



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA
INTELIGENCIA GUBERNAMENTAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO
P R E S E N T A :
VIRGINIA MARTÍNEZ ELEUTERIO

DIRECTOR DE LA INVESTIGACIÓN:
DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA



MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.

AÑO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

¡Mexicanos, el momento decisivo ha llegado, venceremos, aunque las fuerzas del invasor sean inmensamente superiores a las nuestras. No tenemos parque, no tenemos armas, no tenemos suficientes soldados, pero tenemos un deber que cumplir y un honor que salvar!

El honor de nuestra patria que quieren arrebatarlos

Soldados de México, veo en todas las frentes de ustedes la victoria y como dios es todo justicia. Dios está con nosotros, tengamos fe en el triunfo.

¡Viva la independencia nacional!

¡Viva México!

¡Viva Don Benito Juárez!

General Ignacio Zaragoza

5 de mayo de 1862

UN RECONOCIMIENTO A QUIENES DE MANERA LEGAL Y PROFESIONAL, GENERAN LA INTELIGENCIA GUBERNAMENTAL QUE CONTRIBUYE A MANTENER EL ORDEN CONSTITUCIONAL, LA PAZ Y LA SEGURIDAD DE MÉXICO, PERO LA NATURALEZA RESERVADA DE SU ACTIVIDAD, IMPIDE QUE SEAN IDENTIFICADOS Y HOMENAJEADOS PÚBLICAMENTE.

DEDICATORIAS

- A **Dios**. Por hacer posible todo.
- A **mi esposo**. El destino hizo que coincidiéramos en la Universidad y nos unió para emprender juntos esta aventura llamada amor, con la convicción de que estaremos juntos hasta el final.
- A **mi hijo**. Por darme la oportunidad de conocer la maravilla de la vida, la grandeza del ser humano y por acercarme mas a Dios. Te amo.
- A mis padres. Por su legado de valores y fuerza que me impulsaron a intentar y lograr lo que creía imposible.
- A **mis hermanos**. Porque al haber recorrido juntos el tiempo compartimos todo, y su apoyo es importante.
- A **mis sobrinas y su mamá**. Las quiero y reconozco sus aportaciones y esfuerzo por cooperar en las cosas que benefician a la familia, también reconozco su dedicación por ser mejores.
- A **mis primas y primos**, por los recuerdos de la infancia los quiero mucho y aunque lejos siempre estaremos juntos.
- A la **familia de mi esposo**. Por el apoyo y amor a mi hijo.
- A todos mis **amigos y amigas**. Por compartirme su tiempo, sus conocimientos, su buen humor, su compañía, apoyo y confianza.

AGRADECIMIENTOS

- A **MÉXICO**, porque orgullosamente aquí se encuentra mi pasado, mi presente y mi futuro.
- A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO** por el privilegio de ser parte de su comunidad desde mis estudios de bachillerato, licenciatura y posgrado; asimismo por ser el foro que permite analizar y exponer diversos temas que inciden directamente en la organización social y política de la República.
- Al **LIC. EDUARDO MEDINA MORA-ICAZA**. Mi reconocimiento al hombre de Estado, que ha legado importantes elementos y condiciones que permiten un mejor desempeño en instituciones de seguridad nacional y seguridad pública.
- Al **LIC. VÍCTOR EMILIO CORZO CABAÑAS**. Por darme la oportunidad de participar en actividades que bajo su liderazgo se realizaron exitosamente y que me dieron las bases para comprender mejor las cuestiones relacionadas con el tema de esta tesis. Le agradezco el favorecerme con su apoyo, confianza y motivación. Reconozco y admiro su convicción de servicio a la nación.
- Al **DR. RENATO ITURRIAGA DE LA FUENTE**. Por permitirme ser parte de su equipo y darme la oportunidad de conocer la forma en que se gestó e implantó un modelo enfocado a la realización de un valor supremo de la sociedad y el Estado: la Justicia. Objetivo logrado por su gran talento y valores que anteponen siempre la honestidad y el bien supremo de México.
- Al **DR. JAIME CÁRDENAS GRACIA**. Abogado, maestro, investigador y funcionario ejemplar. Con admiración y respeto le agradezco haberme distinguido aceptando dirigir esta investigación.
- Al **MTRO. ANTONIO ENRIQUE LARIOS DÍAZ**. Por permitirme seguir aprendiendo de Usted, agradezco su gentileza al compartir sus amplios conocimientos sobre la organización y funcionamiento de las instancias analizadas en esta investigación.
- Al **MTRO. NOÉ HERNANDEZ JIMÉNEZ**. Por el privilegio de integrarme a un equipo que más allá de la teoría, en la realidad participó y realizó actividades que se materializaron en disposiciones legales y acciones inherentes al tema de este trabajo.
- Al **DR. MARIO VIGNETTES DEL OLMO**. Abogado y prominente experto en temas de inteligencia. Por los años de trabajo común y por sus valiosas aportaciones académicas y traducciones que mejoraron esta investigación.
- Al **LIC. ERNESTO VARGAS ROSAS**. Por la oportunidad de participar bajo su dirección, en el grupo que por vez primera instrumentó y activó un procedimiento sin par, ni precedentes en el sistema jurídico mexicano.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INTELIGENCIA GUBERNAMENTAL

INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I.	18
TEORÍA DE LA INTELIGENCIA	18
1. ACERCAMIENTO A LA NOCIÓN DE INTELIGENCIA	18
1) RECOLECCIÓN.	22
2) ANÁLISIS.	24
3) CONTRAINTELIGENCIA.	25
4) ACCIONES ENCUBIERTAS.	27
2. CONCEPTO	33
3. CLASIFICACIÓN	37
3.1 INTELIGENCIA ESTRATÉGICA	37
3.2 INTELIGENCIA TÁCTICA	42
3.3 INTELIGENCIA OPERATIVA	44
4. CICLO DE INTELIGENCIA	47
4.1 PLANTEAMIENTO Y DIRECCIÓN.	48
4.2 OBTENCIÓN – RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	48
FUENTES ABIERTAS	49
FUENTES CERRADAS	49
4.3 PROCESAMIENTO	53
4.4 APLICACIÓN (DISTRIBUCIÓN Y USO)	54
5. DIFERENCIAS ENTRE LA INTELIGENCIA Y EL ESPIONAJE	55
5.1 SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS ESPÍAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL	58
6. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INTELIGENCIA	59
7. ÁMBITOS EN LOS QUE SE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA	63
7.1 SECTOR PÚBLICO	64
7.1.1 INTELIGENCIA GUBERNAMENTAL.....	64
7.1.2 INTELIGENCIA MILITAR.....	65
7.1.3 INTELIGENCIA POLICIAL	66
7.1.4 INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL	67
7.1.5. CONTRAINTELIGENCIA	68
7.2 SECTOR PRIVADO.....	69
8. VINCULACIÓN CON LAS FUNCIONES DEL ESTADO	70
8.1 DEFENSA NACIONAL	70
8.2. SEGURIDAD NACIONAL	71
8.3 PROCURACIÓN DE JUSTICIA	76
8.4 SEGURIDAD PÚBLICA	77
8.5 PROTECCIÓN DE INSTALACIONES ESTRATÉGICAS	78
9. OBJETIVOS Y FINES DE LA INTELIGENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO	81
9.1 TOMA DE DECISIONES.....	82
9.2 DISEÑO DE ESTRATEGIAS	84
9.3 POLÍTICAS PÚBLICAS	85

