en 1958. La sigla significaba “CONMOSION INTERNA DE ESTADO”, y consistía en poner a las fuerzas armadas y de seguridad a disposición de la represión interna, permitiendo la militarización de los grandes centros urbanos y permitiendo allanamientos y detenciones a los líderes opositores.<sup>272</sup>

Las técnicas de contrainsurgencia aplicadas con la Doctrina de Seguridad Nacional tienen dos vertientes.<sup>273</sup> La primera de origen estadounidense llamada Doctrina de Seguridad Hemisférica, impartida en la Escuela de las Américas, y la segunda de origen francés, llamada Doctrina de la Contrainsurgencia, creada a partir de la lección aprendida por el general D´Allegret tras las derrotas en las guerras de independencia de Indochina y Argelia.<sup>274</sup>

La Doctrina llega a formar una parte importante de la ideología de las fuerzas armadas en América Latina, quienes por primera vez extienden su papel de defensores de las fronteras nacionales con la defensa contra el propio pueblo, constituyéndose en artífices del Terrorismo de Estado. Además la Doctrina propaga una visión amplia del enemigo: no solo se consideran terroristas contrainsurgentes a las personas armadas contra un gobierno determinado, sino también a las personas que propagan ideas en contra del concepto de la sociedad nacional que tiene el gobierno de EE.UU. Cuando se interpreta al enemigo insurgente de tal manera, se puede fácilmente ordenar a todo el mundo bajo esta definición. Además los insurgentes son considerados subversivos, terroristas, traidores a la patria, etc., y por consiguiente no se le ve como Sujetos de Derecho. Por esto la Doctrina de la Seguridad Nacional justifica utilizar los métodos más atroces para tratar de eliminar al enemigo.<sup>275</sup>

#### **9.4 La Seguridad Nacional y la Seguridad Pública como medios de control social transnacional.**

La seguridad nacional como concepto ha experimentado en las últimas décadas una transformación que la hizo ser “en regímenes autoritarios”, una ideología que guardaba toda clase de políticas y acciones gubernamentales bajo la lógica de la arbitrariedad de la clase gobernante para mantener el control político del país, lo que se denominaba eufemísticamente: las decisiones para asegurar el orden y la paz interna.

---

<sup>271</sup> [http://www.ultimahora.com/home/index.php?p=weblog\\_detalle&idblogPost=1839](http://www.ultimahora.com/home/index.php?p=weblog_detalle&idblogPost=1839)

<sup>272</sup> El Plan Conintes.

<sup>273</sup> “Doctrina de la Seguridad Nacional y Terrorismo de Estado: Apuntes y Definiciones.”

<sup>274</sup> La Escuela Francesa y el Terror en América Latina.

<sup>275</sup> García, Alicia. La Doctrina de la Seguridad Nacional (Vol. 1 y 2) Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 1997. pp. 121-130.

El concepto de seguridad nacional ha experimentado una evolución importante en la era de la interdependencia económica y geopolítica, la globalización que todo lo ha cruzado derrumbando las murallas comerciales y tecnológicas entre los pueblos y además por el influjo de la tendencia democratizadora que obliga al Estado a reducir el voluntarioso saco de la inseguridad nacional, para sólo guardar en los asuntos relacionados con la seguridad territorial, el manejo de tropas y de armamentos autorizados y la estrategia e inteligencia militar materias propias de los rubros anteriores; las políticas de respuesta inmediata ante catástrofes “planes de contingencia de macroescala que pueden suponer la evacuación”, para evitar males sociales colaterales, así también lo referente a las políticas de inteligencia y estrategia conjunta de corte policial para la investigación y persecución de la delincuencia organizada que comete generalmente los delitos más graves como narcotráfico, tráfico de personas, de armamento, etcétera.

A partir de esta distinción la voz “seguridad pública” es un bien colectivo que existe “que es tangible” y que es percibido por el ciudadano común en términos de la confianza y tranquilidad que tiene por vivir en determinado sitio, a su vez la noción de seguridad pública o sensu contrario la de “inseguridad pública” resulta de un parámetro que mide el riesgo (relativo, el absoluto es utópico) de vivir en un lugar determinado, lo que inevitablemente conlleva a conectar la idea de la seguridad pública con un factor determinante de la calidad de vida a favor o en detrimento de la población.

En esta línea argumental es perfectamente posible relacionar el tránsito que una sociedad democrática y moderna exige a su Gobierno del Estado del malestar, al Estado del bienestar. Ahora bien la interdependencia y la globalización pueden lo mismo fortalecer la seguridad interna (pública) de un lugar presumiblemente seguro y confiable o generar como lo vimos en el caso de los atentados terroristas del **11 de Septiembre** desquiciar sorpresivamente la seguridad nacional y la seguridad pública del país más rico de la tierra y con ello la del mundo moderno que naturalmente reacciona como hemos visto con nuevas formas de comunicación y de mecanismos de prevención ante los embates del terrorismo.

El terrorismo, que siempre ha existido en el sentido limitado de sus expresiones, es entonces el nuevo y generoso agente que viene a transformar irremediamente la tranquilidad relativa de la humanidad elevando los índices de angustia relacionados con los actos cotidianos más “normales” que la globalización ha impreso en las sociedades en desarrollo y de las denominadas desarrolladas, como viajar en avión, recibir correspondencia por correo, o vivir y/o trabajar en un lugar próximo a un símbolo de “occidente” como puede ser la sucursal de un banco norteamericano, una firma automotriz, un restaurante de comida rápida norteamericano, etcétera; no se diga vivir en países pertenecientes a los que la represaría de la administración norteamericana considera “Estados caóticos”.

En el trance de los efectos relacionados con la psicosis que ha despertado y aumentado el terrible espectáculo de las Torres Gemelas abrazadas por las llamas y en descenso las medidas preventivas ordinarias para accesos a lugares públicos, aeropuertos y otros servicios masivos de comunicación y transporte se han radicalizado a nivel de convertirse en procedimientos conculcatorios de derechos fundamentales y libertades públicas de las personas en muy diversos contenidos, por citar tan solo un ejemplo: las revisiones a personas y sus pertenencias más íntimas, a ser detenidas por simple sospecha y ser incomunicadas, la discriminación, por motivos de raza, origen o religión, se han agudizado y con ello se reproducen las fórmulas para restringir los flujos migratorios con acciones que han sido abusivas y crueles con los migrantes, cuando una parte muy importante de la población mundial, es migrante por diversas causas y razones.

El derecho a la información de las personas se limita, otrora, por arbitrariedad gubernativa, ahora por volver a considerarse en algunos de sus contenidos, como "cuestiones de Seguridad Nacional", de hecho, la comunicación cibernética y de telecomunicaciones no está exenta de intervenciones ilegales bajo la precaución gubernamental de impedir la preparación de eventos terroristas, no olvidemos que el Internet es un campo propicio para reclutamiento de futuros terroristas, o futuros sicarios, y de otras muchas actividades al servicio del narcotráfico o delincuencia organizada a nivel global, en suma la difícil tarea que debe brindar el Estado democrático de derecho por la suma de los Derechos Humanos es una falacia y sus efectos nos acompañarán por largo tiempo.

En América Latina y el Caribe, la articulación cada vez mayor de las redes transnacionales del crimen organizado con diversas formas de violencia social ha contribuido al visible aumento de homicidios causados por la violencia, y la actividad de estas redes ha impedido que el Estado pueda actuar en amplias áreas de su territorio, como consecuencia América Latina y el Caribe son una de las zonas más violentas del planeta, la tasa de homicidios dolosos se eleva 25,1 por cada 100,000 habitantes, lo que triplica la media mundial, y supone la tasa más alta del mundo. El aumento de poder de estas redes plantean un serio desafío para la gobernabilidad, que afecta tanto a los gobiernos, como a las organizaciones internacionales, Así como los gobiernos democráticos y la vigencia del Estado de Derecho.

Esta situación ha provocado que la seguridad pública haya pasado a ocupar un lugar central en la agenda política, reivindicaciones y demandas sociales.

Hasta el momento, las respuestas gubernamentales han sido en su mayoría, fragmentadas y de carácter represivo, concentrándose en el recurso de la fuerza policial y, allí donde esta era insuficiente, ineficiente, o corrupta, recurriendo al ejército. Las medidas de "mano dura" gozan de una gran popularidad a corto plazo y rinden evidentes créditos electorales, pero no solo no resultan efectivas a largo plazo, al no abordar los factores causales, sino que

socavan los avances democráticos logrados en los últimos años en la región, estas políticas, a menudo de signo populista, están respaldadas por un amplio espectro de fuerzas políticas, desde la derecha hasta la izquierda. Esos riesgos no se limitan a la acción gubernamental, la incapacidad de algunos gobiernos para contener la violencia ha llevado, según países, a que aparezcan reacciones sociales de signo violento, como los linchamientos a ciudadanos, a policías caso Atenco, la contratación de sicarios por parte de determinados grupos, o la creación de patrullas civiles armadas, En determinadas zonas urbanas, el Estado se ve impotente frente a la pretensión por parte de grupos delictivos de imponer "el orden" en las áreas bajo su control. Estas respuestas minan el Estado de Derecho, en una espiral de violencia e impunidad que permean los diversos grupos sociales. Esa incapacidad del Estado y de las fuerzas de seguridad también ha llevado a la proliferación de empresas de seguridad privada, a las que recuren quienes pueden pagar. Pero esa "privatización de la seguridad" es ineficaz, inequitativa- solo pueden permitírsela los más pudientes y además es muy ineficiente, pues consume un elevado monto de recursos sin que ello mejore significativamente la inseguridad reinante. Estos hechos demuestran, algo que señaló Adam Smith, que no es posible, ni deseable, dejar en manos privadas la provisión de un "bien público" tan esencial como es la Seguridad Ciudadana.

### **9.5 La Delincuencia Organizada, el Narcotráfico y el Terrorismo como problemas de Seguridad Nacional del sistema productivo global y su persecución a nivel internacional.**

La debilidad del Estado es uno de esos factores: no cuenta con los recursos y los instrumentos necesarios -en ocasiones, tampoco se cuenta con la necesaria voluntad política- para abordar de forma eficaz la violencia. Por ello, el fortalecimiento del Estado es una tarea ineludible. Sin embargo, dado el carácter transnacional de la violencia y el hecho de que, en muchos aspectos, es parte del propio proceso de globalización, es difícil que incluso el Estado más eficaz y mejor equipado pueda afrontar ese problema por sí solo. En ésta, como en otras dimensiones de la globalización, el problema esencial es lo que la Comisión para la Gobernanza Global denominó la "brecha de jurisdicción": el sistema internacional está cada vez más globalizado y regionalizado, pero aún responde a un modelo "westfaliano" basado en Estados soberanos, en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, y no hay instituciones que aseguren una cooperación eficaz en torno a metas comunes o la provisión de bienes públicos globales. (Comission on Global Governance, 1995).

Las organizaciones internacionales actuales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen las competencias ni los recursos para colmar esa "brecha". A esto se le suma una preocupante "brecha de incentivos": en ese mundo de Estados soberanos, tampoco hay normas imperativas para afrontar los costes de las metas comunes; existen marcadas asimetrías en la distribución de esos costes y de los beneficios de la

cooperación, y no siempre hay voluntad política, por lo que lo habitual son los comportamientos escapistas o de free rider que desalientan la acción colectiva e impiden la provisión de bienes públicos globales y la acción mancomunada para afrontar "males públicos" como el que es objeto de este trabajo (Commission for Global Governance, 1995; Kaul et al, 1999).

Esta situación plantea la necesidad de definir una estrategia en un marco de "un plan de gobierno multinivel" (*multilevel governance*) que combine acciones en el ámbito local, nacional y global. En el plano global y regional es preciso prestar una mayor atención a los factores estructurales que responden a las dinámicas de la globalización, como la reducción de las desigualdades que han sido propiciadas por la liberalización de las economías; la vigilancia y regulación más estricta de los flujos financieros y de otros recursos; y un mayor control de las exportaciones de armas. En otras palabras, son necesarias políticas globales que refuercen, y no debiliten, las políticas nacionales de seguridad pública. Esos marcos reguladores pueden desarrollarse, en gran medida, a través del llamado "nuevo regionalismo" y de la integración regional. Ésta puede tener cierto papel en la provisión de seguridad, considerada un "bien público regional" que requiere mayores cuota de cooperación entre gobiernos y otros actores regionales y extrarregionales. Las acciones regionales no deberían considerarse aisladas de las iniciativas de alcance global, de manera que se complementen.

La cooperación internacional puede proporcionar reglas y recursos para mejorar la gestión de la seguridad como un bien público y en este marco, la cooperación al desarrollo puede jugar un papel relevante en la promoción políticas de seguridad públicas en un nuevo contexto definido por el regionalismo y la integración regional. Los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en la región no pueden estar al margen de estas dinámicas, sino por el contrario deben priorizar aquellas zonas marginales y excluidas que son caldo de cultivo para la emergencia de estas nuevas formas de violencia ligada a las redes transnacionales. Asimismo, en el medio largo plazo la cooperación al desarrollo debe incorporar en sus prácticas la noción de seguridad humana, que reconoce los vínculos entre seguridad y desarrollo y va más allá del concepto de seguridad nacional basado en la seguridad y defensa del Estado. La seguridad humana centrada en la seguridad de las personas incorpora nuevas amenazas relacionadas con el medio ambiente, la economía, o la salud. Entre ellas, la violencia social con vínculos transnacionales con el crimen organizado, el blanqueo de capitales, o el tráfico de personas son amenazas que deben ser tenidas en cuenta.<sup>276</sup>

La cooperación al desarrollo puede promover una nueva agenda de seguridad centrada en las personas y en las nuevas amenazas.<sup>277</sup> Así, lo

---

<sup>276</sup> Agenda de Seguridad: La Nuevas Amenazas definidas por la Organización de Naciones Unidas 2004 en su Informe de un Mundo más Seguro: La Responsabilidad que compartimos. Nueva York , Naciones Unidas

<sup>277</sup> En algunos casos, se ha incluido dentro de la ayuda, el desarrollo de la cooperación militar, como parte de las actividades de seguridad.



reconoce el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que en mayo de 1995 estableció una línea de trabajo para abordar la relación entre desarrollo y seguridad y el papel de la cooperación internacional en situaciones de guerra y conflicto. El CAD (1998) plantea cómo la ayuda al desarrollo debe promover la prevención de la violencia y el conflicto, abordando sus raíces, así como los factores que los desencadenan. La cooperación al desarrollo puede contribuir a mejorar las capacidades de los propios países, de la sociedad civil y del gobierno para construir la paz a todos los niveles.

Aunque las propuestas del CAD se centran principalmente en el impacto de las guerras en el desarrollo y en los procesos de rehabilitación posbélica, sin ninguna duda las nuevas formas de violencia que se presentan en América Latina, pueden incluirse en este marco de acción. Porque como se ha mencionado anteriormente, esta violencia se explica, por una parte, por el legado de las guerras que asolaron la región en las décadas anteriores; por otra, esta violencia de carácter transnacional que afecta a la región requiere de iniciativas regionales y multilaterales, que pueden ser impulsadas y promovidas por la cooperación internacional.

El CAD plantea la necesidad de respuestas internacionales coordinadas, coherentes e integradas entre los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y las ONG. Algunas de las áreas relevantes para abordar la violencia social con vínculos transnacionales son: el tráfico de armas ligeras, el tráfico de personas, el narcotráfico, el crimen organizado y el blanqueo de capitales. Las agencias de desarrollo pueden facilitar los recursos para que estas cuestiones se aborden en el plano regional y multilateral. Esta orientación de la seguridad nacional hacia una seguridad humana ha sido impulsada por algunos donantes, particularmente Noruega, Canadá y Japón (The reality of Aid, 2006: 17). Esto se debe a que la falta de seguridad es experimentada principalmente por los sectores más pobres de la sociedad, y es considerada, según el informe del Banco Mundial *Voices of the poor* (2000) como uno de los mayores impedimentos para reclamar derechos y reducir la pobreza. Con frecuencia, los donantes han ignorado las causas socioeconómicas y estructurales de la inseguridad. El concepto de seguridad humana amplía la visión clásica de seguridad e introduce otras cuestiones que constituyen las prioridades directas de seguridad de los más pobres. La necesidad de enfoques holísticos para abordar la seguridad es cada vez más prioritaria en la región, así como la búsqueda de respuestas colectivas a la creciente violencia transnacional. Esto supone, por una parte, asegurar la eficacia del Estado como un prerrequisito necesario para mejorar las condiciones de los afectados por la violencia. Es preciso mantener un equilibrio entre la reducción de la inseguridad ciudadana y evitar reforzar mecanismos represivos del Estado. Se trata de promover procesos sociales de inclusión y medidas para fortalecer la igualdad, la justicia, con particular atención a los derechos de las mujeres, basándose en los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no discriminación. Por ello, los procesos de desarrollo son importantes.

Por otro lado, es preciso fortalecer los mecanismos de coordinación regional y multilateral que permitan abordar la creciente violencia transnacional

desde un enfoque de un plan de gobierno multinivel (nivel local, nacional y supranacional). Esto implica desarrollar estrategias conjuntas en el control de armas ligeras, en el tráfico de personas, en el narcotráfico y el blanqueo de capitales. Para ellos, es preciso contar con datos fiables y comparables, que permitan tener un diagnóstico del aumento o reducción de la violencia en términos generales. Asimismo, es necesario impulsar programas preventivos de la violencia dirigidos a abordar sus causas, así como el impacto que esta tiene sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

En el ámbito regional el Plan de actuación se alinea con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, aprobada por los presidentes centroamericanos en diciembre de 2007. Está previsto el apoyo a algunos de los componentes de esta Estrategia, todavía por concretar, pero probablemente serán programas relacionados con el fortalecimiento institucional, formación, inteligencia policial, cooperación transfronteriza, atención a menores en situación de riesgo social, control de armas pequeñas y ligeras o aspectos legales de combate del delito, entre otros.

En el caso de la Unión Europea, en su estrategia para América Central 2007-2013, se plantea cómo América Central se ha convertido en un lugar de tránsito de drogas, y cómo la seguridad ciudadana ha pasado a ser una de las prioridades para la cooperación y el diálogo político propone tres grupos de medidas potenciales:

- El fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de integración centroamericana.
- La consolidación del proceso económico de integración regional
- El reforzamiento del buen gobierno y de la seguridad regional.

La cooperación al desarrollo por parte de los Estados Unidos se ha caracterizado por un fuerte contenido militar en el plano global. Las prioridades de la ayuda estadounidense han pasado del anticomunismo, a las políticas antidrogas, y a la guerra contra el terrorismo. Esto supone una mayor atención a Irak, Afganistán y otras regiones. No obstante, Estados Unidos no ha abandonado su influencia militar dentro de los países de América Latina, que en la actualidad está marcada por la guerra contra el narcotráfico. Latinoamérica se encuentra entre las regiones que reciben más ayuda militar y policial. Estados Unidos ha destinado cantidades importantes de fondos para proteger la frontera con México; para ejercicios militares para asegurar el Canal de Panamá; para operaciones militares conjuntas en el Caribe, y algunos programas sobre maras. Esto ha supuesto un obstáculo en la región, dado que ha favorecido las respuestas militares a las amenazas a la seguridad relacionadas con el crimen organizado, el tráfico de drogas, el blanqueo de capitales, etc. La consecuencia de esto ha sido la militarización de la seguridad, en la que las Fuerzas Armadas han adquirido un gran protagonismo, favoreciendo operaciones conjuntas entre militares y policías. Esto ha supuesto en algunos casos como en Guatemala y El Salvador una violación de los Acuerdos de Paz firmados hace más de una década, que prohibían esta actividad. (*The Reality of Aid*, 2006).

Esto se ha visto reforzado con la Iniciativa Mérida, aprobada por el gobierno de Bush el 22 de octubre de 2007, en el que anunció oficialmente la propuesta de un paquete de ayuda por valor de 1.400 millones de dólares en los próximos tres años, dirigidos a combatir el tráfico de drogas en México. El programa prevé el adiestramiento militar, formación de policías y fiscales en el uso de bases de datos criminales, entre otras acciones. La magnitud de esta iniciativa tendrá un efecto directo sobre Centroamérica (Freeman 2008: 15-23).