<u>CAPITULO II.</u>	88
<u>LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA</u>	88
1. INTELIGENCIA MILITAR	88
1.1 SECCIÓN SEGUNDA DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL	91
1.1.1 NATURALEZA JURÍDICA.....	91
1.1.2. ATRIBUCIONES.....	93
1.2 SECCIÓN SEGUNDA DEL ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	100
1.2.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA SECCIÓN SEGUNDA DE LA ARMADA DE MÉXICO	103
1.3 SECCIÓN SEGUNDA DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL	104
2. INTELIGENCIA CIVIL	105
2.1 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL	106
2.2 INSTANCIAS DE SEGURIDAD NACIONAL	113
2.3. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	121
2.4 SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	135
2.7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	151
2.8 CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN	161

CAPITULO III. 163

**FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE INTELIGENCIA
..... 163**

1. REFORMA CONSTITUCIONAL 2008	164
2. MARCO JURÍDICO Y NATURALEZA JURÍDICA	166
3. PERSONAL DE LOS ÓRGANOS DE INTELIGENCIA	173
3.1 DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE INTELIGENCIA	173
3.2 RÉGIMEN LABORAL EN LOS ÓRGANOS DE INTELIGENCIA	174
3.2.1 REGÍMENES ESPECIALES	175
3.2.1.1 RÉGIMEN MILITAR	176
3.2.1.1.1 PERSONAL DE LAS SECCIONES SEGUNDAS DE LA DEFENSA NACIONAL, ARMADA Y ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL	176
3.2.3 RÉGIMEN CIVIL	178
3.2.3.1 PERSONAL DEL CISEN	178
3.2.2 PERSONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS	179
4. RÉGIMEN PRESUPUESTAL	180
4.1 RESPONSABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO.	182
4.2 AUTONOMÍA DE GASTO	183
4.3 RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS A LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA	184
4.4 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	184
4.5 REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA....	185
4.6 MANUAL DE NORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	187
4.7 CLASIFICADOR POR OBJETO DE GASTO	191
5. RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA	193
5.1. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN	195
5.1.1 INFORMACIÓN RESERVADA	195
5.1.2 INFORMACIÓN CONFIDENCIAL	196
5.2 ÓRGANOS RESPONSABLES DE CUMPLIR Y VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA.....	199
5.2.1 UNIDADES DE ENLACE.....	199
5.2.2 COMITÉS DE INFORMACIÓN.....	199
5.2.3 INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	200
5.2.3.1 ATRIBUCIONES.....	200
5.3 PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	201
5.4 RESPONSABILIDADES	202
5.4.1 TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA	202
5.4.2 DEBER DE RESERVA O SECRETO PROFESIONAL	203
6. CONTROLES DEMOCRÁTICOS APLICADOS A LOS ÓRGANOS DE INTELIGENCIA	206
6.1 CONTROL POLÍTICO	207
6.2 CONTROL PROFESIONAL O JERÁRQUICO.....	208
6.3 CONTROL ADMINISTRATIVO	211
6.4 CONTROL LEGISLATIVO	229
6.4.1 COMPARECENCIA ANTE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO	230
6.4.2 COMISIONES LEGISLATIVAS	232
6.4.3 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	238
6.5 CONTROL JUDICIAL	241
6.6 CONTROL SOCIAL	250

<u>CAPITULO IV</u>	256
<u>ÉTICA DE LA INTELIGENCIA GUBERNAMENTAL</u>	256
1. INTELIGENCIA Y DEMOCRACIA	257
2. ESTADO DE DERECHO	258
2.1 PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ESTADO DE DERECHO	260
3. RAZÓN DE ESTADO	262
3.1 RAZÓN DE ESTADO EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO.....	266
4. SECRETO DE ESTADO	273
4.1. LÍMITES JURÍDICOS AL DERECHO DE LA INFORMACIÓN.....	276
4.2 DISYUNTIVA ENTRE EL SECRETO DE ESTADO Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.	282
4.3 REVELACIÓN NO AUTORIZADA DE SECRETOS.....	286
5. GASTOS RESERVADOS	291
6. DERECHOS HUMANOS	295
7. DEBERES EN CONFLICTO	304
7.1 REVELACIÓN INDEBIDA DE SECRETOS	306
7.2 OBLIGACIÓN DE COMUNICAR LAS VIOLACIONES AL ORDEN JURÍDICO	312
8. CULTURA DE LA INTELIGENCIA	313
9. PROFESIONALIZACIÓN	319
10. EL FUTURO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA	322
<u>CONCLUSIONES</u>	327
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	333

INTRODUCCIÓN

La inteligencia gubernamental en México es una herramienta fundamental que aporta conocimiento especializado para la eficacia de la mayor parte de las decisiones sustantivas del Gobierno Federal, sin embargo, su estudio y análisis está fuera del interés de los estudiosos del Derecho mexicano. Esa situación en parte se debe a la poca seriedad con que se le ha visto por mucho tiempo, vinculada a una concepción negativa que la identifica con adjetivos que desnaturalizan su verdadero sentido.

La inteligencia gubernamental se desarrolla por los órganos de gobierno militares y civiles facultados para operar tareas consistentes en la recolección, procesamiento y explotación de información que se emplea para la toma de decisiones de los altos niveles políticos y de dirección del país.

Esta investigación se propone mostrar un conocimiento jurídico original acerca de un tema que está presente en nuestra legislación, pero ausente en la bibliografía jurídica producida en México, asimismo pretende evaluar desde el punto de vista estrictamente jurídico, la necesidad y validez de la inteligencia gubernamental como práctica indispensable de las instituciones gubernamentales y mostrar que la principal tarea de los órganos de inteligencia es informar sobre distintos elementos y escenarios en la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y jurídicas necesarias para prevenir o solucionar problemas.

Sorprende constatar que los abogados deliberadamente hemos marginado su estudio, a pesar de que su relevancia ha motivado que especialistas de diferentes disciplinas tan diferentes como la sociología, la Economía, la Ciencia Política o las Relaciones Internacionales, entre otras, aborden el tema desde esas perspectivas, siempre parciales, sobre todo en la actualidad.

En un tema interesante y complejo, la visión jurídica permitirá su comprensión objetiva, bajo la hipótesis de que la inteligencia realizada por los órganos de gobierno, está prevista en el orden jurídico y por tanto, sujeta a los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y respeto a los Derechos fundamentales.