Los factores que afectan a la reforma del sector de la seguridad en el futuro tienen relación con lograr una mayor cooperación regional en los temas de seguridad transnacional como el crimen organizado y el narcotráfico entre otras. Esto implica el establecimiento de un marco y de los mecanismos institucionales que permitan el paso de las políticas de seguridad nacionales a políticas de seguridad regionales (Rojas Aravena, 2005:109)...

Se trata de un problema global que por su carácter transnacional requiere de respuestas en el plano local, nacional, regional y global. De este análisis se deriva que la política nacional, siendo condición necesaria para afrontar este problema, no es condición suficiente y se requieren respuestas regionales y globales. Es necesario que exista una mayor coordinación y coherencia entre todos los instrumentos de que disponen los países donantes (militares, políticos, de cooperación al desarrollo y comerciales). Por su parte, la cooperación al desarrollo puede promover mecanismos de coordinación y enfoques coherentes de trabajo entre las diferentes instancias relacionadas con la ayuda al desarrollo. Para esto, como plantea el DAC, (2001) es necesario elaborar un marco común estratégico para abordar la violencia social con vínculos transnacionales, que establece las principales prioridades y el papel de los diferentes actores. Asimismo, contar con un plan de acción a medio plazo con disponibilidad de recursos, que incluya mecanismos de consulta sobre el terreno, el intercambio de información y recursos específicos para la coordinación. Es muy importante lograr que un mayor número de países ratifiquen las convenciones que ya existen sobre el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico y el tráfico de armas. Y al mismo tiempo, que las acciones que se lleven a cabo se sustenten sobre la base de los mecanismos internacionales ya existentes. Dada la importancia que tiene el narcotráfico con relación al incremento de la violencia en América Latina, es necesario plantear que el problema no sólo afecta al nivel de gobierno en el que se deciden y aplican las respuestas. Con relación a las drogas ilícitas, la falta de coordinación y de cooperación internacional es uno de los factores por los que la lucha contra el narcotráfico ha tenido unos resultados tan negativos. La falta de una visión compartida entre Estados Unidos y Europa sobre el narcotráfico ha llevado a una mayor expansión de sus redes, que han aprovechado estas divisiones para crecer y expandirse (International Crisis Group, IGC, 2008). Pero, quizá más importante aún es señalar, que en este caso hay que revisar unos consensos internacionales marcadamente prohibicionistas y dejar más espacio a estrategias de reducción del daño.

Los gobiernos tienen que destinar cada vez más recursos para combatir el narcotráfico que son detraídos de otros programas sociales, de carácter

educativo o sanitario que son esenciales para el bienestar de la población (Younger y Rosin, 2005: 23). Las respuestas militarizadas enmarcadas bajo la demoninada "guerra contra la drogas" impulsada por los Estados Unidos han resultado ineficaces y en ocasiones han resultado muy contraproducentes. Se debería reconocer que la extrema pobreza, la falta de oportunidades económicas y la exclusión de ciertos grupos sociales, hacen que estos grupos sean más vulnerables a las redes ilícitas, porque éstos les ofrecen posibilidades de sobrevivir. Las políticas nacionales e internacionales deberían promover una mayor inversión para abordar los factores estructurales de la pobreza (IGC, 2008).

Señalar de nuevo que, dadas las características que han adquirido la violencia y el crimen, y sus vínculos transnacionales, se requiere de una perspectiva de seguridad regional y global. Esto implica fortalecer las instituciones regionales con mayores competencias y recursos, favoreciendo la coordinación entre los organismos regionales y las agencias de Naciones Unidas... Los problemas transnacionales requieren de soluciones también transnacionales.

Se trata de un problema global que por su carácter transnacional requiere de respuestas en el plano local, nacional, regional y global. De este análisis se deriva que la política nacional, siendo condición necesaria para afrontar este problema, no es condición suficiente y se requieren respuestas regionales y globales. Es necesario que exista una mayor coordinación y coherencia entre todos los instrumentos de que disponen los países donantes (militares, políticos, de cooperación al desarrollo y comerciales). Por su parte, la cooperación al desarrollo puede promover mecanismos de coordinación y enfoques coherentes de trabajo entre las diferentes instancias relacionadas con la ayuda al desarrollo. Para esto, como plantea el DAC, (2001) es necesario elaborar un marco común estratégico para abordar la violencia social con vínculos transnacionales, que establece las principales prioridades y el papel de los diferentes actores. Asimismo, contar con un plan de acción a medio plazo con disponibilidad de recursos, que incluya mecanismos de consulta sobre el terreno, el intercambio de información y recursos específicos para la coordinación. Es muy importante lograr que un mayor número de países ratifiquen las convenciones que ya existen sobre el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico y el tráfico de armas. Y al mismo tiempo, que las acciones que se lleven a cabo se sustenten sobre la base de los mecanismos internacionales ya existentes. Dada la importancia que tiene el narcotráfico con relación al incremento de la violencia en América Latina, es necesario plantear que el problema no sólo afecta al nivel de gobierno en el que se deciden y aplican las respuestas. Con relación a las drogas ilícitas, la falta de coordinación y de cooperación internacional es uno de los factores por los que la lucha contra el narcotráfico ha tenido uno resultados tan negativos. La falta de una visión compartida entre Estados Unidos y Europa sobre el narcotráfico ha llevado a una mayor expansión de sus redes, que han aprovechado estas divisiones para crecer y expandirse (International Crisis Group, IGC, 2008). Pero, quizá más importante aún es señalar, que en este caso hay que revisar

unos consensos internacionales marcadamente prohibicionistas y dejar más espacio a estrategias de reducción del daño.

Los gobiernos tienen que destinar cada vez más recursos para combatir el narcotráfico que son distraídos de otros programas sociales, de carácter educativo o sanitario que son esenciales para el bienestar de la población (Younger y Rosin, 2005: 23). Las respuestas militarizadas enmarcadas bajo la denominada "guerra contra la drogas" impulsada por los Estados Unidos han resultado ineficaces y en ocasiones han resultado muy contraproducentes. Se debería reconocer que la extrema pobreza, la falta de oportunidades económicas y la exclusión de ciertos grupos sociales, hacen que estos grupos sean más vulnerables a las redes ilícitas, porque éstos les ofrecen posibilidades de sobrevivir. Las políticas nacionales e internacionales deberían promover una mayor inversión para abordar los factores estructurales de la pobreza (IGC, 2008).

Señalar de nuevo que, dadas las características que han adquirido la violencia y el crimen, y sus vínculos transnacionales, se requiere de una perspectiva de seguridad regional y global. Esto implica fortalecer las instituciones regionales con mayores competencias y recursos, favoreciendo la coordinación entre los organismos regionales y las agencias de Naciones Unidas... Los problemas transnacionales requieren de soluciones también transnacionales.

## **CAPITULO DIÉZ**

### **MARCO LEGAL PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.**

#### **10. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El Estado mexicano se consolida en el último tercio del siglo XXI en una dictadura que repite el proceso inicial del Estado moderno, situación que genera la lucha por incorporar a la realidad social de nuestro pueblo los derechos individuales, la representación política, la división de poderes y la justicia social.

Se inicia el siglo XX con la primera revolución social que culmina en 1917 con una Constitución en la que México se establece conforme a su propia verdad y voluntad política, surgida de una nación que se expresa como unidad, que pretende un destino común aportando como un nuevo elemento la fuente de los derechos individuales y sociales es la misma sociedad, la cual políticamente los garantiza, otorga y reconoce.

Se forma así el organismo político jurídico denominado actualmente Estado-nación, la cual requiere para su existencia la garantía de seguridad que, como entidad soberana, abarca los campos internos y externos estrechamente vinculados que han llegado a considerarse como unidad y cuya garantía de protección contra todo riesgo se sintetiza el concepto de la seguridad nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 establece en su artículo 89 fracción VI, entre las facultades del presidente de la República, disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente: esto es el ejército terrestre, la marina de guerra y la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior, campos que como se verá más adelante, comprenden el concepto de seguridad nacional.

El mismo ordenamiento en su artículo 31 fracción III, establece entre las obligaciones de los mexicanos alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, aspectos también comprendidos en la seguridad nacional.

Nuestra Constitución Política, hace referencia de manera implícita a la seguridad nacional, en los artículos 89 fracción VI y 31 fracción III, sin embargo, analistas como el maestro José Luis Piñeyro, subrayan la existencia de una estrategia de seguridad nacional implícita en la Constitución Federal, específicamente en el artículo 3º donde se define el tipo de educación como base moral de la nación; el artículo 25 que da al Estado la facultad de ser rector del desarrollo nacional, para fortalecer la soberanía, que garantiza el pleno ejercicio de la libertad, regula y fomenta las actividades que demanda el interés general público, privado y social a través de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual garantiza la seguridad de que dichos postulados se cumplan (Seguridad Nacional); el artículo 27, que destaca la propiedad nacional del territorio, es decir, el uso del territorio nacional como un sustento del desarrollo económico social; el artículo 123, el cual regula los derechos y obligaciones del capital y del trabajo como fuerza material y nacional.<sup>278</sup>

El término de Seguridad Nacional frecuentemente es confundido con el de seguridad pública y defensa nacional, la Seguridad Nacional es todo, comprende a la seguridad interior, en la cual se incluye a la seguridad pública; y seguridad exterior responsabilidad única de las fuerzas armadas mexicanas (defensa nacional). En cuanto al campo militar se deberá replantear, la inclusión de los militares, en asuntos de seguridad pública, ya que se ha desvirtuado su labor, su encomienda constitucional.

La Seguridad Nacional, no es sinónimo de Defensa Nacional, la falta de un estudio riguroso jurídico, ha dado como consecuencia, una verdadera aberración y confusión, con el pretexto de que no existe una definición de seguridad interior, los legisladores han aprovechado esta laguna legal, para que las fuerzas armadas salieran de los cuarteles, a las calles, situación aprovechada desde 1968, por el presidente Gustavo Díaz Ordaz. Y ahora de nuevo, el presidente Calderón lleva al desgaste de nuevo a las fuerzas armadas.

La Constitución es muy clara al respecto. En esta actual administración, se quiere legalizar lo que es inconstitucional.

Los artículos 13, 14, 16, 17 y 21 se han vulnerado y violado por efectivos militares, en lo que esta administración llama efectos colaterales. En el plano internacional, la regulación normativa de los derechos humanos, de la que se han ocupado documentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siguen siendo insuficientes, así para garantizar en específico, la protección contra las desapariciones forzadas o involuntarias de personas, tanto en el sistema universal de Naciones Unidas, como en el sistema interamericano, se adoptaron instrumentos de protección en esta materia.

---

<sup>278</sup> Apuntes del “Diplomado en seguridad Nacional: escenarios estratégicos del fin de siglo”. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1998.

Naciones Unidas aprobó en 1992 el primer instrumento de carácter declarativo contra las desapariciones forzadas: la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas aplicable a todos los Estados miembro de la ONU. El 9 de junio de 1994, durante el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, efectuado en Belem, Brasil, se aprobó la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas, como respuesta al reclamo específico en la región. Uno de los mayores progresos fue la definición para los efectos del Derecho Penal Internacional, la expresión "desaparición forzada de personas"; el artículo II de la Convención Interamericana establece:

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuese su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

México, a través de la suscripción y ratificación de la Convención, se comprometió a no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aún en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales; a sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del citado delito, así como en la tentativa de comisión; a cooperar con los demás países signantes para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y a tomar medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la Convención.

Bajo este contexto y de conformidad con el objeto de la Declaración Interpretativa, vertida por el Estado mexicano en el momento de ratificar la Convención, debemos acotar que son realmente dos las reservas hechas por nuestro país.

En la reserva y declaración interpretativa se señala lo siguiente:

El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belem, Brasil, el 9 de junio de 1994, **formula una reserva expresa al artículo IX toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio.**

**El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante**



**juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”**

Para explicar sus alcances, es oportuno invocar el artículo IX de la Convención, que no tiene aplicación en nuestro país, a virtud de la reserva.

El artículo IX establece textualmente:

Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, **con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.**

**Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.**

No se permitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas.

La crítica formulada en el acto de ratificación y reserva y declaración interpretativa es porque, a primera vista, su efecto se traduce en la imposibilidad de enjuiciar en órganos jurisdiccionales comunes a militares que cometen este delito, y al no estar contemplada la figura (el delito de desaparición forzada de personas) en los ordenamientos militares, el sujeto tampoco sería juzgado por un tribunal militar.

Después de analizar la cuestión, debe reflexionarse en torno a que la reserva del artículo IX de la Convención excluye una disposición que en su redacción, prima facie, pudiera considerarse no del todo acorde con el texto constitucional, pero que sin embargo, no imposibilita el enjuiciamiento a militares que cometan el delito de que se trata, aún cuando la figura no esté prevista en la ley castrense, como interpreta la crítica.

Esto es porque, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución, no basta para que la jurisdicción militar opere, que el sujeto reúna únicamente la condición de ser un militar y que se encuentre en servicio, puesto que además se requiere que en la comisión del delito no esté involucrado un civil y, sobre todo, que la conducta ilícita tenga como característica ser considerada como delito o falta contra la disciplina militar.

En este sentido, La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su anterior integración dilucido el tema, al sostener, entre otros criterios en la tesis aislada intitulada Fuero de Guerra, publicada a páginas 1393 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XL, Quinta Época, que el Fuero de Guerra no puede

extenderse a delitos cometidos por militares y relacionados con el servicio del Ejército, si no atentan contra la disciplina militar.

De aquí se advierte, necesariamente, que no existe impunidad para el cuerpo castrense, pues al no poder ser considerado el delito de desaparición forzada de personas como delito contra la disciplina militar (por no estar previsto así en la codificación respectiva), **el ilícito tendría que ser sancionado por los tribunales del fuero común.**

Otros artículos relacionados con la Seguridad Nacional en México, serían el artículo 29 de la Constitución, que señala como se suspenderán las garantías individuales. Los artículos 39, 40 y 41 sobre la soberanía nacional y las formas de gobierno, artículo 129, 132, 133, 136.

## 10.2 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

La Seguridad Nacional.  
Diagnóstico.

Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.<sup>279</sup>

México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la responsabilidad de servir al pueblo de México.

Las Fuerzas Armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas de los ciudadanos. Son también una fuerza para la estabilidad y el progreso de México, defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad y la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía. En mediciones sistemáticas sobre la confianza en las instituciones, las Fuerzas Armadas han sido calificadas muy positivamente de manera permanente 7.

La credibilidad que se ha ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla **8**. Actualmente, la economía de los cárteles se ha visto afectada por los cambios estructurales en el mercado internacional de las drogas, lo que explica, en parte, del reciente aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico. Dada esta coyuntura,

---

<sup>279</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República.

recuperar la normalidad en el respecto de la ley y la conveniencia social ordenada, requiere que es Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de la Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos.

Sin embargo, la confianza ciudadana necesita resultados claros para consolidarse. Estas instituciones deben responder, dentro del marco de sus facultades, a su compromiso de garantías de la seguridad nacional, defensa del territorio y en materia de combate al narcotráfico, con pleno apego a los derechos humanos.

Una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo en los más de 4, 300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras.

Las tendencias a nivel global en las últimas décadas indican un creciente dinamismo en el desplazamiento de bienes, servicios y personas a lo largo de la geografía del orbe, y por la aparición de nuevas tendencias sociales que representan presión para las franjas fronterizas de México. Esto ha propiciado que estas zonas se conviertan en escenario de transgresiones a la ley, y en un amplio campo de acción para el crimen organizado nacional e internacional.

En la frontera sur, los flujos migratorios indocumentados son una constante lo que representan, un mercado de ganancias enorme para los traficantes de personas.

Durante el 2006 se aseguraron a más de 182 extranjeros sin documentación, en todo el país, el 62%, se localizó en los estados de Chiapas y Tabasco <sup>9</sup>.

Así mismo, existe en la región la presencia de pandillas delictivas juveniles y cárteles del narcotráfico que aprovechando la extensión y la porosidad de la frontera generan violencia e inseguridad.

A los problemas de traficantes de personas, en la frontera norte se agregan con intensidad las organizaciones criminales del narcotráfico y el contrabando de armas, la mayor parte de armas que circulan en el país de manera ilegal ingresan por la frontera con los Estados Unidos.

Entre 2001 y 2006, en la seguridad de la frontera norte se emplearon más de 1,900 miembros del ejército al año, mientras más de 1,700 se ubicaron en la frontera sur, anualmente. Desafortunadamente, esto no ha sido suficiente para evitar que los límites territoriales se vean violados por el contrabando y el narcotráfico.

## 1.8 Defensa de la soberanía y la integridad del territorio<sup>280</sup>

---

<sup>280</sup> Ibidem.

Garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de México, las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos.

Por otro lado, la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la población. Se trabajará para minimizar la vulnerabilidad de la población ante estos fenómenos.

### **OBJETIVO 13<sup>281</sup>**

**Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.**

**ESTRATEGIA 13.1** Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.<sup>282</sup>

Como ya se ha hecho desde el principio de este gobierno, se brindará a poyo a la Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en cumplimiento de sus misiones. La solvencia económica del crimen organizado le permite acceder al mercado negro armas y a la compra de información, entre otras cosas. Hoy la terea es impedir que las fuerzas del Estado sean rebasadas en este aspecto.

**ESTRATEGIA 13.2** En el marco del sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.

En corresponsabilidad con los gobiernos locales, el Gobierno Federal seguirá dando prioridad a los programas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Plan DN III y el plan Marina, entre otros, para acudir con la mayor celeridad a los lugares azotados por las fuerzas de la naturaleza. Se revisarán cuidadosamente los procedimientos para asignar los recursos del FONDEN a las autoridades correspondientes y la entrega de apoyos a la población con agilidad que esta materia requiere. Se trata de una esfera en la que se debe acabar con cualquier forma de burocratismo que obstaculice la

---

<sup>281</sup> Ibidem.

<sup>282</sup> Ibidem.

ayuda a la que por ley tienen derecho los ciudadanos afectados por estos fenómenos. De forma complementaria, se mejorará el registro y la divulgación oportuna de información sobre los fenómenos meteorológicos, con el fin de alertar a la población y evitar la pérdida de vidas humanas.

Las Fuerzas Armadas, tienen muy bien definidas, en la actual Constitución la misión de éstas, por ejemplo en el artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación por los servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y las faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre las personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Después el artículo 123 constitucional pone un candado muy específico al actuar de las Fuerzas Armadas muy claro: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar, solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos, que fuera de la poblaciones estableciere para la estación de tropas".

Ahora bien, el artículo 132 constitucional dice: "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca ley que expida el Congreso de la Unión, más para los que estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva".

Es importante señalar en este estudio, que la Constitución Federal, si marca con toda claridad, en su artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: fracción III. Alistarse en la Guardia Nacional, con forme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y...

A su vez, las facultades del Congreso son muy claras, por ejemplo el artículo 73 de la Constitución, en su fracción VIII.- "Para dar las bases sobre los cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos...las operaciones de conversión y los que se contraten durante una emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos que marca el artículo 29..." del mismo Ordenamiento Federal. En su fracción XII. "Para declarar la guerra, en vista de los datos que envíe el Ejecutivo;" luego en su fracción XIV. "Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; fracción XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia

Nacional (de aquí se desprende su carácter civil), reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

El artículo 76 constitucional. Son facultades exclusivas del Senado, en su fracción III. Autorizar al Presidente de la República, para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas.

Y en sus fracciones IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria; V. Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado. A su vez, el artículo 78. De la Comisión Permanente, en su fracción I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos que habla el artículo 76 fracción IV.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su capítulo de Seguridad Nacional, el Presidente Calderón, intenta sin un fundamento constitucional, hacer que el concepto de Defensa Nacional, sea igual al de Seguridad Nacional, cuando en este tema, no existe un concepto uniforme. En la Seguridad Nacional, el aspecto militar no lo es todo ni lo único. La Seguridad Nacional garantiza las aspiraciones e intereses nacionales; para lograr una buena seguridad, es necesaria la fortaleza del poder nacional; es decir, que los campos en que se manifiesta (político, económico, cultural, militar), exista una estabilidad y buena política, ya que de no ser así, cualquier Estado se verá ante la necesidad de acudir a otro, para defender sus aspiraciones y objetivos nacionales.

### **10. 3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es reglamentaria del artículo 90 constitucional; en esta ley se establecen las atribuciones de las dependencias en la cuales el poder ejecutivo se auxiliará para el despacho de los negocios de orden administrativo que le son encomendados.

Las funciones realizadas por el Ejecutivo son demasiadas por lo cual resultaría ocioso referirnos a todas, solamente señalaremos las relacionadas con la Seguridad Nacional, así como las dependencias encargadas.

#### **10.3.1. Secretaría de Gobernación.**

- I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

**II.** Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

**III.** Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;

**IV.** Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

**V.** Manejar el servicio nacional de identificación personal;

**VI.** Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución;

**VII.** Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo Federal los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal;

**VIII.** Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República;

**IX.** Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

**X.** Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos;

**XI.** Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la administración pública federal;

En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;

**XII.** Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

**XIII.** Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

**XIV.** Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;

**XV.** Conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

**XVI.** Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

**XVII.** Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

**XVIII.** Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas;

**XIX.** Administrar el Archivo General de la Nación, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público;

**XX.** Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

**XXI.** Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;

**XXII.** Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

**XXIII.** Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

**XXIV.** Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos



municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

**XXV.** Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

**XXVI.** Fijar el calendario oficial;

**XXVII.** Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información.

**XXVIII.** Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;

**XXIX.** Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

**XXX.** Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

**XXXI.** Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y

**XXXII.** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

### **10.3.2 Secretaría de Relaciones Exteriores:**

**Artículo 28.-** A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.-** Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

**II.-** Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

**II A.-** Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.

**II B.-** Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

**III.-** Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forme parte;

**IV.-** Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

**V.-** Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el dominio de las Tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de Recursos Naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

**VI.-** Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

**VII.-** Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

**VIII.-** Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

**IX.-** Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

---

<sup>283</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

**X.-** Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

**XI.-** Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

**XII.-** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

### **10.3.3 Secretaría de la Defensa Nacional.**

**Artículo 29.-** A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.-** Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

**II.-** Organizar y preparar el servicio militar nacional;

**III.-** Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;

**IV.-** Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;

**V.-** Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;

**VI.-** Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

**VII.-** Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;

**VIII.-** Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;

**IX.-** Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;

**X.-** Administrar la Justicia Militar;

**XI.-** Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;

**XII.-** Organizar y prestar los servicios de sanidad militar;

**XIII.-** Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

**XIV.-** Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;

**XV.-** Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;

**XVI.-** Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

**XVII.-** Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

**XVIII.-** Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;

**XIX.-** Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y

**XX.-** Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

#### **10.3.4 Secretaría de Marina**

**Artículo 30.-** A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.-** Organizar, administrar y preparar la Armada;

**II.-** Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;

**III.-** Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;

**IV.-** Ejercer:

**a.** La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;

**b.** Vigilancia de las zonas marinas mexicanas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y

**c.** Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva.

**V.-** Ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

**VI.-** Dirigir la educación pública naval;

**VII.-** Ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas;

**VII bis.-** Llevar a cabo la búsqueda, rescate, salvamento y auxilio en las zonas marinas mexicanas de conformidad con las normas nacionales e internacionales, en su caso, en coordinación con las demás autoridades competentes;

**VIII.-** Inspeccionar los servicios de la Armada;

**IX.-** Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;

**X.-** Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;

**XI.-** Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;

**XII.-** Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales;

**XIII.-** Intervenir en la administración de la justicia militar;

**XIV.-** Construir, mantener y operar astilleros, diques, varaderos, dragas, unidades y establecimientos navales y aeronavales, para el cumplimiento de la misión de la Armada de México, así como prestar servicios en el ámbito de su competencia que coadyuven al desarrollo marítimo nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables y en concordancia con las políticas y programas que para dicho desarrollo determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las demás dependencias que tengan relación con el mismo;

**XV.-** Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino;

**XVI.-** Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;

**XVII.-** Programar, fomentar, desarrollar y ejecutar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, los trabajos de investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, creando los institutos de investigación necesarios;

**XVIII.-** Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y

**XIX.-** Celebrar acuerdos en el ámbito de su competencia con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras, en los términos de los tratados internacionales y conforme a la legislación vigente;

**XX.-** Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional;

**XXI.-** Participar y llevar a cabo las acciones que le corresponden dentro del marco del sistema nacional de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre;

**XXII.-** Adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales e ingenios materiales, así como intervenir en la importación y exportación de éstos, cuando, sean de uso exclusivo de la Secretaría de Marina-Armada de México;

**XXIII.-** Prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal;

**XXIV.-** Intervenir, en el ámbito de su responsabilidad, en la protección y conservación del medio ambiente marino sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias;

**XXV.-** Inspeccionar, patrullar y llevar a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar, las Áreas Naturales Protegidas, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con las disposiciones aplicables, y

**XXVI.-** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

### **10.3.5 Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

**Artículo 30 bis.-** A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.** Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

**II.** Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

**III.** Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

**IV.** Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

**V.** Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

**VI.** Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

**VII.** Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por

conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

**VIII.** Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

**IX.** Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

**X.** Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

**XI.** Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

**XII.** Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

**XIII.** Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

**XIV.** Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

**XV.** Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

**XVI.** Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

**XVII.** Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

**XVIII.** Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

**XIX.** Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;



**XX.** Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

**XXI.** Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

**XXII.** Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;

**XXIII.** Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

**XXIV.** Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

**XXV.** Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

**XXVI.** Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y

**XXVII.** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.<sup>284</sup>

#### **10.4 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

---

<sup>284</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esté ordenamiento jurídico, se relaciona con la Seguridad Nacional, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Unión conocerá de las controversias constitucionales, que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; y las demás que contiene su fracción I. Y de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, en su fracción II, para hacer frente de manera rápida y oportuna una diferencia constitucional, que pueda hacer que, se ponga en peligro la permanencia del Estado.

### **10.5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad Federal.

**Artículo 2.** Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

**I. Comités:** Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;

Esta ley maneja excepciones a la transparencia y el derecho de la información, ya que existe información muy sensible, que no puede ser entregada a los particulares, ya que se pondría en peligro, la estabilidad, la permanencia y la existencia del Estado mexicano, y define a la Seguridad Nacional como acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, al bienestar de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.<sup>285</sup> En su artículo 3, fracción XIV designa de manera clara a los sujetos obligados a proporcionar información. En el capítulo III de esta ley está dedicado a la información reservada y confidencial, cuenta con VI fracciones, pero para efectos de esta presentación nos interesa la fracción I. Del Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda:

---

<sup>285</sup> Artículo 3, fracción XII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

En el artículo 15 nos señala: “La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la desclasificación de la información reservada. Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al instituto o a la instancia establecida de conformidad con el artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

### CAPÍTULO TRES

#### Información Reservada y Confidencial.

**Artículo 13.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

**Artículo 15.** La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

**Artículo 16.** Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda.

**Artículo 29.** En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;
- II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;
- IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;
- VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y
- VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

**Artículo 30.** Cada Comité estará integrado por:

- I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
  - II. El titular de la unidad de enlace, y
  - III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.
- El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

**Artículo 31.** El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

## TÍTULO TERCERO

### Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados

## CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 61.** El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;
- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

**Artículo 62.** Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.

## TÍTULO CUARTO Responsabilidades y Sanciones

### Capítulo Único

**Artículo 63.** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

- III.** Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV.** Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;
- V.** Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI.** Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y
- VII.** No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

**Artículo 64.** Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.<sup>286</sup>

## **10.6 Ley Contra la Delincuencia Organizada.**

Es importante mencionar esta ley, como un antecedente jurídico fundamental de la Seguridad Nacional, ya que una vez terminada la Guerra Fría, la nueva agenda global de seguridad, pone de manifiesto nuevos escenarios donde el crimen organizado es considerado una amenaza a la seguridad global, por lo que la Procuraduría General de la República, en respuesta a dichas inferencias a la Seguridad Nacional, reformó su ley orgánica y reglamento interior para crear la Subprocuraduría de Investigación y Delincuencia Organizada, encargada de combatir este flagelo.

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada tiene como objeto establecer reglas de investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas a los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada; esta ley buscaba el desarrollo y la seguridad del país:

---

<sup>286</sup> Ibidem.

Los delitos previstos en esta ley son: Terrorismo, Delitos contra la salud, Falsificación o alteración de moneda; Operaciones con recursos de procedencia ilícita; Acopio y tráfico de armas; Tráfico de indocumentados; Tráfico de órganos; Asalto; Secuestro; Robo de vehículos.<sup>287</sup>

Cómo se puede apreciar, estos delitos vulneran la seguridad del Estado, por esta razón considero que esta ley fue un fundamento de la Seguridad Nacional mexicana, cuyo objetivo principal radica en la perpetuación del Estado-nación, garantizando su desarrollo a través del cumplimiento de su proyecto nacional que sólo se logra con una sólida política de Seguridad Nacional.

### **10.7 Ley de Seguridad Nacional.**

La Ley de Seguridad Nacional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de enero de 2005, dicha ley tiene la finalidad de definir y coordinar las políticas públicas en la materia. Esta sienta un precedente muy importante, desafortunadamente, como se verá más adelante, considero que esta ley se queda corta, ya que no abarca la totalidad de los factores reales de poder que deben ser considerados en la planeación estratégica de la seguridad; las amenazas a la estabilidad nacional, ha resultado una coartada para legalizar espionaje telefónico, intervenir correspondencia electrónica y criminalizar a disidentes del gobierno panista.

El marco jurídico esgrimido por el gobierno del Presidente Felipe Calderón para enfrentar los “riesgos” y “amenazas” a la seguridad nacional es ambiguo y “prácticamente no le sirve a nadie”, consideran legisladores y especialistas en seguridad nacional. Sin embargo, el marco jurídico que debería garantizar que las acciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); las secretarías de la Defensa Nacional y Marina (SEDENA y SEMAR, respectivamente), y la Procuraduría General de la República (PGR) respondan a los intereses de la nación y no a los del gobierno en turno o a los de grupos políticos es “inservible”. Lejos de considerar como amenazas a la seguridad nacional la pérdida de soberanía alimentaria, las pandemias, el cambio climático o los embates contra los sectores estratégicos de la economía del país, la Ley de Seguridad Nacional vigente incluye sólo al “espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio” y los “actos que impidan a las autoridades a actuar contra la delincuencia organizada”.

Así, la nueva legislación sólo contempla las “amenazas” tradicionales heredadas de la guerra fría y que tienden a salvaguardar los intereses del grupo político que ostenta el poder. Además, concede al presidente de la República la facultad de incorporar a la Agenda Nacional de Riesgos cualquier tema de su interés y, con ello, hacerlo objeto de las actividades de todas las instancias

---

<sup>287</sup> Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 1996.

encargadas de preservar la seguridad nacional. Desde el gobierno de Vicente Fox, la aprobación de las “reformas estructurales” se convirtió en un asunto de seguridad nacional y un “valor tutelado” por el “servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México”.

Además, la Ley hizo legal el espionaje realizado por el CISEN contra particulares sospechosos de atentar contra la seguridad nacional. En el segundo capítulo de la norma, “De las intervenciones de comunicaciones”, se faculta al CISEN, previa autorización de un juez, a “la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro [...] de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología”.

Mario Arroyo, especialista en seguridad nacional y catedrático del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey (ITESM), considera que la facultad de intervenir comunicaciones ha resultado intrascendente. Señala que las escuchas nada han aportado en la preservación de la seguridad nacional y el combate a la delincuencia organizada.

El maestro en política criminológica por la Universidad de Londres explica que el espionaje realizado por el CISEN “no tiene valor probatorio en un juicio y, por lo tanto, resulta ambigua esa disposición legal. Si no se puede utilizar esa herramienta para un juicio, entonces para consumo de quién es esa información”. Agrega que, además, “lo que está ocurriendo en la práctica es que tampoco los jueces están otorgando órdenes de investigación”.

Para el diputado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Armando Barreiro, esta disposición es anticonstitucional porque “va contra las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Sostiene que ninguna persona debe ser espiada o intervenida en sus medios de comunicación. “Pensamos que están utilizando a la seguridad nacional como pretexto para darle seguimiento a la disidencia y criminalizar el movimiento social”. El principal defecto de la Ley, según coinciden especialistas y legisladores, es la “ambigüedad” del concepto de seguridad nacional y las amenazas a ésta.

Guillermo Garduño, maestro en sociología y especialista en fuerzas armadas y seguridad nacional, lamenta que la actual legislación privilegie las “amenazas” de carácter político. “Lo que esto demuestra es que en México se sigue considerando a las izquierdas como el enemigo a combatir; y esto ya es algo insostenible”.

El catedrático de la Universidad Autónoma Metropolitana señala que “los elementos más importantes de defensa de la seguridad nacional actualmente no son únicamente militares: tenemos políticos, económicos y, sobre todo, sociales que la Ley no contempla”.



Considera que la lucha contra la pobreza es un asunto de seguridad nacional y, al mismo tiempo, se trata de un problema de injusticia social. “La defensa de la seguridad nacional siempre ha estado relacionada con la defensa de un orden social; la diferencia con los regímenes anteriores debe estribar en que ahora se defendería un orden social justo”.

El artículo 3 de la Ley define a la seguridad nacional como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”. La ambigüedad del concepto le ha permitido al poder ejecutivo en turno justificar sigilo, acciones encubiertas y negativas a las solicitudes de información no sólo del CISEN, SEDENA, SEMAR y PGR, sino también de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores.

“La Ley adolece de imprecisión en los conceptos fundamentales que la integran”, lamenta el diputado perredista Armando Barreiro. Para el legislador, secretario de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, resulta “asombroso” que la legislación, redactada a finales del sexenio de Vicente Fox, “hable de terrorismo y delincuencia organizada; pero no, de las empresas estratégicas de la nación”.

Barreiro considera que “la mayor parte de la ley ha sido letra muerta. Ni el CISEN ha mejorado en sus funciones ni se ha logrado establecer la coordinación que supuestamente debe existir entre todas las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional. Todo ha fracasado”.

Por su parte, el general Roberto Badillo, diputado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), acusa a los gobiernos panistas de “partidizar” la seguridad nacional del país.

Según el legislador, integrante de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, los órganos de inteligencia del país son los responsables de “los escándalos que han sucedido desde el sexenio pasado y que involucraron a políticos del PRD y del PRI. Ellos están partidizando un asunto que debe estar por encima de los conflictos entre los políticos. Y todo esto es posible porque la Ley es ambigua. Nada podemos esperar de esta legislación. Mientras no hagamos una reforma profunda, no tendremos seguridad nacional”.

El catedrático del ITESM Mario Arroyo reconoce que el concepto de seguridad nacional contenido en la Ley es ambiguo. Sin embargo, se muestra cauteloso al hablar sobre la posibilidad de que se integren nuevos conceptos a la seguridad nacional, tales como las pandemias, el cambio climático y la soberanía alimentaria.

“La seguridad nacional es cambiante. Lo que hoy es un riesgo quizá mañana no lo sea: por eso se debe dejar esa facultad al Ejecutivo en turno y se debe proveer al Congreso de capacidad para que sea tomado en cuenta a través de la Comisión Bicameral.”

El investigador señala que la Ley Seguridad Nacional no sólo es ambigua, sino incompleta. Considera que el nombre de es pretencioso porque sólo contempla las actividades del CISEN y ni siquiera menciona las que realizan la SEDENA y la SEMAR. Sólo debió llamarse "Ley que regula al CISEN".

## LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

### TITULO PRIMERO

#### Disposiciones Generales

### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 1.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

\*Considero que la presente Ley debe ser reglamentaria del artículo 26 constitucional, ya que establece explícitamente el compromiso del Ejecutivo para encaminar las políticas del Estado, para proveer solidez, dinamismo, permanencia, crecimiento económico para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación, haciendo énfasis, en las aspiraciones nacionales, es decir, la permanencia y la consolidación del proyecto nacional, consagrado en nuestra Constitución.

**Artículo 2.** Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

\*Este artículo es reiterativo, ya que si se considera a la presente Ley como reglamentaria del artículo 26 constitucional, el mismo artículo de referencia faculta al Ejecutivo, para que establezca los procedimientos y criterios para la planeación democrática, así como de formulación evaluación, control del plan y los programas de desarrollo. Se sugiere en este artículo 2 de esta Ley, se definan los conceptos relativos a la Seguridad Nacional; es decir, lo que por intereses, objetivos y aspiraciones nacionales se entiende y cuáles son, así como definir el poder nacional.

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven ha:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

\*La definición a que hace referencia el artículo 3 de la presente Ley es ambigua, confunde los términos con principios generales de la doctrina de la Seguridad Nacional, se sugiere la siguiente definición: "La Seguridad Nacional es la condición de paz, libertad, justicia social y económica que procura el Estado mexicano a través de la política de desarrollo integral sustentable, dentro del marco del derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, garantizando la integridad y la soberanía e independencia pese a los antagonismos internos y externos.

Una vez definida se podría explicar dentro de este artículo, los principios sobre los cuales se basa esta Ley.

**Artículo 4.** La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

\*Este artículo es ambiguo, ya que ha quedado definido el concepto de Seguridad Nacional, en el artículo anterior, **se sugiere en el presente artículo, se dé el fundamento jurídico a la creación de una oficina permanente, dependiente directamente de la Presidencia de la República, que se encargue de la planeación y evaluación de planes y programas en materia de Seguridad Nacional.**

**Artículo 5.** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

\*Es muy aventurado tratar de enumerar o jerarquizar las posibles amenazas a la Seguridad Nacional, el presente artículo, además, confunde seguridad pública y procuración de justicia en algunas fracciones con lo que en realidad debería ser considerada una amenaza a la Seguridad Nacional; se sugiere que éste artículo se explique en términos generales y sin especificar lo que se deberá entender como amenaza a la Seguridad Nacional; y que la misma será evaluada como tal, por el encargado de la Oficina de Seguridad Nacional, quien, con información de la dependencia de la Administración Pública Federal sobre la cual recae dicha problemática, se tomen decisiones para responder a cualquier contingencia o amenaza, **ya que pueden existir amenazas a la Seguridad Nacional de tipo económico, social, no sólo de tipo militar o policiaca.**

**Artículo 6.** Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.
- II. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.
- III. Red: Red Nacional de Investigación.
- IV. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y
- V. Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

\*Es correcto definir los actores que participan en la elaboración de la Agenda de Riesgos, se sugiere además incluir al Jefe de la Oficina de Seguridad Nacional.

**Artículo 7.** En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

\*Es ocioso hacer la aclaración sobre incluir en el Plan Nacional de Desarrollo temas sobre Seguridad Nacional, como lo expusimos anteriormente, en el Plan se ha incluido siempre a la Seguridad Nacional y la forma en que esta se garantiza. Es fundamental para el desarrollo de la Nación, si se considera el artículo 26 constitucional como fundamento de la presente Ley, pues así mismo se faculta al Ejecutivo para incluir lo necesario para el cumplimiento del proyecto nacional consagrado en la misma Carta Magna

**Artículo 8.** A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

**I.** Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

**II.** En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

**III.** Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimiento Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

**IV.** En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

**V.** Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

**VI.** Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

\*Consideramos que no debiera existir supletoriedad en la presente ley, cualquier aclaración de la misma debería realizarse en el reglamento respectivo,

este artículo debiera considerar el funcionamiento orgánico, operativo, y de colaboración de Inteligencia de la Oficina de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República. Respecto a la exclusión de la presente Ley al procedimiento administrativo, considero que podría ser dicha prohibición violatoria de las garantías constitucionales, esto da motivo suficiente y de gran importancia, para definir el concepto de Seguridad Nacional y en todo caso la Ley de la materia consideraría principalmente lo relativo a la Información de Inteligencia.

## TÍTULO SEGUNDO

### De las instancias encargadas de la Seguridad Nacional

#### CAPITULO PRIMERO

##### Del Consejo de Seguridad Nacional

**Artículo 9.** Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

Las actividades propias de la inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

\*Se sugiere que, más de hablar de instancias de Seguridad Nacional, se aclare sobre la estructura, organización y recursos de un nuevo aparato de inteligencia que sustituya al CISEN al descentralizarlo y sea la Oficina de Seguridad Nacional.

**Artículo 10.** El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

\*Se sugiere que el presente artículo haga referencia a la Oficina de Seguridad Nacional, ya que las dependencias de la Administración Pública Federal que colaboren con dicha oficina, contemplan en su reglamentación interna la forma de ingreso y los mecanismos de selección propios de las atribuciones que les han sido conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Artículo 11.** Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deberán reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;
- III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;
- IV. Ser de reconocida probidad.
- V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.