Este trabajo pretende mostrar y reivindicar a los órganos de gobierno que operan tareas de inteligencia, con la finalidad de replantear y revalorar la actividad gubernamental que desarrollan y que hasta el momento es poco conocida y apreciada.

Es cierto que hay versiones que aseguran una relación de dichos órganos con intereses oscuros y se les acusa reiteradamente de violaciones a Derechos Humanos, idea que en el fondo desgasta y deslegitima el trabajo que deben realizar y los resultados que deben aportar. Tampoco pueden dejarse de lado las opiniones que sostienen que dichos órganos son innecesarios, sin embargo la descomposición social existente en nuestro país en los últimos años, nos muestra que es necesario e impostergable fortalecerlos y controlarlos.

La coexistencia de órganos con funciones de inteligencia en el marco de un auténtico Estado Democrático y de Derecho, es posible. Por lo menos, esa debe ser la aspiración de una sociedad madura como la nuestra. Por tanto, el que la inteligencia gubernamental sea conocida, reconocida, apoyada y legitimada por todos los órdenes y niveles de gobierno, pero sobre todo por la población, es el reto que deben encarar y ganar los órganos que la desarrollan y debe ser una demanda constante de la sociedad mexicana.

Con toda seguridad puede afirmarse que los grandes problemas que enfrenta nuestro país en los ámbitos económico, político y social pueden y deben encontrar la vía de solución idónea con un adecuado uso del conocimiento especializado aportado por los órganos de inteligencia.

Hoy más que nunca, frente a problemas graves que amenazan la estabilidad del Estado y sus componentes, los gobiernos necesitan una base sólida que les permita tomar decisiones acertadas.

El reto asumido en este trabajo, es justificar la delicada actuación de los órganos de inteligencia frente a las constantes exigencias de la sociedad mexicana. En tal sentido, el abordaje del tema en esta tesis se organiza de la siguiente forma:

Capítulo primero

El primer capítulo se ocupa de la parte teórica de la inteligencia, inicia con la definición del término a efecto de proporcionar un concepto útil a lo largo del texto. Se alude a la clasificación básica que la doctrina ha dado, lo que resulta necesario para comprender el sentido de la redacción de diversos preceptos legales que la regulan. Tanto la definición y clasificación referidos en esta parte, permitirán comprender los temas de los siguientes dos capítulos. Con ese marco conceptual nos avocaremos a establecer los límites y diferencias entre inteligencia y el espionaje, erróneamente utilizados como sinónimos en nuestro país.

Se incluye un apartado que estudia la naturaleza jurídica de la inteligencia, pues varios textos y el lenguaje común lo utilizan indistintamente como función, actividad, instrumento, herramienta, organización y fuentes de obtención.

El mismo capítulo referirá los ámbitos en los que se desarrollan las actividades de inteligencia, entre los que sobresalen el sector público a través de las entidades gubernamentales civiles y militares, pero también aquella que se emplea en el sector privado, particularmente en el ámbito empresarial.

En ese contexto se evocan las funciones del Estado que emplean la inteligencia para apoyar la consecución de sus objetivos, tales como la

defensa nacional; la seguridad nacional; la procuración de justicia o la seguridad pública y en ese tenor, otros ramos de la Administración Pública que requieren alta especialización.

El uso de la inteligencia tiene por objeto diseñar estrategias que permitan tomar decisiones en las funciones sustantivas del Estado, por tanto, el capítulo primero concluirá con un apartado relativo a los objetivos y fines de la inteligencia en el sector público.

Capítulo Segundo

En el segundo capítulo, se exponen los diversos ordenamientos jurídicos que crean y facultan a los órganos gubernamentales que operan tareas de inteligencia, para tal efecto, a fin de sistematizar el análisis, se alude a la naturaleza jurídica, integración y funciones de los órganos responsables de la inteligencia gubernamental en México.

En primer término se expone la inteligencia militar, a cargo de la Sección Segunda del Estado Mayor de la Defensa Nacional; la Sección Segunda del Estado Mayor General de la Armada y la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial.

En este mismo capítulo se aborda la inteligencia civil, enfocada a la seguridad nacional, a cargo de la Secretaría de Gobernación que actúa a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, así como las labores encomendadas a las instancias de seguridad nacional, mismas que cuentan con facultades y capacidades técnicas para realizar actividades de inteligencia y que tienen su fundamento en la Ley de Seguridad Nacional.

Referiremos la tarea que en esa materia desarrollan las instancias que administran o realizan funciones estratégicas, cuyo objetivo es vigilar y contar con elementos sólidos para proteger la infraestructura y actividades que soportan la salubridad, economía, transportes, finanzas y patrimonio de nuestro país.

Asimismo, se estudiarán las disposiciones jurídicas que establecen la base de actuación de los órganos y unidades que realizan labores de inteligencia para la toma de decisiones en una de las funciones más importantes, si no es que la más importante del Estado mexicano, la seguridad.

Conviene advertir que a la fecha de la última revisión de este trabajo, es clara la señal en el sentido de que tanto la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República, tendrán cambios y reajustes en su estructura orgánica, derivados de las modificaciones a las leyes que rigen su organización y funcionamiento, lo cual se advierte de las iniciativas presentadas por el Presidente de la República al Congreso. En tal sentido, la Agencia Federal de Investigación, tiende a desaparecer como tal, sin embargo, las funciones relacionadas con el apoyo al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, detención de personas y aseguramiento de bienes; se mantendrán y se desarrollarán por la Policía Federal que al parecer, seguirá a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública. Por lo anterior la información de esta investigación se basa exclusivamente en las disposiciones legislativas vigentes.

La intención de este capítulo es reflexionar jurídicamente sobre una actividad que está prevista en diversos ordenamientos legales y que se practica de manera cotidiana en beneficio del Estado. Por tanto, se pretende aportar argumentos objetivos y racionales para eliminar la concepción tradicional y superficial que sobre tal actividad se tiene y ubicarla en su justa dimensión, como una actividad técnica más, de las muchas que desarrollan los entes públicos.

Capítulo Tercero

El capítulo tercero entra al estudio de la función de los órganos de inteligencia que operan a nivel federal, por tanto, se esbozan los temas que son comunes a todos, tales como el régimen laboral, régimen presupuestal, régimen de transparencia y los distintos controles que estos órganos tienen por parte de los poderes judicial, legislativo y la sociedad.