\*Con base en lo anteriormente expuesto, esté artículo no debería de hablar de titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las responsabilidades propias de cada Secretaría de Estado; se sugiere que en este artículo se hable del titular de la Oficina de Seguridad Nacional.

**Artículo 12.-** Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que está integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
  - II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
  - III. El Secretario de la Defensa Nacional;
  - IV. El Secretario de Marina;
  - V. El Secretario de Seguridad Pública;
  - VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
  - VII. El Secretario de la Función Pública;
  - VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
  - IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
  - X. El Procurador General de la República, y
  - XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y presupuesto asignado en el presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

\*Es correcto hablar de un Consejo de Seguridad Nacional, pero se sugiere que en presente artículo se aclare que cualquier Secretario de Estado podrá ser incluido en una reunión del Consejo, en caso de que alguna amenaza a la Seguridad Nacional incida en el ámbito de su competencia, haciendo la aclaración de que, no obstante, lo antes mencionado, habrá un gabinete permanente, donde deberán participar los secretarios de Estado cuya responsabilidad abarca alguno de los cuatro campos del poder nacional. Con obvia participación del titular de la Oficina de Seguridad Nacional y, en el caso que se conserve al CISEN como está actualmente, esté sería el secretario técnico, de dicho Gabinete Permanente y debería ser parte integrante del Consejo.

**Artículo 13.-** El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;

- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional y
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

Estamos de acuerdo en enunciar los asuntos que deberá conocer el Consejo de Seguridad Nacional, se sugiere que se aclare además, en que el jefe de la Oficina de Seguridad Nacional sea el coordinador de dichas políticas en la materia.

\*Se sugiere también eliminar las fracciones VI y VII del presente artículo, ya que las anteriores deben aclararse y especificarse en el reglamento de la presente Ley.

**Artículo 14.-** El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.

\*Estamos de acuerdo en la obligación de coordinación para el adecuado funcionamiento del Consejo, pero dicha responsabilidad, sugerimos, debe corresponder al titular de la Oficina de Seguridad Nacional, propuesto en el presente trabajo.

**Artículo 15.-** El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen del mismo;
- II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo;
- III. Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;



- IV.** Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;
- V.** Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos;
- VI.** Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo;
- VII.** Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;
- VIII.** Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo;
- IX.** Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas;
- X.** Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo;
- XI.** Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país;
- XII.** Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo, y
- XIII.** Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.

\*En este artículo existe, en mi opinión, una duplicidad de funciones, ya que, como se ha sugerido anteriormente, al ser el secretario técnico del Consejo el Director del CISEN, las atribuciones que le concede este artículo, le están ya siendo conferidas en la Ley Orgánica de la SEGOB y la Ley Orgánica del Centro, así como se encuentra actualmente.

**Artículo 16.-** El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.

\*Se sugiere hacer la aclaración con relación a que sólo los miembros permanentes deberán reunirse, facultando a los mismos para requerir a cualquier Secretario de Estado, cuando así fuese necesario, de acuerdo a la Agencia de Riesgos, dicha reunión del Consejo, se sugiere sea hecha una vez a la semana, ya que la situación actual así lo demanda.

**Artículo 17.-** Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

Previa autorización del Presidente del Consejo, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

\*El presente artículo debería ser más claro, con respecto al párrafo segundo, donde se sugiere establecer que quien viole la secrecía a que se hace referencia comete el delito de ejercicio indebido del servicio público, así como cualquiera de los delitos referidos en el Libro Segundo, Título Primero del Código Penal Federal, de los delitos contra la Seguridad Nacional.

## CAPITULO SEGUNDO

### Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional

**Artículo 18.-** El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

\*Se sugiere hacer reformas al reglamento interior de la SEGOB, para que dicho Centro dependa directamente del Presidente de la República y no de Gobernación. O como hemos expuesto en este trabajo, se descentralice, y se convierta en la Oficina de Seguridad Nacional.

**Artículo 19.-** Son atribuciones del Centro:

- I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;
- III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;
- IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;
- VII. Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

**VIII.** Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea

**IX.** Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;

**X.** Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y

**XI.** Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

\*Se sugiere que una vez realizada la modificación planteada en el comentario del artículo anterior, el presente apartado deberá contemplar las formas en que dicho órgano deberá realizar sus funciones y como sería su relación permaneciendo como está actualmente, o como se sugiere se descentralice y deje ser un órgano desconcentrado de SEGOB, para transformarse previa extinción en la Oficina de Seguridad Nacional. Ahora, el CISEN antes de que fuera desmantelado técnicamente por el Presidente Fox, era el órgano civil con mayor experiencia en el área de Inteligencia como se verá más adelante.

### CAPITULO TERCERO Estatuto del Personal del Centro

**Artículo 20.-** Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del Centro, se regirán por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República. En éste se garantizarán los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad por parte del personal del Centro.

\*Con relación a lo que anteriormente expuesto, se sugiere que en presente capítulo, se hable sobre el estatuto del personal de la Oficina de Seguridad Nacional.

**Artículo 21.-** Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

**Artículo 22.-** Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

### CAPITULO CUARTO De la Coordinación para la Seguridad Nacional.

**Artículo 23.-** En la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participen.

**Artículo 24.-** Cuando un hecho concreto que atente en contra de la Seguridad Nacional y constituya a su vez presuntamente un delito, las instancias del Consejo que conozcan del asunto decidirán sobre la oportunidad de la presentación de la denuncia, sin perjuicio de seguir ejerciendo las facultades que tengan en la esfera de su competencia, para prevenir y evitar amenazas, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

\*Este numeral no es claro con respecto a la posible comisión de delitos, no es nuevo, se encuentra previsto por la legislación penal federal, así como en diversas leyes secundarias, se sugiere establecer en el presente artículo las facultades con las que contaría la Oficina de Seguridad Nacional para el cumplimiento de sus obligaciones.

**Artículo 25.-** En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal. En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes.

\*En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.

\*Consideramos que las facultades de coordinación del Consejo Permanente, sean exclusivas del Jefe de la Oficina de Seguridad Nacional, no del Secretario de Gobernación, por lo anteriormente expuesto, y consideró que es facultad exclusiva de la Federación, dada la naturaleza de las posibles variables que influyen en la Seguridad Nacional.

**Artículo 26.-** Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional las instancias los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas,

proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite.

\*Se sugiere anexar responsabilidad penal, considerándose grave, sin derecho a fianza y con pena de la privación de la libertad, a la autoridad, instancia o en su caso al funcionario del gobierno estatal, que incumpla en una solicitud formal de información.

**Artículo 27.-** Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones. En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.

\*El presente numeral hace referencia a la Red mediante la cual los funcionarios de alto nivel se comunicarán, así, el CISEN como esta en la actualidad se encargará de salvaguardar la seguridad de dichas comunicaciones. No es necesario dar un marco jurídico a una Red, mejor hablaremos de los mecanismos de coordinación entre el CISEN y la Oficina de Seguridad Nacional, como se encuentra hasta hoy, pero si se crea esta Oficina, será lo correcto que esta se encargue de salvaguardar dicha Red.

**Artículo 28.-** Los integrantes del Consejo, podrán solicitar a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos, la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta Ley.

\*Se sugiere que la facultad de solicitar información para la Seguridad Nacional, sea facultad exclusiva de la Oficina de Seguridad Nacional en acuerdo con el Consejo Permanente.

## TÍTULO TERCERO De la Inteligencia para la Seguridad Nacional

### CAPÍTULO I De la Información y la Inteligencia

**Artículo 29.-** Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

\*Es acertado definir por lo que Inteligencia se refiere, lo que no se menciona y se considera importante e imperativo, es ¿quién? O qué áreas del gobierno hacen Inteligencia para la Seguridad Nacional y bajo que marco jurídico y que responsabilidad tendrán al dar Inteligencia imprecisa o

defectuosa, por ejemplo, el día de hoy a falta de un estudio riguroso, el Ejército a través de su Sección Segunda, al igual que Armada de México, han suplantado atribuciones del CISEN, desvirtuando su enmienda Constitucional, no estamos en tiempos de guerra, no lo ha declarado el Congreso. La Inteligencia debe ser Civil, mientras no exista conflicto armado, y si lo existiere entonces si debe operar su inteligencia militar, pero siempre bajo la supervisión del poder civil, para las mejor toma de decisiones del Poder Ejecutivo; Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo el CENAPI de la PGR (Centro Nacional de Planeación y Análisis e Información para el Combate a Delincuencia) llevará a cabo intervenciones telefónicas, no está considerado en la Ley de Seguridad Nacional, sin embargo la información que genera es importante para la Seguridad Nacional; tenemos que también el Estado Mayor Presidencial, la SEDENA, Inteligencia de la Armada de México, Coordinación de Inteligencia de la PFP; Es importante que en presente título se regule que instituciones están facultadas para la Seguridad Nacional, Además del CISEN que era el que mayor experiencia tenía en estas labores, y de qué manera se coordinaran con el Instituto y Estudio Estratégico de Seguridad Nacional u Oficina de Seguridad Nacional que se propone en este estudio.

**Artículo 30.-** La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

\*Se insiste, cada Secretaría de Estado tiene facultades y atribuciones propias del ramo al que pertenecen, sugerimos que sea el Jefe de la Oficina propuesta coordine, con auxilio del CISEN si no se extingue y en Acuerdo, con el Consejo Permanente, las labores de Inteligencia para la Seguridad Nacional a nivel Federal.

**Artículo 31.-** Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

\*Considero, que respecto a la recolección de información para la Seguridad Nacional, sería el actual CISEN, o previamente su descentralización y extinción, se convertiría en la Oficina de Seguridad o Instituto de Seguridad Nacional, sin perjuicio de que cada Secretaría o Instancia que se involucre proporcione la información propia, de acuerdo a la facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Artículo 32.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

\*Lo descrito por el presente numeral se queda corto, ya que no hace mención de ¿quién o quiénes? En lo particular llevarán a cabo las operaciones de contrainteligencia.

## CAPITULO II De las intervenciones de comunicaciones

### SECCIÓN I De la Solicitud

**Artículo 33.-** En los casos de amenaza inminente a los que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el Gobierno Mexicano podrá hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.

\*Es necesario definir correctamente lo que es Seguridad Nacional se entiende, para entender que autoridad es la responsable de atender la amenaza de referencia; por ejemplo: La SEDENA tiene planes de Defensa Nacional, en el caso de una amenaza armada, la Secretaría de Salud, tiene planes en caso de una epidemia; este numeral es ambiguo y nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

**Artículo 34.-** De conformidad con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro deberá solicitar en los términos y supuestos previstos por la presente Ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional.

Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.

\*Se sugiere que en presente capítulo, tratándose de una inminente amenaza a la Seguridad Nacional, dada la naturaleza y secrecía necesaria para lograr una adecuada y exitosa respuesta de la misma. El Consejo Permanente, de común acuerdo, autorizará cualquier acción a tomar para garantizar la Seguridad Nacional, no se considera necesario incluir al Poder Judicial de la Federación, en todo caso quién auditaría dicha operación y una vez terminada, será el Congreso de la Unión, en los términos que más adelante se mencionan. Ahora bien la solicitud que hace referencia

**Artículo 35.-** La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

\*Se sugiere considerar al Poder Judicial de la Federación, únicamente en los términos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica respectiva, en todo caso especializar más en la materia en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Artículo 36.-** Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

\*Lo establecido en este numeral es ocioso, ya que la ley federal contra la delincuencia organizada contempla el procedimiento, la Seguridad Nacional es tan sensible que no permite dilación alguna en la respuesta contra cualquier amenaza, por tal motivo considero, que nada tiene que ver el Poder Judicial Federal, en materia de Seguridad Nacional, ya que podría invadir esferas de competencia exclusivas del Poder Ejecutivo Federal.

**Artículo 37.-** El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez.

No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y quien se autorice por escrito por parte del Director del Centro.

\*El esfuerzo del Poder Legislativo por dar un marco jurídico a la Seguridad Nacional es loable, sin embargo en la presente Ley no queda claro el concepto de la Seguridad Nacional, ya que se aprecia en este numeral que se asimila la Seguridad Pública a la Seguridad Nacional.

**Artículo 38.-** La solicitud a que se refiere el artículo 34 debe contener:



I. Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 5 de esta Ley.

Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;

II. Las consideraciones que motivaran la solicitud, y

III. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

\*La solicitud a que hace referencia debe contener ciertos requisitos, con la aclaración quién autorizaría cualquier operación de Seguridad Nacional deberá ser el Gabinete Permanente y una vez concluida dicha operación, el titular de la Oficina de Seguridad Nacional, comparecerá ante la Comisión respectiva en el Congreso Federal, ya que el éxito o el fracaso de dichas operaciones depende la permanencia del Estado mexicano, por tal motivo se considera que la información respectiva no deberá ser manejada por personas ajenas al Consejo.

**Artículo 39.-** Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

En caso de negarla, el juez señalará los motivos de su negativa y los requisitos que deben cubrirse para la procedencia de ésta.

La intervención puede aplicarse a comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas.

\*Dicha solicitud de referencia deberá ser cumplida ante el seno del Gabinete de Seguridad Nacional.

**Artículo 40.-** El juez, al emitir la resolución que autorice la medida solicitada, en todo caso deberá precisar:

I. Los datos de identificación del expediente en que se actúa;

II. El tipo de actividad que autoriza;

III. El lapso durante el cual se autoriza la medida;

- IV.** En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención, y
- V.** Cualquier apreciación que el juez considere necesaria.

\*Quién deberá emitir la autorización de cualquier operación de Seguridad Nacional, precisando el caso y los términos en que se realice la misma, será el Consejo de Seguridad Nacional y no un juez federal por las razones que anteriormente fueron expuestas.

**Artículo 41.-** El control y la ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro.

El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede.

**Artículo 42.-** Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que designe el Consejo y los jueces federales competentes.

\*Por sentido común, la información de Seguridad Nacional es de reserva, y conviene hacer la observación que estará dispuesta a la Ley de Acceso y Transparencia de la Administración Pública Federal, en cuanto pase a su desclasificación.

### SECCIÓN TERCERA

De la vigencia de la autorización.

**Artículo 43.-** Las intervenciones se autorizarán por un lapso no mayor de ciento ochenta días naturales. Como casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar prórroga a dicho plazo; hasta por un periodo igual al de la autorización original.

\*Es certero que se establezca un procedimiento para autorizar operaciones de Seguridad Nacional, pero quien debería, por las razones antes citadas, sería el Consejo quien autorizaría a solicitud de la Oficina de Seguridad Nacional.

**Artículo 44.-** La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo, y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para investigar una amenaza a la Seguridad Nacional. En la descripción de los hechos que motiven la prórroga se aplicará lo dispuesto en la fracción I del artículo 38 de esta Ley.

### SECCIÓN IV

## De las Obligaciones

**Artículo 45.-** El personal del juzgado referido en el artículo 37 está obligado a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento.

\*No es necesario hacer la aclaración, ya que se dijeron anteriormente las razones por las cuales se considera que en lo referente a la Seguridad Nacional, debería únicamente, en su caso, permitir, en conocimiento en la materia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabe abundar que en presente artículo, que debería establecerse un tipo penal, por la posible comisión de un delito al que incurra en la divulgación de información de Seguridad Nacional.

**Artículo 46.-** Las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades materia del presente Título.

\*Se sugiere que en lugar de las empresas privadas, se involucre a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, especificando la forma de coordinación con el actual Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

**Artículo 47.-** Toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Consejo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.

\*Se considera necesario establecer un tipo penal para quién incurra en tales conductas.

**Artículo 48.-** La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

\*Convendría remitir al Código Penal Federal en lo que respecta a los delitos cometidos contra la Seguridad Nacional.

## SECCIÓN V

### De los Casos de Urgencia.

**Artículo 49.-** En casos de excepción, cuando el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo comprometa el

éxito de una investigación y existan indicios de que pueda consumarse una amenaza a la Seguridad Nacional, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera.

\*Dicha facultad considero debe ser exclusiva e irrenunciable del Presidente de la República, auxiliado por el titular de la Oficina de Seguridad Nacional.

### CAPITULO TERCERO

Del acceso a la información en materia de Seguridad Nacional.

**Artículo 50.-** Cada instancia representada en el Consejo es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

\*Se sugiere aclarar que dicha información es responsabilidad de la Oficina de Seguridad Nacional, planteada en esta tesis.

**Artículo 51.-** Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

\*Coincidimos totalmente.

**Artículo 52.-** La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro, se realizará invariablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental.

\*Coincidimos totalmente.

**Artículo 53.-** Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

\*Se sugiere de nuevo tipificar un delito, en el caso de divulgación, fuga, comunicación de información de Seguridad Nacional.

**Artículo 54.-** La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente Ley, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

\*Se sugiere tipificar la conducta, que de por resultado la comisión u omisión de un delito, ya que también podría incurrirse quizá en alguna violación a la libertad de expresión, por eso la importancia de tener bien definido el concepto de Seguridad Nacional.

**Artículo 55.-** Corresponde al Centro definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de los sistemas de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

\*Coincidimos completamente.

#### CAPÍTULO CUARTO Del Control Legislativo

#### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 56.-** Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado. (Párrafo adicionado DOF 26-12-2005)

\*El control por parte del parte del Poder Legislativo, no debería limitarse sólo a seis miembros, de la Comisión Bicameral, se podría integrar en ambas Cámaras una comisión de Seguridad Nacional en los términos que establece la propia Ley Orgánica del Congreso.

**Artículo 57.-** La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II.** Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III.** Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV.** Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;

- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;
- VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y
- IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

\*La participación del Congreso, es prioridad para que la democracia y las instituciones legalmente establecidas.

**Artículo 58.-** En los meses en que inician los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo deberá rendir a la Comisión Bicameral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

La Comisión Bicameral podrá citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe. (Artículo reformado DOF 26-12-2005).

\*Se sugiere que en este numeral se aclare, específicamente en el caso de Seguridad Nacional, ¿qué funcionario debe comparecer ante el Congreso de la Unión, de acuerdo a nuestro punto de vista, sería el jefe de la Oficina de Seguridad Nacional.

**Artículo 59.-** Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada.

\*Por su propia naturaleza y sensibilidad, para la permanencia del Estado.

**Artículo 60.-** 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.

En caso contrario se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.

\*De acuerdo con el presente numeral.

TÍTULO QUINTO  
De la protección de los derechos de las personas.

CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 61.-** Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán, con base en los principios previstos en el artículo 3o., el desempeño de sus funciones, preservando los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

\*En este numeral, deberían considerarse los casos de excepción a las garantías o derechos que otorga nuestra Carta Magna, ya que el caso del terrorismo, la experiencia de algunos países más avanzados en el estudio de estos temas sostiene que individuos o grupos que participan en actividades que lesionan o vulneran intereses nacionales; es decir, inciden en actos contra la Seguridad Nacional, se les considera en un régimen de excepción para poder detenerlos.

**Artículo 62.-** Fuera de los casos y condiciones previstos por esta Ley, ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores públicos adscritos al Centro.

**Artículo 63.-** Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

**Artículo 64.-** En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

TÍTULO SEXTO  
De la cooperación de las Instancias Locales y Municipales

CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 65.-** La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:

- I. Aportar cualquier información del orden local a la Red;

- II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley, y
- IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.

**Artículo 66.-** Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.

\*La Seguridad Nacional, es una facultad exclusiva de la Federación.

**Artículo 67.-** En la regulación y el ejercicio de las atribuciones que conforme al presente Título les correspondan a las entidades federativas, se observará puntualmente lo previsto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>288</sup>

\*Se debe tener cuidado al hablar de "atribuciones" para las entidades federativas en materia de Seguridad Nacional, ya que es una facultad exclusiva y no concurrente de la Federación; en todo caso es más adecuado, decir que en lo relativo a las entidades federativas, en el presente capítulo se observará lo dispuesto en los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política.

## 10.8 Código Penal Federal.

Si se analizan todos los asuntos que abarca el concepto de Seguridad Nacional, las cuales se encuentran regulados en los ordenamientos jurídicos vigentes, la Ley de Seguridad Nacional, define el concepto, durante la historia del país, dicho término es definido conceptualmente como otros sinónimos tales como seguridad en general, y más frecuentemente refiriéndose a aspectos particulares, pero en un conjunto integran el concepto de Seguridad Nacional.

Este precepto, de uso relativamente reciente en nuestro país, comenzó a utilizarse en los asuntos formales, a partir de la iniciativa de los de reformas a los delitos contra la seguridad interior y exterior, tipificados en el Código Penal, en cuyos debates los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de la XLVII Legislatura utilizaron dicho término con regularidad para referirse a la seguridad de la nación. Llegaron a la determinación de que, desde el punto de vista de la paz social y la configuración necesaria de las actividades que la fomenten, no cabría distinguir entre seguridad interior y exterior, ya que ambos conceptos están tan estrechamente vinculados, por lo cual constituyen una verdadera unidad.

---

<sup>288</sup> Ley de Seguridad Nacional



Por estas razones decidieron que los delitos encuadrados en los Títulos Primero y Segundo del Libro Segundo del Código Penal, quedaran incluidos en un solo Título Denominado Delitos contra la Seguridad de la Nación.

- Traición a la patria
- Espionaje
- Sedición
- Motín
- Rebelión
- Terrorismo
- Sabotaje
- Conspiración.

A partir de ese momento, como parte de un instrumento jurídico vigente en nuestro país, se formaliza el empleo del concepto que es tema de estas consideraciones, y cuyo uso se ha generalizado como Seguridad Nacional.<sup>289</sup>

### **10. 9 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Como consecuencia de la crisis económica recurrente en nuestro país, entre otros factores criminógenos, se ha producido un aumento en los índices delictivos, generando ara su Seguridad Nacional, por esta razón podemos considerar a la "Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública" como un fundamento a la Seguridad Nacional en México.

La reforma, en 1994, del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>290</sup> en el último párrafo establece: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública"; es así que el Estado, por medio del Congreso de la Unión, consiente del aumento desmedido del fenómeno delictivo, con fundamento, en el artículo 73, fracción XXIII<sup>291</sup> de la Constitución General de la República, aprobó la "Ley General que Establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública".

Esta Ley establece las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito, los Estados y los Municipios en la materia de la Seguridad Pública, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y establece su integración y funcionamiento el cual consiste en:

El conjunto de Instancias, instrumentos, servicios, mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos

---

<sup>289</sup> Artículos 123 a 145 del Código Penal Federal. Porrúa. México, 2000. Pp. 43-45.

<sup>290</sup> Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

<sup>291</sup> Ibidem.

y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.<sup>292</sup>

En este orden de ideas, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública define las instancias de coordinación como órganos colegiados en los que participan y distribuyen en las diversas instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados y los Municipios. La citada Ley establece además reglas para la actuación y la formación de integrantes de las instituciones policiales, para que se apeguen, en sus funciones, a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Los instrumentos que deberán crearse y de los que deberá servirse el sistema para el ejercicio de su función coordinadora son:

- a. Servicio nacional de apoyo a la carrera policial
- b. Registro nacional de personal de seguridad pública
- c. Registro Nacional de armamento y equipo
- d. Estadística de Seguridad Pública
- e. Información y apoyo para la procuración de justicia.

La Ley de Bases también hace referencia a servicios de atención a la población y participación de la sociedad civil en materia de seguridad pública, regula los niveles de coordinación y cooperación institucional en materia de autorización, registro y funcionamiento de los servicios de seguridad privada.<sup>293</sup>

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública debe considerarse como parte fundamental del marco jurídico en el que se encuadra actualmente la Seguridad Nacional en México, ya que pretende con esta reforma en la materia es el fortalecimiento de las instituciones encargadas en la seguridad pública, para salvaguardar la sana convivencia social.

---

<sup>292</sup> Introducción al “Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, Secretariado Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, 2000.

<sup>293</sup> Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. DOF 11 de diciembre de 1995.

## **10.10 Código de Justicia Militar.**

### TÍTULO SEXTO

Delitos contra la Seguridad Exterior de la Nación

#### CAPÍTULO I

Traición a la Patria

En este ordenamiento jurídico, se ven las conductas que constituyen delitos contra la Seguridad Nacional, por parte de efectivos de las Fuerzas Armadas, a entender como son el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, es importante señalar, que se derogo el artículo, donde se imponía la pena de muerte, por el delito de traición a la patria, que desde mi punto de vista debería permanecer.

En este Título Sexto, se ven los delitos cometidos por elementos de las fuerzas armadas contra la seguridad exterior de la nación.

### TÍTULO SEXTO

Delitos contra Seguridad Exterior de la Nación

#### CAPÍTULO

Traición a la Patria

Párrafo reformado DOF 29-06-2005. SE DEROGO LA PENA DE MUERTE. Y comprenden los artículos 203 al 205 del Código de Justicia Militar.

#### CAPÍTULO II

Espionaje

Artículo 206 (Reformado DOF 29-06-2005) al 207 del Código de Justicia Militar.

#### CAPITULO III

Delitos contra el Derecho de Gentes

Artículo 208 al 215 del Código de Justicia Militar.

#### CAPÍTULO CUARTO

Violación de Neutralidad o de Inmunidad Diplomática

Artículo 216 al 217 del Código de Justicia Militar.

### TÍTULO SÉPTIMO

Delitos Contra la Seguridad Interior de la Nación

#### CAPÍTULO I

## Rebelión

Artículo 218 al 223 del Código de Justicia Militar.

## CAPÍTULO II Sedición

Artículo 224 al 227 del Código de Justicia Militar.<sup>294</sup>

### **10. 11 Elementos Materiales de la Seguridad Nacional en México.**

Podemos considerar Elementos Materiales de la Seguridad Nacional en México:

El Interés Nacional, es el factor fundamental que sirve de guía a los creadores de decisiones del Estado para trazar la política exterior, "típicamente el interés nacional de un Estado, es un concepto sumamente generalizado de aquellos elementos que constituyen sus necesidades más importantes".

Se presenta como elemento de inicio, además de trazar los lineamientos a seguir en la política exterior, para establecer prioridades en la política general del Estado con relación a los objetivos nacionales, el desarrollo de los programas y las estrategias en todos los niveles.

El interés nacional es un factor determinante para guiar a quienes toman las decisiones en el proceso de la política general de la nación.

En la opinión doctor Leonardo Cursio, analista político y catedrático de Universidad Iberoamericana, el interés nacional se manifiesta en tres niveles de importancia:

**Intereses vitales:** Son aquellos que garantizan la supervivencia de un Estado-nación, está en juego el territorio, población o independencia nacional.

**Intereses críticos:** Aquellos en donde no está en juego la supervivencia del Estado, no afectan los intereses vitales en un momento, pero que de alguna manera podrían presentar un problema para la supervivencia del Estado.

**Intereses serios:** Aquellos que no afectan los intereses del primero o del segundo orden pero los esfuerzos nacionales deben encaminarse a garantizar el bien común.

Podemos decir, con base en lo anterior que los intereses nacionales son permanentes, es decir, que los intereses y aspiraciones nacionales son la

---

<sup>294</sup> Código de Justicia Militar, Última Reforma publicada en el DOF el 16-11-2011.

manifestación, de un pueblo como nación, estos son materializados en objetivos nacionales, y los encontramos en la Constitución Política, además en leyes vigentes (seguridad de Estado); en declaraciones de funcionarios oficiales.

Los intereses nacionales, de manera objetiva se presentan en forma más tangible y accesible a la comprensión y a su materialización por los órganos del Estado, que los traducen en líneas de acción política en los campos interno y externo, en lo económico, político y cultural.

Todos los Estados, a lo largo de su historia, manifiestan sus interés y aspiraciones nacionales a través de un proyecto que haga posible la supervivencia del Estado, así, en opinión del doctor José Santiago Cintra, los intereses nacionales son la expresión de los deseos colectivos, despertados por las necesidades primarias y secundarias de toda la nación...Cuando los interés se proyectan en la conciencia global pasan a la categoría de aspiraciones nacionales y por ende, contribuyen al fortalecimiento de la identidad nacional...

El surgimiento de los objetivos nacionales se vincula a la evolución histórico-cultural a través de un proceso abierto, a la participación de toda la comunidad nacional. Así, los objetivos nacionales representan la cristalización de los intereses y aspiraciones, que en determinada fase de su evolución histórico-cultural, la nación busca satisfacer.

Las aspiraciones nacionales son los ideales comunes a todo un pueblo que expresa deseos, pretensiones o finalidades a que él aspira.

Los intereses nacionales son el concepto que las naciones aplican para influir en el resto del mundo, para su beneficio. Los objetivos nacionales son postulados o principios básicos y permanentes que definen modos de vida. Estos tres elementos están estrechamente ligados e interrelacionados en la concepción, preparación y conducción de toda actividad pública, en cuyos fines, se encuentra crear primero, después estructurar, organizar y ordenar la vida interior de la nación y del Estado para consumir su proyecto nacional en el exterior.

Otro elemento de la Seguridad Nacional es Poder Nacional y éste hace referencia a los recursos materiales y humanos con que cuenta una nación para hacer frente a cualquier eventualidad; el poder nacional se manifiesta en todos los campos de acción; esto es el político, económico, cultural y militar. Algunos de los autores hacen referencia al poder como poderío, lo cual en el estricto sentido significa lo mismo, de tal manera que el poder nacional es la capacidad que tiene un gobierno o un país, para actuar políticamente en el logro de los objetivos nacionales, mismo que se manifiesta como habilidad, capacidad o fuerza para imponerse. El poder está determinado, por el efecto material y moral que producen todas las fuerzas políticas, económicas, sociales y militares disponibles.

El Poder Nacional, es el conjunto de medios de todo tipo que dispone la nación con la finalidad de lograr conquistar y mantener, interna y externamente, los objetivos nacionales.<sup>295</sup>

El poder nacional es la suma de medios con que dispone en todos los campos en que se proyecta, por esta razón, al referirnos a la disposición y a la capacidad de acción, se incluyen los elementos sustantivos y adjetivos que, de dicho de otra forma, son el potencial y la potencia del poder nacional. Así tenemos, que el poder nacional se manifiesta en cuatro campos:

1. Económico: en lo sustantivo encontramos al territorio de los recursos hidráulicos, recursos energéticos, metalúrgicos, forestales y pesqueros así como la flora y la fauna, la infraestructura para la explotación de los mismos; en el aspecto adjetivo la disposición de los trabajadores al trabajo y producción de la riqueza.
2. Político: determinado por el comportamiento de las diferentes elites a favor de los objetivos nacionales.
3. Psicosocial o cultural: en lo sucesivo cuenta con la población en general que adjetivamente se muestra en la buena convivencia social.
4. Militar: se manifiesta en lo sustantivo, mediante el número de efectivos, capacidad armamentista y la infraestructura capaz de enfrentar al enemigo para defender la integridad nacional, de un enemigo exterior, función a cargo de las fuerzas armadas.

De lo anterior podemos decir que cualquier Estado que manifieste un cierto grado de estabilidad en su poder nacional no es infalible, ya que se encuentra expuesto, o mejor dicho, vulnerables a factores adversos, antagonismos o presiones hegemónicas que constituyen una ponderable amenaza a la consecución de los objetivos nacionales, por lo que es necesario tomar providencias que garanticen su Seguridad Nacional.

---

<sup>295</sup> THIAGO CINTRA, José, “Seguridad Nacional, poder nacional y desarrollo”. México, D.F., Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, Secretaría de Gobernación, Cuadernos del diplomado en análisis político. 1991. P.2.

Nota: La figura de un asterisco(\*), son opiniones a la Ley de Seguridad Nacional.

## **CAPITULO ONCE**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.**

#### **11.1 La Administración Pública en México.**

En los términos de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) está formada por la centralizada y paraestatal, a su vez la primera se integra con la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en tanto que la paraestatal, se forma de organismos descentralizados, empresas de participación las institucionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

El Órgano del Estado es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que Órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien cada una de las Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado.

Por otra parte, podemos decir que el Órgano de la Administración Pública Federal es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica, que le otorga la competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc.

Una de las innovaciones importantes se encuentra en el artículo 8 de la LOAPF; el cual establece que se pueden crear oficinas o dependencias que la Presidencia de la República requiera para su función, éstas dependen directamente del Ejecutivo, por ejemplo: La Consejería Jurídica o el Estado Mayor Presidencial.

El hecho de que la Administración Pública Federal este constituida por dos partes central y paraestatal, implica jurídicamente que la relación jerárquica y los poderes que implica esa relación rigen para las dos partes de la Administración Pública. Por lo que hace a los sistemas orgánicos podemos establecer que tradicionalmente se encuentran: Centralizados; Desconcentrados; Descentralizados; Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan recurrir a distintas formas de administración y corresponde al derecho dar el marco jurídico para ellas, para lograr una unidad de acción, de

dirección y de ejecución, en la actividad propia de la administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

## **11.2 La Situación Política y Administrativa del Presidente de la República en su relación con la Seguridad Nacional en México.**

Debemos recordar que si bien es cierto es el artículo 89 constitucional el que concede las facultades esenciales al Presidente de la República, hay distintos artículos que también le conceden otras facultades, a demás de que si consideramos la importancia que tiene la facultad reglamentaria en materia administrativa, nos podremos dar cuenta que esta produce un gran impacto dentro de la Administración Pública Federal, amén de poder impactar los ámbitos locales y municipales.

El artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República, para realizar nombramientos y destituciones de servidores públicos, hacer nombramientos condicionados y aprobar los nombramientos que le propongan.

El Ejecutivo Federal tiene la facultad de nombrar o destituir, sin la intervención de otro órgano a los siguientes servidores públicos:

Secretarios de Estado y otros servidores de la Secretarías, sin contar los nombramientos que requieran la aprobación del Senado. Uno de los siete consejeros de la Judicatura del Poder Judicial Federal (sin poder destituirlo). Todo servidor público de los otros Poderes de la Unión que no esté determinado de otro medio específico por la Ley. En la Fuerzas Armadas: nombrar, pero no destituir, a los subtenientes, tenientes, capitanes segundo y primero, mayor y teniente coronel del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En cumplimiento de las Leyes, por virtud del artículo 93 constitucional, en relación a las leyes orgánicas y decretos que establecen a las entidades del sector paraestatal, debe nombrar a los directores, gerentes o equivalentes que puedan ser aprobados o no por los órganos de gobierno de esas entidades. Ejemplo: PEMEX, IMSS, ISSSTE.

Con participación del Poder Legislativo, condicionados a la aprobación del Senado y con fundamento en el artículo 89 constitucional:

Coroneles y otros oficiales superiores del las Fuerzas Armadas, al Procurador General de la República, Ministros y Agentes Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Subsecretarios, tesorero general de la Federación, oficial mayor y directores generales de la SHCP. (Puede ser aprobado, por la Comisión Permanente en caso de receso). Por los artículos 26 y 28 de la Carta Magna, a el titular del INEGI; el Gobernador del Banco Central.



Artículo 89 en su fracción XVIII en relación al 76 fracción VIII y 96 constitucionales: interviene en el nombramiento de los Ministros de la SCJN, proponiendo una terna de candidatos al Senado quién define el nombramiento.

Por el artículo 76 constitucional, en el caso de la desaparición de poderes de un Estado de la República corresponde al Ejecutivo proponer una terna de candidatos al Senado a la Comisión Permanente en su defecto, para cubrir la necesidad, antes declarado por el Senado.

Artículo 122 B. II. Constitucional: Ante la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde proponer al Presidente a la persona que deba sustituirlo para concluir el periodo, previa aprobación del Senado.

En su facultad de ejecución de Leyes, el Presidente puede actuar como Legislador en cuatro supuestos, autorizándolo el Congreso con motivo de la suspensión parcial de la Constitución (artículo 29 constitucional); Legislación extraordinaria a través del Consejo de Salubridad, en el tema de narcóticos y contaminación ambiental (artículo 73 constitucional); suscribir Tratados Internacionales, que forman parte de la Ley Suprema de la Unión (artículos 76 y 89 constitucionales).

En su facultad Reglamentaria, se puede dividir en dos: una de sus facultades, prevista por el artículo 92 constitucional en su relación con el 89 fracción I, es la emitir reglamentos, que son normas generales de mayor rango o leyes en sentido estricto. Son las normas de menor rango contempladas en la Constitución. Son efectos de la ley, derivados de la misma.

El Ejecutivo como parte en los Procedimientos del Congreso de la Unión:

- a. Iniciativa: faculta al artículo 71 al Presidente al iniciar ante el Congreso el procedimiento de elaboración de leyes o decretos, con proyectos que puedan ser modificados o desechados por el mismo Congreso.
- b. La información; el artículo 93 constitucional faculta al Presidente para defender ante las Cámaras con un informe el proyecto de ley o decreto, a través de los Secretarios de Estado, el procurador, o los directores y administradores de los órganos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.
- c. El veto suspensivo, en términos del artículo 72 constitucional, la Ley aprobada por el Congreso tiene que ser enviada al Presidente para su promulgación. Pero faculta también al Ejecutivo, para hacer observaciones a la Ley con un plazo de días para hacerlo.
- d. Publicación; el Ejecutivo también puede publicar la Ley en el Diario Oficial de la Federación, cuya edición está a cargo de SEGOB.

Facultades en materia internacional; el Ejecutivo, tiene el carácter de jefe de Jefe de Estado, como tal es el representante del Estado Nacional ante

los organismos internacionales y frente a otros Estados, la Jefatura de Estado, en términos del artículo 89 fracción X; le permite al Presidente regir la política exterior del país, en base a los siguientes principios normativos: i) La autodeterminación de los pueblos; ii) la no intervención; iii) solución pacífica de las controversias, iv) la proscripción de la amenaza; v) igualdad jurídica de los Estados; vi) cooperación internacional para el desarrollo; vii) lucha por la paz y seguridad internacionales.

Las atribuciones en esta materia del Presidente, están sujetas al análisis del Senado de la República, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 76 fracción I de la Constitución.

En este mismo orden de ideas, el Ejecutivo también cuenta con la facultad constitucional de suscribir Tratados Internacionales, ordenado por los artículos 76 fracción I, y 89 fracción X, en realidad es una atribución legislativa, porque de acuerdo al artículo 133 constitucional, los Tratados Internacionales forman parte de la Ley suprema de la Unión, junto con las Leyes Federales y la Constitución.

En caso de invasión extranjera, el artículo 29 constitucional inciso 11.3.3; dispone muy claramente que en los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública, el Presidente de la República, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías, la Procuraduría General de la República, con la aprobación del Congreso y en los recesos de este por la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo, para hacer frente a una situación; deberá ser por breve lapso.

Cuenta además con la facultad de expulsar extranjeros, en el Capítulo III de la Constitución, están las disposiciones que regirán a los extranjeros en el país, el artículo 33 en específico, afirma que el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad de expulsar del territorio nacional a todo extranjero cuya presencia juzgue inconveniente, si necesidad de juicio previo, además de señalar que ningún extranjero no tiene derecho a inmiscuirse en los asuntos públicos del país.

Facultades de Declaración de Guerra y Preservación de la Seguridad Interna del país: el artículo 89 fracción VI, otorga al Presidente el carácter de Mando Supremo de la Fuerzas Armadas, esto implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir, del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Disponer de la Guardia Nacional, en el mismo artículo 89, en su fracción sexta, manda al Presidente hacer preservar, mediante estas fuerzas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado mexicano, en caso de invasión extranjera, este artículo otorga al Presidente, no solo la facultad, sino la obligación de actuar a favor de la preservación del Estado mexicano.

Además, otorga en, en su fracción VII, la facultad de disponer de la Guardia Nacional, pero en términos del 76, es decir, con el consentimiento exclusivo del Senado para su uso fuera de sus respectivos estados fijando el

número de elementos a utilizar. Sin embargo, Enrique Sánchez Bringas, define a la Guardia Nacional como la institución que estaría integrada por las corporaciones de ciudadanos establecidas por cada estado. Los mismos ciudadanos serían los que nombrarían a sus jefes y oficiales, teniendo el mando el gobernador de cada entidad. Sin embargo, El artículo 73 dispone que el Congreso carga con la obligación de expedir las normas para la Guardia Nacional, el Congreso hasta la fecha no ha expedido ley alguna que la determine, por lo que lo dispuesto por los artículos 89 fracción VII y 76 fracción IV, es por mientras irrelevante.

En la Declaración y Conducción de la Guerra: el Ejecutivo, tiene 2 limitaciones a su poder como Mando Supremo de las Fuerzas Armadas: el Senado y el Congreso de la Unión.