Se opta por un esquema uniforme debido a que la rama de la organización política donde se encuentran ubicados dichos órganos es el Poder Ejecutivo Federal, por tanto la legislación que les aplica, es la que regula la actuación de la Administración Pública Federal. Presupuestalmente se sujetan a las reglas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; las cuestiones de índole laboral entre los órganos de inteligencia y su personal, se sujetan al Apartado B, del Artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria. Salvo los regímenes especiales del trabajo de las fuerzas armadas y las instancias de seguridad. Asimismo los controles democráticos que prevé la legislación nacional, salvo algunas excepciones, aplica de manera general a todos, tal es el caso de los controles previstos a nivel constitucional por parte del Congreso de la Unión, de la Auditoria Superior de la Federación; así como la protección que el Poder Judicial proporciona en materia de protección a los derechos y garantías individuales por posibles transgresiones derivadas de actos de los órganos de inteligencia o su personal, sin olvidar el control que ejerce la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la opinión pública.

Capítulo Cuarto

El capítulo cuarto, contiene una conceptualización ética enfocada a ciertos aspectos que surgen en la dinámica de los órganos de inteligencia y en el contexto general constituyen un punto de quiebre entre el Estado de Derecho y los deberes del Estado, por ejemplo el cumplimiento de la ley y la obligación de garantizar el orden constitucional y la permanencia del Estado.

Se analiza el secreto de Estado como elemento necesario que se opone al principio elemental de la democracia que es la transparencia y la apertura. Se abarcan temas asociados con los gastos reservados que son la excepción a la fiscalización y difusión de lo que gasta el Gobierno.

Se establece un apartado que revela la vulnerabilidad de los derechos humanos frente a las actividades de los órganos de inteligencia que actúan en ejercicio de una actividad necesaria y legítima.

Entre toda esta gama de conflictos aparece otro de naturaleza individual pero de impacto general, que se presenta cuando algún miembro de la comunidad de inteligencia, limitado por el secreto de estado, se enfrenta al dilema de cumplir con su compromiso de confidencialidad o revelar hechos que considera ilícitos, ilegítimos o violatorios de derechos humanos.

También se aborda el tema de la profesionalización de los miembros de la comunidad de inteligencia, tema importante para tener servicios de inteligencia a la altura de las exigencias de los problemas actuales, procurando la excelencia, eficacia y eficiencia que aseguren aciertos en la toma de decisiones y aprovechamiento de oportunidades.

En relación con la cultura o asimilación de la función de inteligencia, por los funcionarios públicos y la sociedad sobre las actividades y la naturaleza de los órganos que la realizan, se reflexiona sobre la percepción que se tiene respecto del trabajo y resultado de los órganos de inteligencia en la vida cotidiana.

El último apartado se refiere al futuro de los órganos de inteligencia en el contexto de los retos de la globalización y las formas tan difusas de amenazas que enfrentan los modernos Estados democráticos; se cuestiona el papel que deben jugar los órganos de inteligencia, la actualización de sus métodos, la incorporación de tecnologías, la profesionalización de sus miembros, el dominio de idiomas y dialectos así como el conocimiento de disciplinas específicas. En síntesis, cómo enfrentarán en los tiempos por venir la complejidad de fenómenos, escenarios y actuaciones de personas o grupos que seguirán variando su forma de operar, tanto, como la imaginación humana, los vacíos legales y las incapacidades para detectarlas lo permitan.

La inquietud por comprender los esquemas en que opera la inteligencia gubernamental y la visión de una herramienta eficaz y útil a la actividad estatal, haciéndola compatible con los principios legales y constitucionales de la realidad mexicana, motivó la realización del presente estudio, el que pretende ser una modesta exposición de una actividad gubernamental que

existe y que por diversas razones se ha quedado como una parte gris, a pesar de la obligación de conocerla.

Esta investigación es una invitación a continuar el estudio y análisis profundo de los temas aquí expuestos y otros que sin haberse mencionado tienen relación y son importantes.

Los profesionales del derecho comparten la obligación de impulsar desde la academia y diversos foros públicos o privados, los mecanismos legales que permitan al sistema de inteligencia mexicano, ser más eficiente, y en última instancia, fomentar una cultura de seguridad aún ausente en México.

Además, les corresponde contribuir en la maduración de una conciencia social que exija al poder público sujetarse a principios de constitucionalidad y legalidad, pero también adopte compromisos de apoyo a los servicios de inteligencia, que son llamados de esa forma porque sirven al gobierno para la toma de decisiones y deben servir, fundamentalmente al colectivo social.

Por último, quiero aprovechar este espacio para agradecer a todos aquellos que me apoyaron en la revisión y comentarios a este trabajo, particularmente a las Licenciadas Bertha María Ortiz González; Rosario y Leslie Valles Cadena, así como al Licenciado Gregorio Rodríguez López.

Asimismo quiero reconocer el profesionalismo y compromiso con la docencia de los Doctores que gentilmente atendieron la solicitud del Jefe de la División de Estudios de Posgrado, y a pesar de sus importantes responsabilidades dentro y fuera de la academia, revisaron el presente trabajo, sus observaciones de gran valía, enriquecieron esta investigación, por lo tanto, con respeto y admiración agradezco a mis queridos maestros con quienes tuve el honor de tomar clases en mi tránsito por las aulas del Posgrado y fueron designados sinodales:

Doctor Jorge Fernández Ruiz, gran investigador que tuvo la amabilidad de revisar este trabajo y con el profesionalismo y respeto por la academia que sus alumnos le reconocemos, revisó escrupulosamente este trabajo.

Con respeto y admiración, agradezco al Doctor Jaime Cárdenas Gracia que con determinación aceptó dirigir esta investigación y tuvo la paciencia de orientarme en el transcurso de su desarrollo, señalando que el tema debía ser estudiado y difundido; sobre todo porque el tema fue considerado poco serio por algunas personas a quienes llegué a proponerlo.

Agradezco también a la maestra la Doctora Leticia Bonifaz Alfonso quien pese a su gran responsabilidad como Consejera Jurídica del Gobierno Distrito Federal, dedicó tiempo para revisar esta investigación e indicarme de manera directa sus apreciaciones.

Mi agradecimiento al Maestro Enrique Larios Díaz, que gentilmente dedicó parte de su tiempo a comentar sobre la mayoría de los temas que integran la investigación, enriqueciendo el contenido con su amplísima experiencia no sólo en el tema laboral burocrático en la mayoría de las instancias referidas a lo largo de esta tesis, sino en cuestiones de organización y funcionamiento de los órganos civiles y militares.

Asimismo, mi gratitud al Doctor Miguel Ángel Zarazúa Martínez, por la disposición de revisar este trabajo, a pesar de sus responsabilidades en la jurisdicción electoral.

Virginia Martínez Eleuterio
México, D.F. a 17 de febrero de 2009.

CAPITULO I.

TEORÍA DE LA INTELIGENCIA

Quien hoy día quiera luchar contra la mentira y la ignorancia y escribir la verdad, tiene que superar al menos cinco obstáculos.

1. Debe tener el valor de escribir la verdad, a pesar de que en todos sitios se reprima;
2. La perspicacia de reconocerla, a pesar de que en todos sitios se encubra;
3. El arte de hacerla útil como un arma;
4. El buen criterio para elegir a aquellos en cuyas manos se haga efectiva;
5. La astucia de propagarla entre ellos.