El artículo 89 fracción VIII de la Constitución le otorga al Ejecutivo declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso. Por otro lado, la misma Carta Magna señala, como una facultad del Congreso, "La Declaración de Guerra, en vista de la presentación de datos que presente el Ejecutivo". A pesar de esto La Declaración de Guerra es una facultad exclusiva del Presidente, es una decisión administrativa, mediante un decreto. La ley a la que la Constitución se refiere, es del conjunto de normas que el Congreso debe emitir para que el pueblo haga frente con prudencia a la situación. Algunas de las limitaciones en cuanto a la conducción de la guerra son: la autorización del Senado para permitir, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de guerra de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas, es parte de la fracción III del artículo 76 constitucional. El tránsito de aeronaves extranjeras de combate debe ser autorizado por el Senado. Corresponde al Senado emitir durante un Estado de Guerra las leyes necesarias para hacer frente al conflicto. En este mismo orden de ideas, también es facultad del Ejecutivo, el envío de tropas al exterior también sujeta a la previa autorización del Senado, esto se encuentra ordenado en el artículo 76 fracción III.

El ejecutivo cuenta con la Facultad de que tiene como cabeza del Estado en cuanto a la política exterior, la Declaración de Neutralidad y Suspensión de Relaciones Comerciales, previa autorización del Senado.

Cuenta con Facultades de Carácter Económico y Hacendario, a continuación transcribo los artículos que la Constitución marca acerca de los temas relacionados con la facultad presidencial, ya que el artículo 89 del ordenamiento no especifica acerca de esto.

Empréstitos (11.5.3), Ley de Ingresos (11.5.6), Política o Regulación Monetaria (11.5.2).

Facultad de Congreso (artículo 73)

Artículo 73. ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo de la Unión pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal informará anualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

Inversión Extranjera, Producción: artículo 131 constitucional: Es facultad exclusiva de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero que sin la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

El Ejecutivo podrá facultado por el Congreso para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando los estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública.

Facultades de la Cámara de Diputados (artículo 74 constitucional)

IV. Aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como para revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal, hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de

despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con este carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

...Sólo se podrá ampliar el plazo de la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando mediante solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.<sup>296</sup>

### **11.2.1 El Presidente Comandante Supremo de Las Fuerzas Armadas en México.**

Facultades de Declaración de Guerra y Preservación de la Seguridad Interna del país: el artículo 89 fracción VI, otorga al Presidente el carácter de Mando Supremo de la Fuerzas Armadas, esto implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir, del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Disponer de la Guardia Nacional, en el mismo artículo 89, en su fracción sexta, manda al Presidente hacer preservar, mediante estas fuerzas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado mexicano, en caso de invasión extranjera, este artículo otorga al Presidente, no solo la facultad, sino la obligación de actuar a favor de la preservación del Estado mexicano.

Además, otorga en, en su fracción VII, la facultad de disponer de la Guardia Nacional, pero en términos del 76, es decir, con el consentimiento exclusivo del Senado para su uso fuera de sus respectivos estados fijando el número de elementos a utilizar. Sin embargo, Enrique Sánchez Bringas, define a la Guardia Nacional como la institución que estaría integrada por las corporaciones de ciudadanos establecidas por cada estado. Los mismos ciudadanos serían los que nombrarían a sus jefes y oficiales, teniendo el mando el gobernador de cada entidad. Sin embargo, El artículo 73 dispone que el Congreso carga con la obligación de expedir las normas para la Guardia Nacional, el Congreso hasta la fecha no ha expedido ley alguna que la

---

<sup>296</sup> Burgoa, Francisco, De las Facultades del Presidente de la República, Octubre 2008. Ciudad Universitaria, Facultad de Derecho.

determine, por lo que lo dispuesto por los artículos 89 fracción VII y 76 fracción IV, es por mientras irrelevante.

En la Declaración y Conducción de la Guerra: el Ejecutivo, tiene 2 limitaciones a su poder como Mando Supremo de las Fuerzas Armadas: el Senado y el Congreso de la Unión.

El artículo 89 fracción VIII de la Constitución le otorga al Ejecutivo declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso. Por otro lado, la misma Carta Magna señala, como una facultad del Congreso, "La Declaración de Guerra, en vista de la presentación de datos que presente el Ejecutivo". A pesar de esto La Declaración de Guerra es una facultad exclusiva del Presidente, es una decisión administrativa, mediante un decreto. La ley a la que la Constitución se refiere, es del conjunto de normas que el Congreso debe emitir para que el pueblo haga frente con prudencia a la situación. Algunas de la limitaciones en cuanto a la conducción de la guerra son: la autorización del Senado para permitir, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de guerra de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas, es parte de la fracción III del artículo 76 constitucional. El tránsito de aeronaves extranjeras de combate debe ser autorizado por el Senado. Corresponde al Senado emitir durante un Estado de Guerra las leyes necesarias para hacer frente al conflicto. En este mismo orden de ideas, también es facultad del Ejecutivo, el envío de tropas al exterior también sujeta a la previa autorización del Senado, esto se encuentra ordenado en el artículo 76 fracción III.<sup>297</sup>

### **11.3 La administración Pública Centralizada.**

El régimen de la centralización administrativa o formas administrativas centralizadas, se pueden reducir en las dos formas siguientes:

Primera forma: habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en orden jerárquico dependientemente directamente de la Administración pública que mantiene unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.

Segunda forma: el régimen de centralización administrativa va con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía. En este tipo de organización administrativa, la desconcentración--sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada—conserva ciertas facultades exclusivas con mayor libertad, pero sin

---

<sup>297</sup> *Ibíd.*

desvincularse del poder central. La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central de una organización general que es la Administración Pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.<sup>298</sup>

### **11.3.1 Las Secretarías de Estado.**

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos, leyes, reglamentos y decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Los reglamentos, decretos, acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucional, ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo, cuando se refiera a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de Amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado están resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación y presupuesto,

---

<sup>298</sup> Castrejón García., Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001, México Distrito Federal. P. I39-145.

informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Los Secretarios de Estado, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las dos Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. **Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y a los de las empresas de participación mayoritaria.**<sup>299</sup>

### **11.3.2 De la Competencia de las Secretarías de Estado, y su relación con la Seguridad Nacional en México.**

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado para conocer de un asunto determinado el Presidente de la República resolverá, por conducto de que Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Cuando alguna Secretaría de Estado necesite informes, datos o cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo que corresponde a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para que no sea ocioso, volver a transcribir las competencias de la Secretarías encargadas de la Seguridad Nacional, favor de ver en el Capítulo 10, en el inciso 10.3 del presente trabajo, las competencias de cada Secretaría que les da la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En mi opinión, no sólo las Secretarías que marca la Ley de Seguridad Nacional, serán competentes, el concepto de Seguridad Nacional es muy cambiante, lo que hoy es Seguridad Nacional, mañana no lo será, entonces otras Secretarías serán las responsables, según los escenarios y la realidad imperante de ese momento, recordemos que los elementos de la Seguridad Nacional, no sólo son militar, seguridad pública, administración de justicia, tenemos de otra índole, como serían, políticos, económicos, sociales, seguridad alimentaria, seguridad espacial, donde estamos atrasadísimos, entre otros, uno de los fundamentos de la Seguridad Nacional, es la preservación y supervivencia del Estado, que seamos capaces como nación de no depender de otros países, caso concreto los Estados Unidos, ya que actualmente nos ratifican y nos dan apoyo a través del Plan Mérida.

---

<sup>299</sup> Castrejón García., Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001, México Distrito Federal. P. 145-146.



#### **11.4 Competencia de la Secretaría de Gobernación.**

**I.** Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

**II.** Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

**III.** Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;

**IV.** Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

**V.** Manejar el servicio nacional de identificación personal;

**VI.** Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución;

**VII.** Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo Federal los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal;

**VIII.** Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República;

**IX.** Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

**X.** Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos;

**XI.** Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la administración pública federal;

En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las

controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;

**XII.** Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

**XIII.** Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

**XIV.** Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;

**XV.** Conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

**XVI.** Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

**XVII.** Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

**XVIII.** Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas;

**XIX.** Administrar el Archivo General de la Nación, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público;

**XX.** Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

**XXI.** Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz

y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;

**XXII.** Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

**XXIII.** Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

**XXIV.** Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

**XXV.** Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

**XXVI.** Fijar el calendario oficial;

**XXVII.** Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información.

**XXVIII.** Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;

**XXIX.** Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

**XXX.** Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

**XXXI.** Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y

**XXXII.** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.<sup>300</sup>

### **11.5 Órganos Desconcentrados.**

La desconcentración Administrativa es uno de los medios más eficaces para dotar de mayor agilidad a la Administración Pública.

La desconcentración es una especie de la organización administrativa no personificada mediante la cual una dependencia central delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente determinadas cuestiones, señalamos que las decisiones importantes y de trascendencia serán tomadas por la dependencia delegante.<sup>301</sup>

Estos órganos desconcentrados poseen autonomía técnica, poseen poder de decisión y normas específicas de gestión, pero sujetos a control jerárquico de las dependencias centralizadas de las que forman parte. Con esta forma de organización se pretende acelerar los procesos de decisión, obtener la colaboración de la Administración y tener en sitio las demandas locales.<sup>302</sup>

En la Administración Pública Federal, existen diferentes órganos desconcentrados, pero para nuestro estudio delimitaremos al CISEN dependiente actualmente de la Secretaría de Gobernación, este es órgano desconcentrado tal como lo marca el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que están creados para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con estos, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial, que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Se ha visualizado como medio para reducir la concentración regional de decisiones, de esta manera se le dota de un aspecto legal a las instancias desconcentradas, que no tienen autonomía orgánica, ni financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central.

Por otra parte y contra lo que pudiese pensarse, cuando la Ley Orgánica dice: "qué se establecerán órganos desconcentrados de conformidad, con a las disposiciones legales aplicables". No se pretende que para ello sea

---

<sup>300</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Última Reforma Publicada el 15 de diciembre de 2011 en el DOF.

<sup>301</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública, Editorial Limusa, México, 1989.p. 39.

<sup>302</sup> Castrejón García., Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001, México Distrito Federal. P. 143-145.

indispensable contar con una Ley, en un sentido formal y material, que lo ordené y lo permita.

El Ejecutivo Federal ha creado otros órganos, mediante decretos y reglamentos. En apoyo a esta interpretación cabe apuntar que por medio de acuerdos de las Secretarías de Estado y Jefes de Departamento se han creado y establecido órganos de desconcentración regional.

Los órganos administrativos desconcentrados de característica funcional, no territorial deben crearse por Decreto o Reglamento o por Ley del Congreso.

303

---

<sup>303</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública, Editorial Limusa, México, 1989.p. 42-45.

## **CAPITULO DOCE**

### **EI CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.**

#### **12.1 Concepto y marco legal del CISEN.**

El concepto lo encontramos da la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 18, en el Capítulo Dos; La Ley Orgánica de la Secretaría de Gobernación en su atribución XXIX y el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

#### **CAPÍTULO DOS**

##### **Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional**

**Artículo 18.-** El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

#### **12.2 Atribuciones**

Las atribuciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional nos las da la propia Ley de Seguridad Nacional.

**Artículo 19.-** Son atribuciones del Centro:

- I.** Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II.** Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;
- III.** Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;
- IV.** Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;
- V.** Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VI.** Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades

federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

**VII.** Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

**VIII.** Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea

**IX.** Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;

**X.** Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y

**XI.** Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

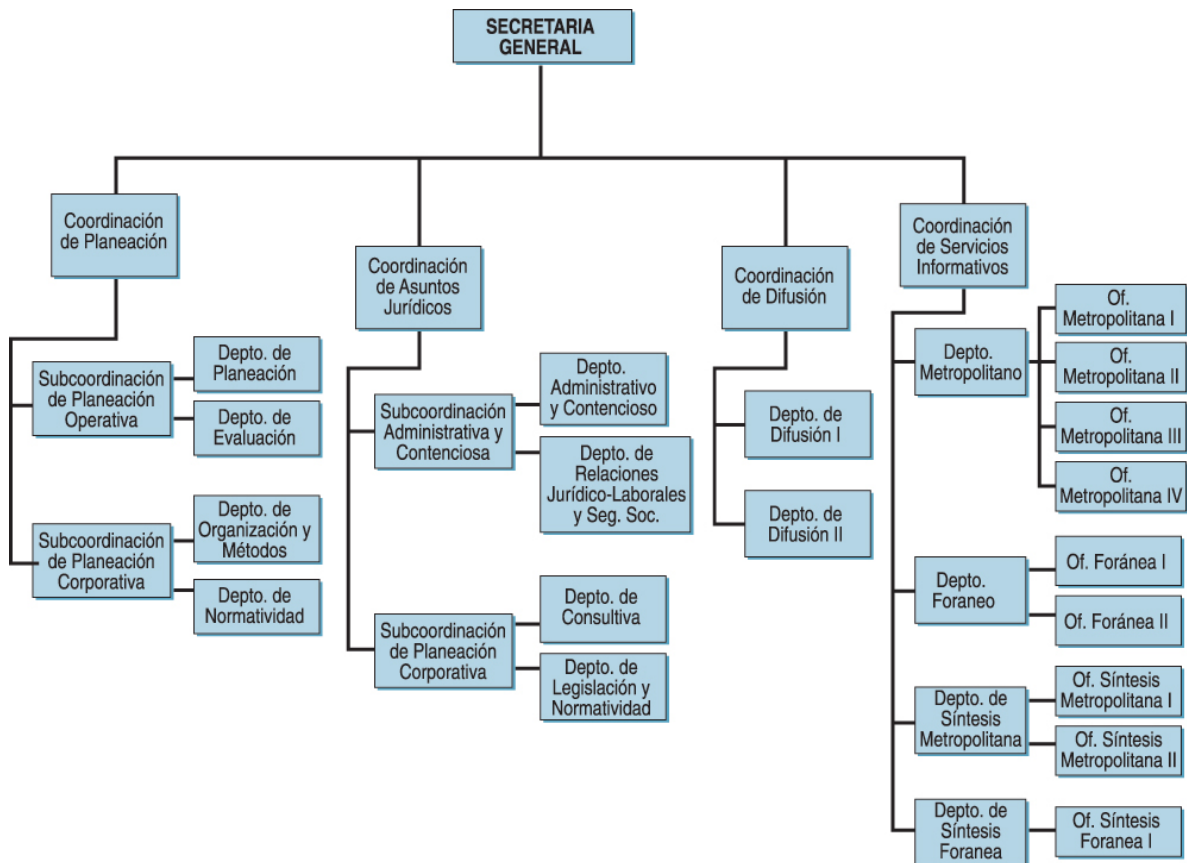
### **12.3 Estructura y organigrama.**

El organigrama general del Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional y las cinco direcciones pilares de la Dirección General, además de las coordinaciones, subcoordinaciones, departamentos y oficinas, de la Secretaría General, la Secretaría General adjunta al Centro de Desarrollo y Recursos Humanos, encargado este último de reclutar al personal que conforma la comunidad de inteligencia del CISEN.

Aquí se explica el papel que juega cada una de las direcciones, así como las secretarías en apoyo a la Dirección General.

La Secretaría General tiene como objetivo, “propiciar el desarrollo institucional y fortalecer las actividades de coordinación de la institución, tanto a nivel interno como en los diferentes niveles de la administración pública federal, estatal y municipal”.

Esta Secretaría cumple una función de coordinación entre el CISEN y las dependencias de gobierno en la transmisión de información confidencial “sobre la problemática política y social del país, coadyuvando a la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”.



La Secretaría General cuenta con cuatro coordinaciones y 14 departamentos, de los que se derivan nueve oficinas. La infraestructura de la Secretaría General está pensada para presentarle a la Dirección General las políticas y estrategias “que orienten el funcionamiento del CISEN”, así como para “fortalecer el marco jurídico normativo institucional que apoye las funciones inherentes al Centro”.

En lo que concierne a la Secretaría General Adjunta, es una infraestructura operativa que contempla la coordinación y vigilancia de la difusión y elaboración de “los productos de inteligencia” sobre los riesgos externos a la Seguridad Nacional y “los intereses mexicanos en el exterior”.

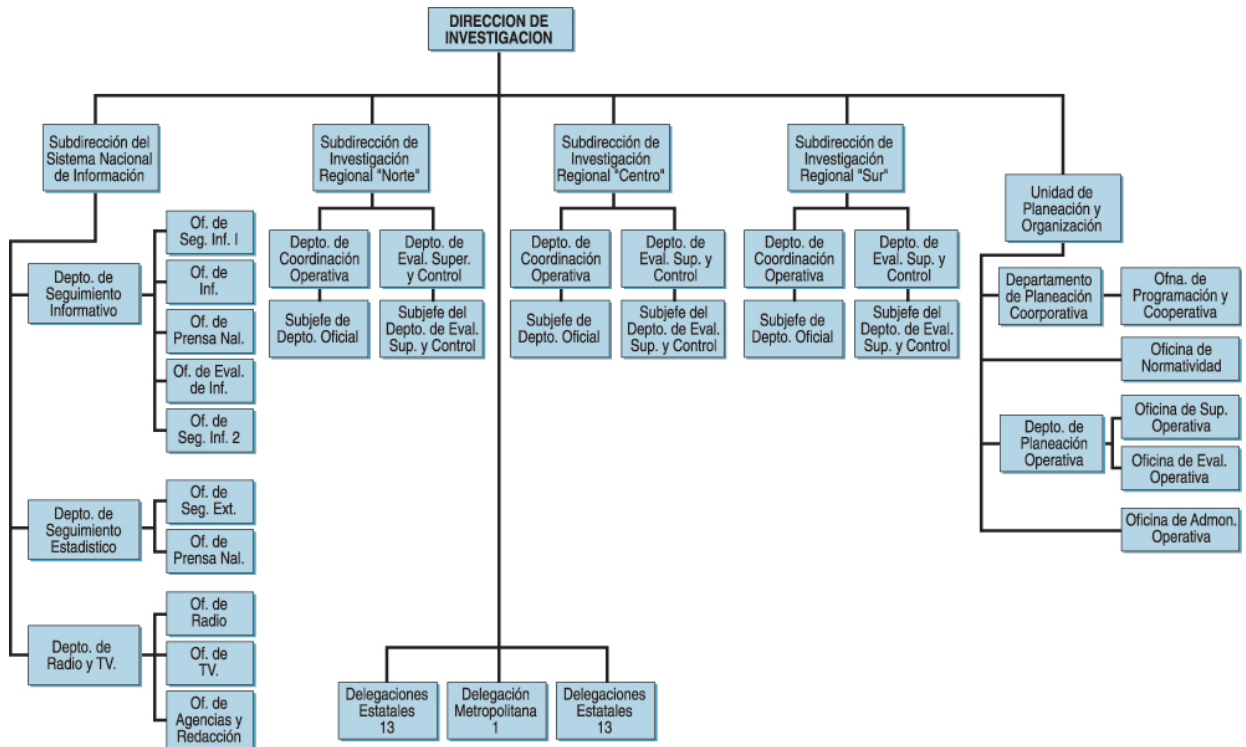
La misión de esta secretaría es coadyuvar en el fortalecimiento de los enlaces institucionales “con las oficinas de representación del Centro en el extranjero, con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con los representantes de los servicios homólogos en México, a fin de incrementar la presencia del Centro en la comunidad de inteligencia internacional”.

Para este fin, esta secretaría cuenta con cuatro coordinaciones: una de enlace internacional, una de análisis sobre Norteamérica, otra sobre América



Latina, y otra de estudios transnacionales, que a su vez coordinan el trabajo de once subcoordinaciones.

La Dirección de Investigación, es una de las áreas claves del CISEN, tiene como objetivo: “aportar información confiable y oportuna de carácter político, económico y social al proceso de producción de inteligencia”.