Bertholt Brecht, 1934

1. Acercamiento a la noción de inteligencia

Las cuestiones relacionadas con la inteligencia gubernamental, en México, se encuentran en una zona poco conocida y analizada desde la perspectiva jurídica, comprender la connotación de inteligencia que se analiza en este trabajo de investigación, es importante para iniciar con rumbo conocido, la travesía por el mundo de los órganos gubernamentales de inteligencia.

La palabra 'inteligencia' tiene diversas acepciones, el Diccionario de la Real Academia Española proporciona cinco definiciones: 1. Capacidad de entender o comprender. 2. Conocimiento, comprensión, acto de entender. 3. Sentido en que se puede tomar una sentencia, dicho o expresión. 4. Habilidad, destreza y experiencia. 5. Trato y correspondencia secreta de dos o más personas o naciones entre sí.

Con frecuencia se usa como sinónimo de capacidad, entendimiento o memoria; en disciplinas como la biología, psicología o pedagogía tiene una acepción relacionada con las facultades, estructuras mentales y funciones intelectuales propias de la persona humana; en materia de informática e ingeniería se utiliza para referir a los sistemas que organizan información y datos, mediante operaciones lógicas que detectan fenómenos, realizan asociaciones y resuelven problemas.

En países que han experimentado conflictos armados y gobiernos autoritarios, existe una idea relacionada con órganos de inteligencia comprometidos en operaciones de terror de Estado, sobre todo cuando los servicios de inteligencia, además de realizar actividades de recolección de información, realizan operaciones encubiertas que pueden implicar asesinatos y secuestros en contra de personas que pueden estar o no involucradas, directa o indirectamente en un conflicto¹.

Para efectos del presente trabajo, el concepto se estudiará en el contexto de una actividad gubernamental del Estado Mexicano, es decir, la que realizan los organismos oficiales; la inteligencia que se utiliza para tomar decisiones que impliquen salvaguardar los intereses del Estado, sus instituciones y sus gobernados, aquella que desarrollan los organismos públicos a través de personas especialistas en diversos temas como: la Ciencia Política, Economía, Sociología, Geografía, Derecho, Ciencias, Cultura, Psicología social, antropología, ciencias exactas y ciencias biológicas, entre otras, la inteligencia que es útil para que las instancias y funcionarios competentes tomen decisiones acertadas en todos los ramos del quehacer gubernamental. La inteligencia en ese sentido, es una actividad de gobierno contenida en ordenamientos legales, por lo que su estudio jurídico resulta obligado.

Un elemento distintivo de la inteligencia gubernamental es el “conocimiento” que se requiere para tomar decisiones. Esta investigación estará enfocada al estudio del marco jurídico que regula dicha actividad gubernamental, las entidades que la obtienen y la procesan, algunos medios para allegarse de información y de alguna manera, la forma en que dicho conocimiento es utilizado por los órganos o personas facultados para ello.

¹ VELA MANOLO. “*La Labor de Inteligencia para Principiantes*”. Cuadernos de Seguridad y Defensa, publicados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Guatemala, año 2003, consultado el 28 de julio de 2008, en el sitio web http://www.idrc.ca/uploads/user_S105250708503_tercer_folleto.pdf, p. 11.

Sherman Kent, sostiene que la información significa conocimiento. Si no puede hacerse que abarque o signifique todo conocimiento, por lo menos significa una cantidad y un surtido sorprendentes de conocimiento, por lo que, la inteligencia constituye una institución; es una organización física de seres vivos que persigue, como fin, una clase especial de conocimiento².

Manuel Gallardo Cárcamo³, señala que en el ámbito asociativo y específicamente estatal, el concepto adquiere distintos alcances y aplicaciones; en un uso restringido, el concepto hace referencia a la relación entre el tipo de conocimiento adquirido y la estructura implementada para su adquisición. Entonces, la inteligencia permite acceder a información sin el consentimiento, cooperación y conocimiento de quien la posee, es aquella información que recibe la clasificación de reservada, confidencial o secreta.

Gallardo Cárcamo afirma que la inteligencia en virtud de su fin último, provee el soporte necesario a los procesos de planificación y toma de decisiones. Bajo esta perspectiva, el usuario del producto final de la inteligencia, asume una importancia crucial, porque es quien orienta las características del producto en cuanto a calidad y utilidad. La calidad se refiere a que el producto final de la inteligencia es resultante de un tratamiento analítico de la información recopilada y procesada, lo que implica obtener una flexibilidad institucional, incorporar aspectos metodológicos en el análisis, así como profesionalizar y especializar a los analistas. Respecto a la utilidad, la inteligencia produce un conocimiento para la acción, orientando a las necesidades y el ámbito del quehacer del usuario. Por tanto, hablar de inteligencia del Estado es referirse a aquella que se aboca a estudiar áreas tan diversas como la economía, el comercio, la ciencia y tecnología, la

² KENT, SHERMAN, "Inteligencia Estratégica, para la Política Mundial Norteamericana", Editorial Pleamar, Buenos Aires. P. 17 y 85.

³ GALLARDO CÁRCAMO Manuel, "La Problemática de la Inteligencia en América Latina: Análisis del caso chileno", Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, 2001., <http://www.ndu.edu/chds/Redes2001/Papers/Block2/Intel%20panel%20I/Gallardo.Intel%20Panel%20I.doc>, consultado el 17 de junio de 2008.

política interna y externa, las relaciones internacionales, la diplomacia, los delitos emergentes, seguridad nacional y el área militar sólo por mencionar algunas.

De las ideas de Gallardo Cárcamo, resaltan tres aspectos importantes: el fin, la calidad y la utilidad. El fin, es ser el soporte para los procesos de planificación y toma de decisiones; es la base para el diseño de políticas públicas de largo, mediano y corto plazo; genera el conocimiento necesario para programar y ejecutar acciones encaminadas a la solución de problemas o aprovechamiento de oportunidades. Es decir, conocimiento estratégico.

La calidad dependerá en gran medida de la orientación que los usuarios finales hayan señalado al momento de solicitar a los servicios de inteligencia una determinada información, en ese momento indican la calidad del producto que requieren, con esa solicitud empieza el ciclo de inteligencia.

Entonces, la utilidad de la inteligencia se determina en función del nivel de satisfacción de necesidades de información.

De lo antes señalado, se puede adelantar que el buen ejercicio de funciones y acciones de gobierno dependen en gran medida del apoyo proporcionado por la inteligencia, en consecuencia lo que se espera de los órganos que la generan es que aporten información de gran calidad y precisión, derivada de un ejercicio pormenorizado de análisis profundo y profesional.