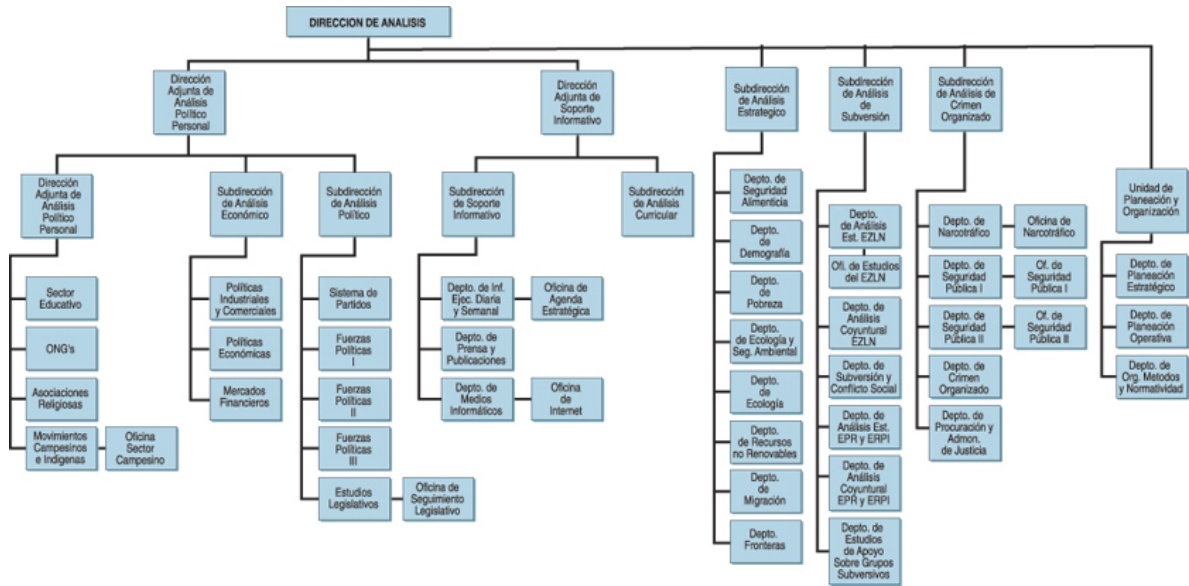


Esta Dirección evalúa la información captada “por fuentes propias y ajenas para generar órdenes de investigación y operación. Además formula “los operativos especiales de investigación para la recolección de información”.

En el área de investigación se proponen los nombramientos y remociones de los servidores públicos “de libre designación”.

El organigrama de la Dirección de investigación contempla cuatro subdirecciones. Una se encarga del sistema nacional de información, y las otras tres son de investigación y coordinan la información de las diferentes regiones del país: zona norte, zona centro y zona sur.

Otra de las áreas básicas del CISEN la representa la Dirección de Análisis, que con sus dos direcciones adjuntas y tres subdirecciones dirige y coordina “la elaboración de análisis estratégicos, sobre situaciones políticas, económicas y sociales, con repercusiones en la Seguridad Nacional, a través de la identificación de sus actores comportamientos y tendencias, a fin de prever la postura que asumirán con base en los posibles escenarios, para en su caso, proponer líneas de acción”.



La Dirección de Análisis le proporciona al director general del CISEN “productos de inteligencia con información integrada y contextualizada sobre el comportamiento de los principales actores políticos y sociales, así como de los factores que influyen en un fenómeno político”.

Es la encargada, según los documentos internos del CISEN, de autorizar el Anteproyecto del Presupuesto Anual de la Dirección.

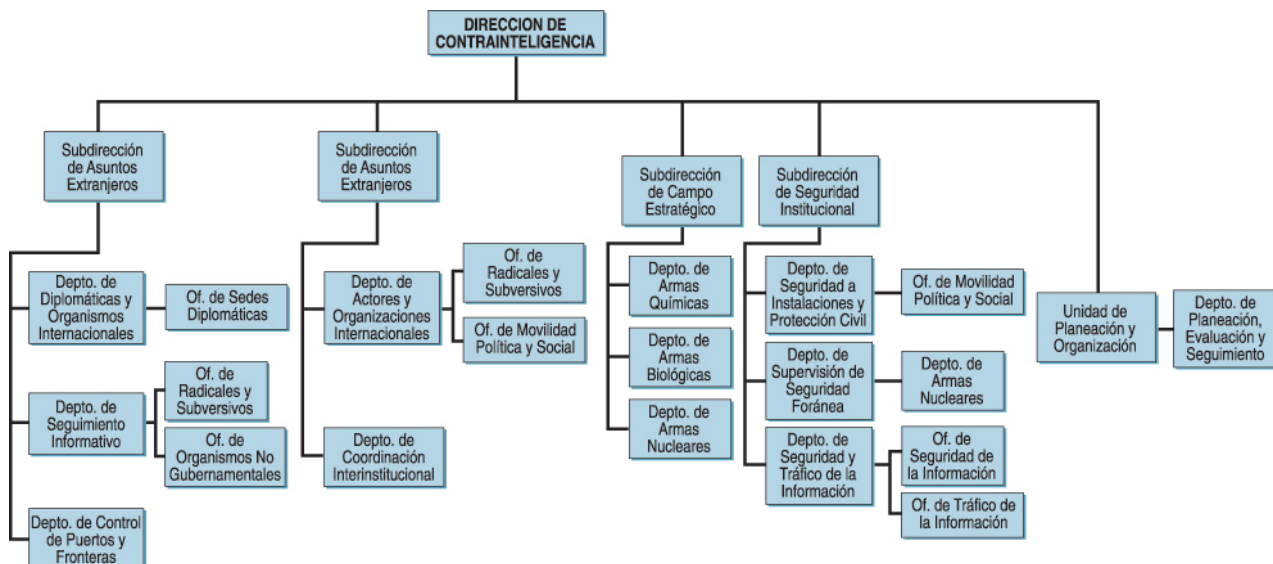
La información que proporcionan los documentos sobre la estructura orgánica del CISEN señala que a Dirección de Análisis es responsable “de la elaboración y actualización sobre actores, que por su tendencia y actividades, representen factores de riesgo para la Seguridad Nacional”.

Esta área además coordina la elaboración de documentos sobre “fichas básicas, seguimientos cronológicos, diagramas de origen e influencia, diagramas de redes, vínculos, directorios y monografías analíticas de los diferentes sectores, políticos, sociales y económicos”.

La Dirección de Análisis abarca una subdirección sobre crimen organizado y cinco departamentos: uno sobre narcotráfico, dos sobre seguridad pública, uno sobre crimen organizado, y otro sobre administración de justicia.

Además, incluye seis departamentos “sobre grupos subversivos”: entre estos, dos sobre el EZLN y dos sobre el EPR y ERPI”.

La Dirección de Contrainteligencia es el área operativa por excelencia. Nutre de información confidencial a todas las demás áreas del CISEN y busca detectar las operaciones en territorio nacional de los servicios de inteligencia extranjeros.



Esta Dirección es la encargada de “dirigir, coordinar y supervisar el diseño, formular, implementar, ejecutar y evaluar las acciones conducentes a la obtención de información estratégica”.

Contrainteligencia cuenta con cuatro subdirecciones: asuntos extranjeros, asuntos nacionales, campos estratégicos y seguridad institucional, de la subdirección de Campos Estratégicos depende un departamento de armas químicas, uno de armas biológicas y otro de asuntos nucleares.

La subdirección de Asuntos Nacionales tiene dos departamentos: uno sobre actores y organizaciones nacionales y otro de coordinación interinstitucional.

Del Departamento de Actores y Organizaciones Nacionales se desprenden dos oficinas, una de “radicales y subversivos” y otra de “movilidad social”.

La subdirección de Seguridad Institucional se apoya en un Departamento de Seguridad y Tráfico de Información, con dos oficinas que se encargan de detectar el origen y flujo de información sensible concerniente al Centro o a las dependencias del gobierno.

Para sus fines los agentes de la Dirección de Contrainteligencia se valen de “diversos medios” con tal de ejecutar las acciones tendientes a obtener información privilegiada de contrainteligencia.

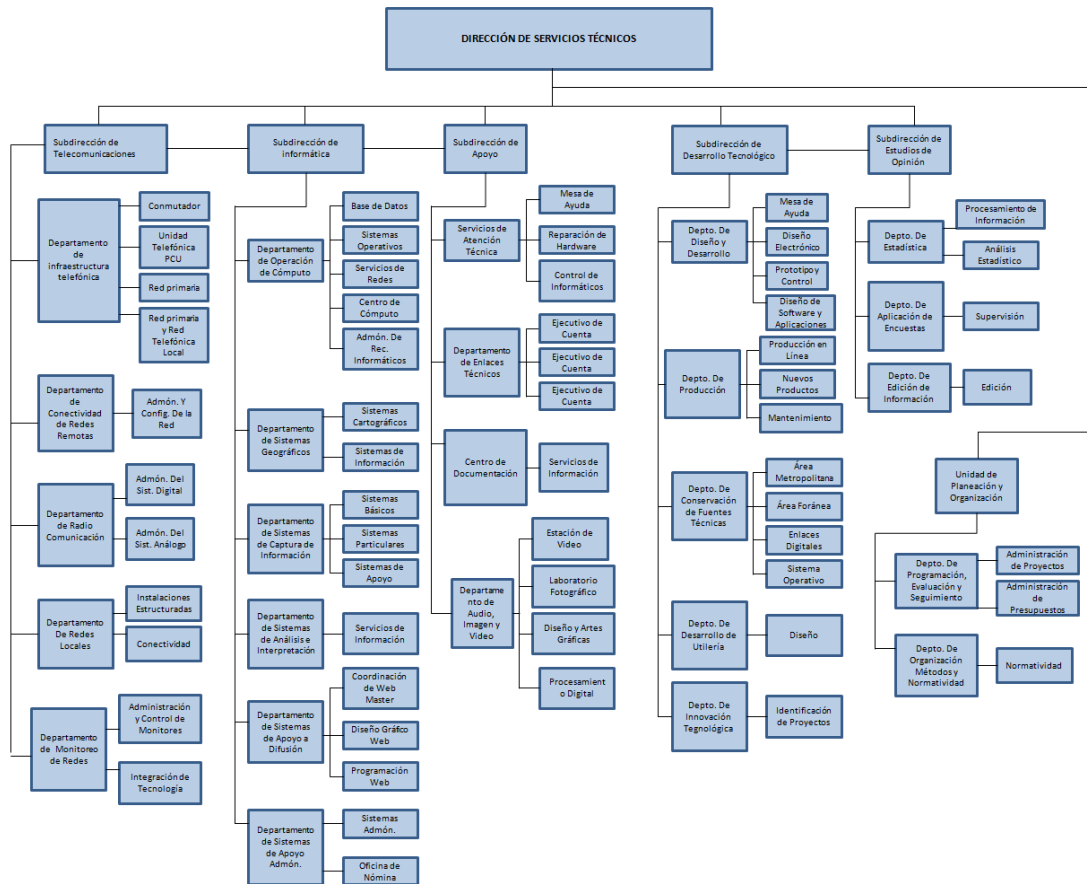
Cabe señalar que hasta el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada no existían controles legislativos del Centro que pudieran derivar en abuso del poder y en excesos en el uso de la estructura del espionaje de Estado.<sup>304</sup>

<sup>304</sup> Revista Contralínea, Periodismo de Investigación, “En las entrañas del Cisen” por: Jorge Torres. Número 15 de junio de 2010. info@contralinea.com.mx

La dirección de contrainteligencia es una de las áreas claves del sistema de inteligencia del CISEN, ideado por Tello Peón desde finales de los años ochentas, corresponde a lo que fue la Dirección de Servicios Técnicos, de ahí se intervenían los teléfonos y más recientemente, correos electrónicos. Los funcionarios de esta área apoyaban operaciones planeadas en la Dirección de Análisis y ejecutadas por los agentes de las direcciones de Investigación y Contrainteligencia. Sus atribuciones eran simples pero sumamente relevantes para los hombres del Centro. "Asegurar el desarrollo actualización y funcionamiento de la infraestructura tecnológica", así como para "contribuir a la formulación de control y evaluación de los programas de la institución".

La Dirección de Servicios Técnicos contaba para su operación con cinco subdirecciones y una Unidad de Planeación y Organización. El apoyo que brindaba esta dirección se concentraba en las subdirecciones de Telecomunicaciones, Informática, Apoyo, Desarrollo Tecnológico y Estudios de Opinión, desde donde se planeaban las encuestas que realiza con regularidad del CISEN sobre diversos temas. Estas encuestas representan el termómetro sobre opinión pública más actualizado que tenía el gobierno federal.

## DIRECCIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS



Tal vez muchos no entiendan la importancia de un servicio de inteligencia en nuestro país, por dogmas o por ignorancia, pero en estos momentos es de vital importancia para su permanencia.

Necesitamos inteligencia, no espionaje, y se puede decir abiertamente y sustentarlo, sin embargo, lo cierto es que la mayor parte de la gente no sabe de lo que estamos hablando, desde los altos niveles de gobierno y de la iniciativa privada hasta los más modestos puestos de la Administración Pública Federal, nuestra cultura de inteligencia aún es embrionaria.

Pero el concepto no es tan complicado de entender, todos los servicios de inteligencia y el CISEN no es la excepción—no obstante lo sofisticado que puedan a llegar ser sus estructuras y sus sistemas--, hacen funcionar sus engranajes a partir de dos actividades fundamentales: la búsqueda de información y el análisis de los datos obtenidos. A partir de estos dos principios se puede incorporar tecnología y esquemas metodológicos que le impondrán sellos particulares a los servicios secretos, pero no hay nada más allá de eso. La información y lo que quiere decir ésta es lo que da la forma a lo que los teóricos del espionaje llaman el ciclo de inteligencia. Y el prestigio que se gana a partir de la calidad de la información que se obtenga, así como del contexto en que se incorporan esos datos en un informe.

El problema de los servicios de inteligencia en estados democráticos no radica tanto en los sistemas de análisis que establecen a partir de sofisticadas metodologías, que es donde el CISEN ha buscado concentrar su imagen pública. Cualquier funcionario, de medio calibre de la administración pública federal, se ha topado en algún momento de su trabajo con informes del CISEN sobre temas diversos, informes que si bien son reservados, no pertenecen a la clasificación de secreto o de alto secreto. Y es en uno de esos informes de alta clasificación—elaborados sólo para el consumo de unos cuantos funcionarios del gobierno y archivos bajo claves de secrecía en los sistemas informáticos del organismo—dónde radica “la magia” a la que se ha referido Tello Peón cuando menciona los resultados de un servicio de inteligencia.

#### **12.4 El CISEN y su relación con la Seguridad Pública.**

Seguridad Nacional y Seguridad Pública, pero si conceptos estrechamente relacionados, de acuerdo con la Constitución, la Seguridad Pública es una función concurrente a cargo de los tres niveles de gobierno. Comprende la prevención, investigación y persecución, para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Los objetivos de la Seguridad Nacional son: tiene como propósito, mantener, la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Sus instrumentos son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia, para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos y amenazas.

Los objetivos de la Seguridad Pública son: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Sus instrumentos son: la prevención, persecución, sanción de las infracciones así como la reinserción social de los delincuentes infractores.<sup>305</sup>

---

<sup>305</sup> Cisen-Centro de Investigación y Seguridad Nacional, SEGOB.

## **CAPITULO TRECE.**

### **EI CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO.**

#### **13.1 La descentralización del CISEN.**

Actualmente se requiere modificar la estructura de inteligencia de nuestro país, el CISEN desde hace tiempo dejó de cumplir sus objetivos, por ello planteo, la construcción de un organismo descentralizado con autonomía propia que articule las instancias de Seguridad Nacional.

La situación política en el país en materia de seguridad, la amenaza de una crisis financiera, sumado a reformas de fondo que requiera la Nación, abre el debate acerca de la capacidad de gobernabilidad suficiente, "cuando un gobierno no tiene la capacidad de salvaguardar la libertad, está fallando en su actividad primigenia, es un gobierno débil."

La importancia de la descentralización del CISEN, para ello es importante analizar el concepto de autonomía y sus términos relacionados como son la descentralización y la soberanía, de tal forma que como puntos centrales, veremos cuáles son las características de los entes u órganos autónomos. El poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad (Montesquiev).<sup>306</sup> Pero si el poder "está distribuido entre diversos órganos que mutuamente, se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano".<sup>307</sup> El primer documento que plasma la división de poder estatal es la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y posteriormente la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, del mismo año, así como la propia Constitución estadounidense de 1787. Esta última estableció el Poder Legislativo está confiado a un Congreso, el Poder Ejecutivo al presidente y el Poder Judicial al Tribunal Supremo.<sup>308</sup>

No podemos considerar menos importante, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 16, contempla la división del poder en el tenor siguiente: "toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determina la separación de los poderes, no tiene Constitución".<sup>309</sup>

En el contexto actual, diversas teorías han postulado que lo que debe darse es una coordinación entre los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dada la notoria interdependencia existente entre los mismos, en otros términos,

---

<sup>306</sup> Agapito Serrano, Rafael, Libertad y División de Poderes, Madrid, Tecnos, 1989, p. 115.

<sup>307</sup> Rubio Llorente, Francisco, La Forma del Poder. Estudios sobre la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p.210.

<sup>308</sup> López Guerra, Luis, "La Función de Control de los Parlamentos: problemas actuales", en el Parlamento y sus transformaciones actuales, Madrid, Tecnos, 1990, p.237.

<sup>309</sup> Herbada, Javier y Zumaquero, José M., Textos internacionales de Derechos Humanos, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992., pp. 30 y ss.

distribución de funciones y control entre los órganos. La división de poder concilia la autonomía de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones a fin de armonizar mejor los intereses de todo el conjunto social. Otros estudios distinguen en las instituciones estatales una evolución que han generado órganos y organismos que no corresponden a las primeras concepciones del constitucionalismo,<sup>310</sup> es decir, se habla del surgimiento de órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial. Los órganos constitucionales autónomos se concibieron y desarrollaron en Europa y posteriormente en Latinoamérica.<sup>311</sup>

El vocablo autonomía quiere decir, darse la potestad de darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas, también tiene la acepción de libre albedrío y mando propio, este término alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno. Poder atribuido a entes no soberanos de emitir normas jurídicas equiparadas a las normas de un ente soberano. La autonomía es una forma de división del poder, sin que esta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular—ya sea que éste individuo o un ente—porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por estos, la relatividad y la elasticidad son características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía. De tal forma que autonomía y soberanía no son términos equivalentes; además, el primero es un concepto más restringido, que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos, ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución. En la mayoría de los casos es la propia Constitución la que reconoce que ente u órgano es autónomo.<sup>312</sup>

Por otra parte, la autonomía se presenta en diversos grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros, para definir su grado de autonomía tendremos que definir, que son la centralización, la desconcentración y la descentralización.

La centralización es la dependencia de los diversos niveles en que se encuentra colocados, los órganos administrativos, por ejemplo, las Secretarías

---

<sup>310</sup> Reyes Orona, Gabriel, “Comentarios a la desincorporación bancaria y sobre la autonomía del Banco Central”, Pemex Lex, núms. 71-72 (1994), p. 21.

<sup>311</sup> Gil Rendón, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, Revista de la Barra Mexicana, número 26 (2000), p.21.

<sup>312</sup> De la Llave Pedrosa, Susana Thalía, Los órganos constitucionales autónomos de México, Capítulo V, p. 173-177.



de Estado dependientes del Ejecutivo, en dónde los titulares son nombrados directamente por éste.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de los órganos que están subordinados a ellas, por ejemplo: el CISEN que depende de la Secretaría de Gobernación.

La descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central; es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central, hacia los entes menores, por ejemplo: Petróleos Mexicanos. La administración descentralizada constituye un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es diferente y separado del fisco nacional, y por tanto son verdaderas personas jurídicas de derecho público.<sup>313</sup>

Los entes autónomos son aquellos órganos descentralizados del Estado a los que se les ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios, es decir, la autonomía no es ajena a la organización del Estado, sino simplemente descentralizada de las funciones del mismo. Esta es una forma de organización a través de la cual el Estado deja en manos de quien considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo Estado. Esta puede ser por regiones, por funciones, por servicios, o por colaboración. Para algunos la descentralización está compuesta de dos aspectos: 1) La administración descentralizada territorialmente: que son los Estados y los municipios y 2) La administración descentralizada funcionalmente, que son los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado.

De tal forma que la descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse o ejercer actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios.

Cuando nace un ente descentralizado dentro del marco del derecho público, mediante una Ley especial que confiere al ente creado personalidad jurídica, patrimonio propio, y que se organiza con un régimen particular de derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto autónomo.<sup>314</sup> Por ello la autonomía es más que un ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor grado de decisión, sin suponer jamás actividades del todo independientes, las actividades de inteligencia requieren una supervisión y control constitucional dado su importancia, en la preservación y permanencia del Estado. Puesto que tiene un marco determinado, funciones concretas y específicas.