Angello Codevilla,⁴ sostiene que la mejor manera de comprender la inteligencia es mediante sus cuatro componentes funcionales que son 1) la recolección, 2) el análisis, 3) la contrainteligencia y 4) las acciones encubiertas. Este autor enfoca su análisis a la inteligencia norteamericana, sin embargo, los cuatro elementos a que se refiere y sus aportaciones sobre

⁴ CODEVILLA ANGELLO, “Informing Statecraft, Intelligencer for a new century”, The Free Press. Maxwell Mcmillan International, New York 1992.

los mismos, han sido adoptados como parte de la doctrina y legislación de la inteligencia tanto civil como militar y con sus debidas reservas, es punto de referencia para el análisis del tema en el caso mexicano. Este teórico, es considerado una autoridad en la materia, y su concepción sobre la recolección, análisis, contrainteligencia y acciones encubiertas, constituyen una aportación que sigue vigente, según se aprecia a continuación.

1) Recolección.

Con diversos ejemplos va clarificando el sentido de este elemento, ya que para muchos la inteligencia se reduce a obtener la información básica acerca de la geografía, instituciones políticas, ejércitos o economías, datos acerca de quién está haciendo qué en determinado momento y la información técnica acerca de las características de las máquinas.

Codevilla afirma que la información abierta de los rasgos de un país pueden ser muy útiles incluso superar aquella que proporciona algún espía o las observaciones precisas; en tal sentido, dice que prácticamente cualquier dato puede revestir gran importancia, o ninguna, dependiendo del uso que se le dé. Refiere diversos hechos históricos que ilustran en gran medida la obtención de la información, su interpretación, manejo y utilidad. Por ejemplo la victoria de Aníbal en la batalla de Cannas, provincia de Apulia, Italia el 2 de agosto del año 216 a.c., se dio porque dicho personaje siguió muy de cerca los debates en el Senado Romano, en donde se discutía la estrategia planteada por el general Fabio y su principal crítico Varro. Nuestro autor concluye que en manos menos hábiles que las de Aníbal, la información podría no haber resultado más útil que los informes meteorológicos. Por el contrario Napoleón y Hitler no tomaron en cuenta que después de octubre las operaciones militares en Rusia requerían ropa de invierno, albergue y comida.

Señala Codevilla que el hecho de que un dato resulte útil o dañino también depende de su oportunidad, volumen, claridad e importancia intrínseca. Además, el volumen y formato de la información pueden superar su

relevancia y cita el trabajo de la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, que intercepta miles de conversaciones todos los días en la mayoría de las regiones del mundo, pero se convierten en un desafío aún para los analistas más experimentados.

Codevilla clasifica la recolección de varios tipos de datos y su importancia, de la siguiente forma:

- Información estática.- Puede ser la geografía, clima, demografía, cultura, instituciones políticas y económicas, así como las biografías de un país dado. La información estática se obtiene mediante las observaciones de satélites, o la observación de los diarios y la televisión que proporcionan información sobre cuestiones importantes. Sin embargo, hay información estática tan protegida que sólo podrá ser recolectada mediante el espionaje, por ejemplo los datos importantes de las biografías como quién es realmente quién en un régimen dado, es decir, el nombre de la persona que lo colocó en el cargo, los nombres de quienes ha empleado y los recursos que controla gracias a sus lazos no oficiales, también es importante conocer qué tipo de personas son los líderes de un país, qué los motiva realmente y qué son o no capaces de hacer.
- Información cultural “estática”.- Se refiere básicamente a la comprensión cultural, pues cita ejemplos en los que se advierte que muchos errores provienen de otros más profundos tales como no entender la forma de vida y de pensar de distintos grupos.
- Información dinámica.- Relacionada con la información en torno a situaciones tácticas, donde la observación es una fuente perfecta de obtenerla, pero para su conocimiento profundo, resulta necesario el combate directo, el sondeo o las pruebas, es decir, son vías difíciles para acceder a la información, por tanto el espionaje es muy importante como medio para recolectar este tipo de información. La interceptación de mensajes puede ser el medio principal de recolección.
- Información técnica.- Comparte elementos tanto estáticos como dinámicos. Conocer el funcionamiento del equipo y la resistencia de las

defensas es importante, lo que hace que las acciones militares tengan sentido a partir del conocimiento preciso del equipo enemigo.

Por último señala que la recolección es importante porque el éxito o fracaso en la guerra y la diplomacia dependen de la manera en que se interpreta y utiliza la información.

2) Análisis.

Continúa Codevilla señalando que la recolección produce gran cantidad de información, cuya importancia sólo es clara para quienes están entrenados para comprenderlas. La idea de una sociedad analítica es garantizar que ciertos tipos de datos lleguen a las manos de quienes harán mejor uso de ellos.

El análisis hace que una serie de datos aislados se vuelvan conclusiones centradas. La tarea del análisis es dilucidar cuales son los datos importantes; aclarar los informes oscuros y ordenarlos en un cuadro significativo, garantizando que lleguen a las manos adecuadas, e intentar responder las nuevas preguntas que éstos planteen. La tarea es esencialmente la misma, no importa si el objeto es estático (la capacidad de la economía nacional, la sociedad militar, o la salud de otro régimen) o dinámico (descubrir qué es lo que un régimen o ejército está haciendo o piensa hacer), o incluso técnico (determinar la capacidad de un equipo de otro país).

El proceso analítico tiene dos límites: Uno la improbabilidad de que exista suficiente información para llegar a una conclusión irrefutable, después de todo el análisis es lo que se hace cuando no se está seguro. Dos, la información concierne a las luchas humanas, por tanto puede ser manipulada para engañar. Además, el analista como ser humano, viene cargado de prejuicios, intereses creados y una preferencia por agrandar más que por decir la verdad. No obstante, la historia registra ejemplos de analistas que logran ver en la niebla, pero también de aquellos que convirtieron la penumbra en oscuridad.

Codevilla, señala que un interés y una mente serios son prerequisites para la capacidad de dar sentido a la información bruta. Sostiene que la desventaja más obvia de la ignorancia es que uno simplemente no se percata de la importancia de la información. Además que facilita introducir suposiciones propias a la información; pero el tipo de ignorancia más sólido proviene del desinterés.

Codevilla indica que la inteligencia hace todo lo que puede cuando entrega el mejor informe posible que le permiten los datos, a la persona correcta y en el momento adecuado. Sin embargo, existen múltiples ejemplos que dejan ver el fracaso no de la inteligencia, sino de los altos funcionarios que recibieron el producto y no ordenaron la acción.

3) Contrainteligencia.

Codevilla sostiene que al tiempo de que cualquier servicio de inteligencia recolecta y analiza datos, sobre en cuestiones internas de otros gobiernos, los servicios de inteligencia de esos gobiernos están intentando robarle sus secretos y meterse en sus asuntos, así como penetrar sus operaciones y tergiversar sus análisis. Si un servicio de inteligencia no es capaz de contrarrestar esa oposición, puede ser utilizado por poderes extranjeros para sus fines. Esta es pues, la esencia de la contrainteligencia.

Según Codevilla la contrainteligencia, se dedica a recolectar y analizar datos acerca de otros servicios de inteligencia, además debe hacer cosas para impedir que aquellos funcionen bien, plantarles agentes falsos, darles información falsa o equivocada, arrestar a sus agentes, etc. La contrainteligencia no sólo observa y piensa, sino que también actúa, tanto porque debe proteger las observaciones y pensamientos de su propio servicio, como porque sus acciones podrían ser valiosas en sí mismas.

Codevilla señala que a menudo se confunde contrainteligencia con seguridad es decir, con la simple protección de secretos y en contra de la subversión. Sin embargo, mientras que el objetivo de la seguridad es reducir y evitar

todos los contactos entre los enemigos y quienes deben ser protegidos, el objetivo de la contrainteligencia es enfrentarse a la inteligencia hostil, controlar lo que sabe y de ser posible, controlar también lo que hace.

La adecuada atención a los servicios de inteligencia hostiles es un prerrequisito para que tengan éxito las actividades propias de recolección, análisis e influencia encubierta. En todo lo que hace, la contrainteligencia debe ser tanto defensiva como ofensiva. Defensiva significa mantener la integridad de las operaciones propias. Ofensiva, tiene un propósito fundamental: el engaño. La contrainteligencia ofensiva significa infiltrarse de alguna manera al servicio hostil. Una contrainteligencia exitosa tiene un valor estratégico significativo.

Para Codevilla la contrainteligencia defensiva significa como mínimo vigilar elementos propios a aquellos a quienes el enemigo podría reclutar, sea mediante vigilancia o reclutando agentes entre ellos, para que si algún enemigo intenta reclutarlos, sea posible identificarlo y neutralizarlo.

Las penetraciones a los servicios de inteligencia resultan muy atractivas y la contrainteligencia se encarga de evitarlas, porque un servicio tan invadido, sería incapaz de estar a la defensiva o a la ofensiva.⁵

⁵ En México la Ley de Seguridad Nacional, define a la contrainteligencia como las “medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión”.

La contrainteligencia podría avocarse a vigilar a funcionarios que puedan ser reclutados por la delincuencia organizada o aquellos otros que propician actos de corrupción, con independencia de las investigaciones que las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia tienen obligación de prevenir y castigar, así como la inteligencia de grupos hostiles.

...las nuevas instituciones policiacas, carentes de eficaces mecanismos de selección, capacitación y supervisión de agentes, son vulnerables a la infiltración de presuntos delincuentes, ... que traman sus redes y emplean equipos, recursos y tácticas oficiales para delinquir, amparados en su doble filiación... El universal 11 de septiembre, 2008

Por su parte la Ley de Inteligencia Nacional de Argentina define a la contrainteligencia como “...la parte de la Inteligencia referida a la actividad que se realiza con el propósito de conjurar operaciones de espionaje, sabotaje y/o actividades psicológicas secretas llevadas a cabo por actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad de la Nación...”

4) Acciones encubiertas.

Por último, Codevilla refiere que el término acción encubierta fue utilizado por el gobierno norteamericano en 1952 para referirse a las maneras en que ese país interfería en los asuntos internos de otros países. Son actos que están en la frontera de la guerra y la diplomacia. Encubiertas se refería a las acciones no necesariamente secretas, que eran disimuladas para que no fueran atribuidas directamente a ese país. Codevilla aclara que ese gobierno sólo inventó el término, no la realidad a la que se refiere, pues la interferencia en los asuntos internos de otros países cuenta con una larga historia.

No obstante, el término ha sido adoptado y aceptado en el vocabulario de la actividad de inteligencia. Se refiere básicamente a la forma en que un gobierno interfiere secretamente en los asuntos internos de otro gobierno o de un grupo para generar las consecuencias o resultados que le convienen.

Múltiples son los ejemplos que refieren dichas acciones como un medio para poner a ciertos miembros de un gobierno en contra de otros, o de tratar con todo un cuerpo político aparentando otra cosa. Así, muchos Estados a través de la intriga producida por sus agentes logra reducir el precio que generarían las políticas hostiles, la obtención de aliados, mantener neutral un país que de otra manera podría entrar en guerra como enemigo, o incluso producir una profunda cooperación disfrazada de enemistad.

Con acciones encubiertas los gobiernos pueden afectar radicalmente a los cuerpos políticos extranjeros e incluso cambiar a un gobierno extranjero sin recurrir a la guerra, con solo ayudar a alguien dispuesto a llevar a cabo un golpe de Estado, ofreciéndoles todo tipo de ayuda, refugio en caso de fracasar y la promesa de apoyo exterior para consolidar una victoria.

También es común que un gobierno afecte el destino de otro, mediante la adquisición y mejora de relaciones especiales con grupos influyentes en el

interior de su cuerpo político. En todos esos ejemplos, el secreto es solo una forma de llevarlos a cabo”⁶.

⁶ Al respecto, conviene aclarar que esta es una posición norteamericana y no representa la opinión de todos los países. México por ejemplo, rechaza la intervención como forma de política exterior y lo ha hecho patente al elevarlo a principio Constitucional en la fracción X del Artículo 89.

El Derecho Internacional ha incorporado la figura de las acciones encubiertas a sus normas, mismas que regulan diversos procedimientos tales como “la entrega vigilada”, “el agente encubierto” o la “vigilancia electrónica” mismos que forman parte de los mecanismos de investigación e inteligencia utilizados para prevenir, detectar y controlar las actividades ilegales que desarrolla la delincuencia organizada trasnacional.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, firmada por México el 16 de febrero de 1988, ratificada por el Senado de la República el 30 de noviembre de 1989 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990, aporta la definición de la entrega vigilada:

Artículo 1

Por “entrega vigilada” se entiende la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas de estupefacientes, sustancias sicotrópicas, sustancias que figuran en el Cuadro I o el Cuadro II anexos a la presente Convención o sustancias por las que se hayan sustituido las anteriormente mencionadas, salgan del territorio de uno o mas países, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 de la presente Convención

Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada por México el 13 de diciembre del año 2000, aprobada por el Senado el 22 de octubre de 2002 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2002, en sus artículos 2 y 20, respectivamente define la figura de la entrega vigilada y regula lo que denomina técnicas especiales de investigación en los siguientes términos:

Artículo 2

Por "entrega vigilada" se entenderá la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos;

Artículo 20

1. Siempre que lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, cada Estado Parte adoptará, dentro de sus posibilidades y en las condiciones prescritas por su derecho interno, las medidas que sean necesarias para permitir el adecuado recurso a la entrega vigilada y, cuando lo considere apropiado, la utilización de otras técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas, por sus autoridades competentes en su territorio con objeto de combatir eficazmente la delincuencia organizada.