---

<sup>313</sup> Ochoa Campos, Moisés, Descentralización o autonomía municipal, p.3, cit., nota 13.

<sup>314</sup> Matheus, María Milagros, Relaciones de los institutos autónomos, p.121, 122, cit, nota 23.

Para María Milagros Matheus la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derechos y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y en general de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros, goza de personalidad jurídica.<sup>315</sup>

Esto es importante, para algunos administrativistas, los órganos autónomos gozan de cierta independencia para cumplir con el desarrollo de sus actividades aunque en estricto sentido son entes autárquicos debido a que la autarquía es la capacidad, que tienen de administrarse a sí mismas, con independencia de los poderes centrales o estatales, ya que están sujetos a coordinación y control lo que comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado.

Así que las decisiones de un ente u órgano autónomo no deben estar exentas del control de los poderes públicos, sobre todo del órgano parlamentario.

En la propuesta del presente trabajo; descentralizar al CISEN, y convertirlo en un órgano autónomo que articule las instancias de Seguridad Nacional, tanto en dirección, conducción, coordinación, ya que actualmente en la Ley de Seguridad Nacional, se les dio a otras Secretarías esta encomienda, aclarando que son ajenas las labores de inteligencia civil, lo que causa, descoordinación, desconfianza, peleas, y más inseguridad. Todo lo anterior, es causa preocupante, de que no se regulan las tareas de inteligencia de otras dependencias y no cuentan con un marco jurídico, para realizar dichas funciones.

Siguiendo con la idea de descentralización del CISEN, no sería suficiente, que su autonomía, sea sólo presupuestaria, sino que sería necesario cubrir otros elementos, como veremos a continuación, algunas de las características que tendría que tener la Oficina de Seguridad Nacional serían las siguientes:

1. Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos autónomos constitucionales gozan de cierta capacidad normativa, que les permite crear normas jurídicas sin la participación del órgano estatal); administrativa (que significa que tienen cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos, sin depender de la organización de la administración general del Estado) y financiera (que implica que este órgano autónomo pueda determinar en su primera instancia sus propias necesidades materiales mediante el anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).
2. El ente u órgano encargado de la Seguridad Nacional, debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la

---

<sup>315</sup> Matheus, María Milagros, "Relaciones de los institutos autónomos...". pp. 121 y 122., cit., nota 23.

facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

3. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas del órgano que se encargue de la Seguridad Nacional.
4. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
5. Deben contar con capacidad para auto organizarse, ello trae como consecuencia lógica que dicho órgano, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
6. Este órgano debe gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
7. Está es muy importante, ya que debido a su carácter técnico, este órgano de Seguridad Nacional no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
8. Su titular tendría un estatuto jurídico especial que lo resguardaría de la presión o influencia que pudiera recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, a excepción de una falta o delito grave por el encargo de su omisión o comisión, duración, remuneración suficiente, etc.
9. Para integrar dicho órgano se escojan a personas con reconocido prestigio, y experiencia en la materia de Seguridad Nacional.
10. Que sus nombramientos sean de mayor duración, que la demás autoridades políticas.
11. Para asegurar su imparcialidad de sus integrantes, estos deben estar sujetos, a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar, actividades de carácter público o privado.
12. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los Secretarios de Estado.
13. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacios que encuentre, que se encuentren para la aplicación de la legislación. Esta facultad reglamentaria nunca debe ir más allá de la Ley.

14. Las decisiones más importantes son tomadas en forma colegiada.
15. Sus integrantes no pueden ser removidos, sino por causa grave o en caso de situaciones excepcionales.
16. El órgano de Seguridad Nacional, deberá presentar informes y realizar comparecencias ante el Congreso de la Unión.
17. Éste órgano de Seguridad Nacional, deberá seguir instrucciones del Presidente de la República y subordinado a éste en la materia que estamos tratando, con el control del Poder Legislativo y de la Auditoría Superior de la Federación, ya que hay que diferenciar, que se necesite de cierta secrecía en esta política, para realizar tareas de inteligencia y Seguridad Nacional, pero no hacia su rendición de cuentas, evaluación, sanciones y delitos que se pudieran presentar por parte de sus agentes, y su titular. Cabe señalar que estarán bajo un código de disciplina muy estricto, por el tipo de responsabilidad que manejarán, con la imposición de juicios, políticos, penales, administrativos.

Para su creación se establecen, diferentes niveles normativos, a saber, por la Constitución, la Ley o el Decreto. Tienen variadas formas y denominaciones.

Vamos a señalar que, a diferencia de otros países, en los cuales el jefe de Estado, tiene facultades para instituir el número de Ministerios o Secretarías de Estado que considere necesario, en México por mandato constitucional, se establece que el Presidente de la República se auxilia para el despacho de los negocios del orden administrativo, de las Secretarías de Estado, siendo el Congreso de la Unión el que a través de una ley, distribuye los asuntos que han de estar a cargo de cada una. Ello obedece, en buena medida, a que el Titular del Ejecutivo Federal no puede establecer, por su cuenta nuevas unidades administrativas dentro del sector central, ya que esta función está reservada exclusivamente al órgano Legislativo.<sup>316</sup>

Sin embargo, el Presidente de la República si está facultado para crear organismos descentralizados y fideicomisos. Es así que, conforme el Estado mexicano ha ido asumiendo nuevas y variadas funciones, tanto normativas, como económicas y sociales.

De nada sirve desconcentrar o descentralizar una acción de la administración pública, cuando esta se caracteriza por ser anárquica, duplicativa y contradictoria. Pienso que si ha de llevarse a sus últimas consecuencias la desconcentración administrativa que se ha iniciado en 1970, se requiere que las funciones que habrán de delegarse en los distintos ámbitos, sean claras, precisas, que no generen confusión o a disputas

---

<sup>316</sup> Carrillo Castro, Alejandro, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979), Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., p. 98-100.

interinstitucionales. Prerrequisito inicial de una eficaz desconcentración de la administración pública es su ordenación racional, y el señalamiento preciso de responsabilidades y tareas que habrá de delegarse.<sup>317</sup>

En México la ley es la fuente formal del derecho por excelencia, definiéndola como “la manifestación de la voluntad del Estado, emitida por los órganos a los que más especialmente confía la Constitución la tarea de desarrollar la actividad legislativa”, Del reglamento se dice que “se distingue formalmente de la Ley en que, aún conteniendo como esta normas jurídicas, no emana de los órganos legislativos, sino de los órganos administrativos del Estado o como tradicionalmente se dice, del poder impositivo.”

Giannini clasifica al reglamento en tres categorías: para la ejecución de la Leyes, para el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo le corresponde y para la organización y el funcionamiento de las administraciones del Estado, la ordenación del personal adscrito al mismo y la ordenación de los entes de las instituciones públicas dependientes de la administración activa.

Expresa que cuando el reglamento no puede ir más allá de la ley, hay casos en que reconoce el Poder Ejecutivo la facultad de emitir decretos que vienen a modificar una ley, los que no pueden ser anulados sino por otro decreto de idéntica naturaleza o por una ley. Estos decretos “con eficacia legislativa formal” son el decreto-delegado y el decreto-ley.

Se estará en presencia de un decreto-delegado, cuando la misma Constitución autoriza al Poder Ejecutivo a emitir normas con fuerza de ley por tiempo limitado y para objetos definidos; y de un decreto-ley, cuando el Ejecutivo asume en presencia de situaciones consideradas como graves para la tranquilidad pública, la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias que contrarían las normas legislativas, ejemplo: artículo 29 y 131 constitucionales.

La iniciativa de ley, de acuerdo con la Constitución, artículo 71, el derecho a iniciar leyes o decretos en materia federal compete:

- Al Presidente de la República;
- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- A las Legislaturas de los Estados.

Conforme al artículo 72 Constitucional, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, pudiéndose presentar inicialmente ante cualquiera de ellas; con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos...que deberán presentarse inicialmente en la Cámara de Diputados.<sup>318</sup>

---

<sup>317</sup> Carrillo Castro, Alejandro, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979), Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., p.p. 130-141.

<sup>318</sup> Manautou Margain, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Segunda Edición, Universidad de San Luis Potosí, México 1969.

Por lo tanto, son entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por lo que hace a sus características de los órganos descentralizados éstas se derivan del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sus características son:

1. son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea la Ley del Congreso de la Unión, o bien, por decretos del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. Cuentan con sede, oficinas, dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen Fiscal.<sup>319</sup>

### **13.2 La dirección del CISEN.**

El Centro debe ser dirigido por civiles, ya que el artículo 123 constitucional en su apartado B estipula el régimen laboral entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por otra parte, el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado establece excluyentes al tenor siguiente: "Quedan excluidos del régimen de esta ley: los empleados de confianza a que se refiere el artículo 5º., los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías

---

<sup>319</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001. P. 265-266.

de Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que queden sujetos al pago de honorarios." La inteligencia es y debe seguir siendo un servicio profesional de carrera civil.

No debemos olvidar que cuando la Doctrina de la Seguridad Nacional se implantó en América Latina, se incrementó el papel político, de las fuerzas armadas, a fin de asegurar el control de la subversión o de la agitación social en cada país del continente y garantizar la estabilidad política interna. Ello supuso preparar dichas fuerzas armadas no sólo a la práctica de un tipo de guerra ilimitada en contra de la insurgencia, sino para participar en la dirección de los procesos sociales.

Así se dio el surgimiento de dictaduras militares, golpes de Estado por parte de las fuerzas armadas. México, estuvo alejado de todos esos acontecimientos, gracias, al tener un gobierno civil, y a su principio de política exterior de no intervención.

La iniciativa que reforma la Ley de Seguridad Nacional, presentada por el Presidente Felipe Calderón al Senado de la República, de ser aprobada irresponsablemente, sería un paso atrás en el proceso democrático, reduciría las facultades del Congreso, aumentaría las prerrogativas militares y alejaría definitivamente del país, un sistema de Seguridad Nacional, en que las misiones estén claramente orientadas a la defensa exterior, mientras las policiales a la protección de la seguridad pública.

Además de los espacios de autonomía que ya cuentan con la definición del presupuesto militar, la compra de armas, el fuero de guerra y el sistema de justicia militar, la propuesta de Ley abriría la puerta para que las fuerzas armadas asuman el control de las operaciones del Estado en materia de seguridad y absorban toda la información de los sistemas de inteligencia del Estado y los privados del país. El sistema de inteligencia militar subordinaría legalmente todos los aparatos de inteligencia civil y estaría facultado para exigir toda la información concerniente a los casos declarados como amenaza para la seguridad interior. La iniciativa añade la obligación de cualquier individuo o entidad civil de entregar información a las fuerzas armadas.

## **CONCLUSIONES.**

Como vimos en los anteriores capítulos presente trabajo, la Seguridad Nacional en México se circunscribió a la desintegración de células comunistas en el país, al derrumbe del bloque comunista en los años ochenta.

Se propone en el presente trabajo la descentralización del CISEN y que sea dirigido por civiles.

Considero que la Ley de Seguridad Nacional, no determina concretamente el concepto y los alcances de la Seguridad Nacional, ni tampoco los fundamentos para su comprensión; no se consideran los cuatro campos del poder nacional, no sólo las amenazas a la Seguridad Nacional son de índole policial o militarista.

El marco jurídico esgrimido por el gobierno del Presidente Felipe Calderón para enfrentar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional es ambiguo y “prácticamente no le sirve a nadie”, consideran legisladores y especialistas en seguridad nacional. Sin embargo, el marco jurídico que debería garantizar que las acciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); las secretarías de la Defensa Nacional y Marina (SEDENA y SEMAR, respectivamente), y la Procuraduría General de la República (PGR) respondan a los intereses de la nación y no a los del gobierno en turno o a los de grupos políticos es inservible. Lejos de considerar como amenazas a la seguridad nacional la pérdida de soberanía alimentaria, las pandemias, el cambio climático o los embates contra los sectores estratégicos de la economía del país, la Ley de Seguridad Nacional vigente incluye sólo al espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio y los actos que impidan a las autoridades a actuar contra la delincuencia organizada.

Así, la nueva legislación sólo contempla las amenazas tradicionales heredadas de la guerra fría y que tienden a salvaguardar los intereses del grupo político que ostenta el poder. Además, concede al presidente de la República la facultad de incorporar a la Agenda Nacional de Riesgos cualquier tema de su interés y, con ello, hacerlo objeto de las actividades de todas las instancias encargadas de preservar la seguridad nacional. Desde el gobierno de Vicente Fox, la aprobación de las reformas estructurales se convirtió en un asunto de seguridad nacional y un valor tutelado por el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México.

El proyecto de Seguridad Nacional debe ser actualizado, se necesita una reforma a la Constitución, para establecer los conceptos de intereses y aspiraciones nacionales, ante las amenazas globales, lo cual nos permitirá una planeación estratégica a largo plazo para la permanencia del Estado mexicano.



Las instituciones encargadas actualmente de la Seguridad Nacional, tienen funciones duplicadas, a falta de una verdadera política de desconcentración y descentralización.

Nuestro poder nacional se encuentra disminuido, y dependemos de otra nación, para nuestra permanencia como Estado mexicano.

En lo económico, cada día dependemos más de las importaciones, lo que significa que no somos autosuficientes y por lo tanto dependemos de otros, para garantizar nuestra seguridad alimentaria.

En cuanto a la estrategia de utilizar a las fuerzas armadas, en una misión que constitucionalmente, no le corresponde.

Considero que la Ley de Seguridad Nacional debe ser reglamentaria del artículo 26 constitucional, ya que establece explícitamente el compromiso del Ejecutivo para encaminar las políticas del Estado, para proveer solidez, dinamismo, permanencia, crecimiento económico para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación, haciendo énfasis, en las aspiraciones nacionales, es decir, la permanencia y la consolidación del proyecto nacional, consagrado en nuestra Constitución.

La definición a que hace referencia el artículo 3 de la presente Ley de Seguridad Nacional es ambigua, confunde los términos con principios generales de la doctrina de la Seguridad Nacional, se sugiere la siguiente definición: "La Seguridad Nacional es la condición de paz, libertad, justicia social y económica que procura el Estado mexicano a través de la política de desarrollo integral sustentable, dentro del marco del derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, garantizando la integridad y la soberanía e independencia pese a los antagonismos internos y externos.

Una vez definida se podría explicar dentro de este artículo, los principios sobre los cuales se basa esta Ley.

Es necesario definir por lo que Inteligencia se refiere, lo que no se menciona y se considera importante e imperativo, es ¿quién? O qué áreas del gobierno hacen Inteligencia para la Seguridad Nacional y bajo que marco jurídico y que responsabilidad tendrán al dar Inteligencia imprecisa o defectuosa, por ejemplo, el día de hoy a falta de un estudio riguroso, el Ejército a través de su Sección Segunda, al igual que Armada de México, han suplantado atribuciones del CISEN, desvirtuando su enmienda Constitucional, no estamos en tiempos de guerra, no lo ha declarado el Congreso. La Inteligencia debe ser Civil, mientras no exista conflicto armado, y si lo existiere entonces si debe operar su inteligencia militar, pero siempre bajo la supervisión del poder civil, para las mejor toma de decisiones del Poder Ejecutivo; Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo el CENAPI de la PGR (Centro Nacional de Planeación y Análisis e Información para el Combate a Delincuencia) llevará a cabo intervenciones telefónicas, no está considerado en

la Ley de Seguridad Nacional, sin embargo la información que genera es importante para la Seguridad Nacional; tenemos que también el Estado Mayor Presidencial, la SEDENA, Inteligencia de la Armada de México, Coordinación de Inteligencia de la PFP; Es importante que en presente título se regule que instituciones están facultadas para la Seguridad Nacional, Además del CISEN que era el que mayor experiencia tenía en estas labores, y de qué manera se coordinaran con el Instituto y Estudio Estratégico de Seguridad Nacional u Oficina de Seguridad Nacional que se propone en este estudio.

El término de Seguridad Nacional, es confundido, con el de Defensa Nacional y Seguridad Pública. La Seguridad Nacional es todo, comprende la seguridad interior, en la que se incluye la seguridad pública; y seguridad exterior, responsabilidad única de las fuerzas armadas.

Considero que la Seguridad Nacional puede tener temas relevantes, y no es un concepto estático, lo que hoy es Seguridad Nacional hoy, tal vez no lo sea mañana, sin dejar su esencia, sólo estableciendo relevancia y un gran énfasis en su acción con los varios rubros determinados. El concepto de Seguridad Nacional es el género y de esta devienen especies, como son: seguridad pública, seguridad energética, seguridad rural, seguridad civil, seguridad económica, seguridad alimentaria, y éstas pueden ser un sinfín, dependiendo del momento histórico.

Considero que la Seguridad Nacional engloba los distintos tipos de "seguridades especie", en momentos críticos uno o varios se verifican al paralelo de ésta.

Así como la Seguridad Nacional engloba distintos tipos de seguridades especie, en éstas se engloban distintos terrenos específicos que el compete enmarcar y estudiar, para preservar la materia que aseguran la seguridad especie, tiene paralelo con la Seguridad Nacional, cuando se altera el equilibrio de la Seguridad de la Nación por uno o varios factores que estén englobados por esa seguridad, el actuar de la Seguridad Nacional es inmediata con la información recabada en la situación preventiva, tomamos, las medidas necesarias para preservar la nación estableciendo el orden.

Se corre el riesgo de instaurar una Doctrina de Seguridad Nacional, en las fuerzas armadas de México, ya que estas responderán a la ideología, que se les da en la Escuela de la Américas, ya que al no tener enemigos en el exterior, se transmutan en otro cuerpo policial, más severo y represor. Y los peligros de un golpe de Estado siempre están latentes, si no, sólo debemos voltear en el tiempo a países donde se instauro esta doctrina para preservar el orden interno. Por ejemplo: Chile o Argentina.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.-HOOK, Sydney, "Poder Político y Libertad Personal", editorial Hispano Americana, 1968, México D.F.
- 2.-PORRUA Pérez, Francisco, "Teoría del Estado", editorial Porrúa, México D.F., 1998.
- 3.-ACOSTA Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", editorial Porrúa, 1984.
- 4.-FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", editorial Porrúa, 1998.
- 5.-FAYA Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, editorial Porrúa, 1983.
- 6.-CASTREJON García, Gabino E., Derecho Administrativo I, editorial Cárdenas editor y distribuidor, México, D.F. 2001.
- 7.-CASTREJON García, Gabino E., Derecho Administrativo II, editorial Cárdenas editor y distribuidor, México, D.F. 2001.
- 8.-BURGOA, Ignacio, El Estado, Editorial Porrúa, México, D.F., 1992.
- 9.-GARCIA Máynez, Eduardo, "Introducción al Estudio de Derecho", editorial Porrúa, México, 2000.
- 10.-CASTELLANOS, Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", editorial Porrúa, México, 2001.
- 11.-COSIO Villegas, Daniel, "El Sistema Político Mexicano", editorial Joaquín Mortiz, México, 1972.
- 13.-PUGA, Cristina et al, "Evolución del Estado Mexicano Vol. II", Ediciones El Caballito, México, 1994.
- 12.-PUGA, Cristina et al, "Evolución del Estado Mexicano Vol.III", Ediciones El Caballito, México, 1998.

- 13.-KANOUSI, Dora et al, "El Zapatismo y la Política", editorial plaza y Valdés, México, 1998.
- 14.-ROMAN Zavala, Alfredo, "Política Financiera y Seguridad Nacional en Japón" editorial Colmex, México, 1996.
- 15.-BACA Olamendi et al, "El Léxico de la Política", editorial Facultad Latinoamericana, FCE, México D.F., 2000.
- 16.-HERNANDEZ Edmundo, "Diccionario de Política Internacional", editorial Porrúa, México, D.F., 1999.
- 17.-SEDENA, "Glosario de términos Militares", editorial SEDENA, México, 2000.
- 18.-SEDENA, "Manual de Guerra Irregular, Tomo II, Operaciones Contra Guerrilla y Reestructuración del Orden", editorial SEDENA, México, D.F., 2000.
- 19.-SALAZAR Salazar, Ana María, "Seguridad Nacional Hoy", editorial Nuevo Siglo, México, 2002.