2. A los efectos de investigar los delitos comprendidos en la presente Convención, se alienta a los Estados Parte a que celebren, cuando proceda, acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales apropiados para utilizar esas técnicas especiales de investigación en el contexto de la cooperación en el plano internacional. Esos

Otro de los grandes teóricos de la Inteligencia, es Abraham Shulsky, quien explica la inteligencia como *información, actividad y organizaciones*⁷:

Como *información* se refiere a la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental que le permita mejorar sus intereses de seguridad nacional y enfrentar las amenazas a aquellos intereses provenientes de los adversarios potenciales, pero aclara que el término adversario se utiliza en sentido amplio, señala como ejemplo el de un gobierno amigable con el cual se está negociando un tratado es, en este sentido, un adversario en el contexto de la negociación; cada parte supuestamente pretende maximizar los beneficios que le produzca el acuerdo, al menos parcialmente a expensas del otro. En el caso más obvio y a menudo el más importante, esta información se relaciona con cuestiones militares tales como los planes de un adversario para la acción militar. Los enemigos potenciales o reales hacen hasta lo imposible por mantener secreto este tipo de información. Por supuesto, otros tipos de información secreta podrían ser igualmente importantes –por ejemplo, la información acerca de las actividades diplomáticas y las intenciones de otro país, así como la información de sus actividades de inteligencia.

Shulsky afirma que este tipo de inteligencia podría ser útil para conocer otra información tal como asuntos políticos y avances sociales internos,

acuerdos o arreglos se concertarán y ejecutarán respetando plenamente el principio de la igualdad soberana de los Estados y al ponerlos en práctica se cumplirán estrictamente las condiciones en ellos contenidas.

3. De no existir los acuerdos o arreglos mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, toda decisión de recurrir a esas técnicas especiales de investigación en el plano internacional se adoptará sobre la base de cada caso particular y podrá, cuando sea necesario, tener en cuenta los arreglos financieros y los entendimientos relativos al ejercicio de jurisdicción por los Estados Parte interesados.

4. Toda decisión de recurrir a la entrega vigilada en el plano internacional podrá, con el consentimiento de los Estados Parte interesados, incluir la aplicación de métodos tales como interceptar los bienes, autorizarlos a proseguir intactos o retirarlos o sustituirlos total o parcialmente.

⁷ SHULSKY ABRAHAM N. “Wilent Warfare, Understanding the World of intelligence”, Brassey’s (US) a Maxwell Macmillan Company, Washington 1985. p. 1.

estadísticas económicas y demográficas, información que generalmente es pública en sistemas democráticos, lo que no sucede en sistemas totalitarios, sin embargo para obtenerla, sirven los servicios de inteligencia.

La inteligencia como *actividad* comprende la colección y el análisis de la información de inteligencia misma que es importante para la formulación e instrumentación de la política de seguridad nacional del gobierno, también incluye actividades llevadas a cabo para contrarrestar las actividades de inteligencia de los adversarios, sea negándoles el acceso a la información o engañándolos acerca de ciertos acontecimientos y su importancia.

Shulsky refiere que la inteligencia comprende una amplia gama de actividades, por ejemplo, existen diversos métodos para la colección de información tales como espionaje, fotografía, interceptación de comunicaciones e investigación utilizando documentos abiertos al público y transmisiones de radio y televisión. También existen diferentes técnicas para el análisis de la información que se ha reunido: algunas de éstas podrían ser similares a los métodos utilizados por las ciencias sociales, mientras que otros, tales como la decodificación de mensajes son peculiares del mundo de la inteligencia.

De manera similar, negar información a otros involucra varias actividades, algunas de las cuales son parecidas al trabajo policiaco, como la investigación de presuntos agentes de inteligencia extranjera para saber si están en contacto con funcionarios gubernamentales. Otras son más esotéricas, como la utilización de códigos para proteger comunicaciones. Además, existen varios medios de engañar a los adversarios, como las operaciones de “doble-agente” y las señales falsas de radio.⁸

Shulsky sostiene que a pesar de que en apariencia es difícil observar características comunes entre la variedad de actividades de inteligencia, resalta el hecho de que la inteligencia como actividad puede definirse como

⁸ SHULSKY, idem. pp. 2 y 3,

el componente de la lucha entre adversarios que trata fundamentalmente con información y tiene que ver con la posibilidad de obtener o negar el acceso a esta.

Por último Shulsky presenta a la inteligencia entendida como *organizaciones* que realizan esas actividades y una de las características más notables de tales organizaciones es el secreto con el cual deben conducirse sus actividades. Muchos de sus métodos de operación, como el uso de oficiales de campo o las estrictas reglas concernientes al acceso a la información se derivan de este requisito. Puesto que las agencias de inteligencia se organizan para aumentar su capacidad de secreto, también pueden recibir, junto con sus funciones de obtención o negación de información la responsabilidad de llevar a cabo actividades secretas para alcanzar los objetivos de política externa de sus gobiernos más directamente. Tales actividades, a las cuales el léxico de inteligencia estadounidense califica como acciones encubiertas pueden variar desde lo mundano, como la provisión secreta de asistencia crítica a un gobierno extranjero amigo, hasta lo espectacular, como la orquestación de la caída de uno hostil⁹.

Cabe señalar que las anteriores definiciones encuadran básicamente en la política de inteligencia de Estados Unidos de América, pero son presentadas en este trabajo porque forman parte del vocabulario especializado en temas de inteligencia. Sin embargo, de acuerdo con la legislación mexicana la función de los órganos de inteligencia, es proveer información que apoye la toma de decisiones y ejecución de acciones en áreas específicas como la seguridad nacional, la seguridad pública, procuración del justicia, entre otras. No obstante, las cuestiones relacionadas con el análisis, contrainteligencia, acciones encubiertas, son aspectos que deben considerarse seriamente por los órganos responsables de generar inteligencia.

⁹ Ibidem, p. 3.

No obstante, la inteligencia entendida en su sentido más amplio como conocimiento procesado y especializado para fundamentar la toma de decisiones adquiere un renovado interés que ciertamente nunca ha perdido, pero que fruto de imágenes estereotipadas así como de la propia naturaleza reservada de los procesos y resultados del trabajo de Inteligencia ha ofrecido una realidad no del todo bien entendida o quizás una imagen social alejada de su verdadera esencia, necesidad y funcionamiento¹⁰.

Si existe un grado de desconocimiento sobre las actividades de inteligencia, obedece también a la indiferencia con que estos temas son tratados, en parte porque la inteligencia gubernamental, dada su propia naturaleza hasta hace relativamente poco tiempo permaneció como una actividad secreta o reservada, aunado a que varios de los organismos que la realizaban carecían de un marco jurídico claro y específico de actuación.

Sin embargo, esa situación debe ir quedando en el pasado, pues el Estado mexicano debe continuar construyendo el régimen jurídico que regule la actividad de los órganos que la desempeñan y a las personas que los integran, además, la sociedad debe tomar conciencia sobre la actuación y resultados de dichos órganos.

Aunque el sistema mexicano no puede considerarse perfecto y acabado, se reconocen los avances legales en esa materia, lo que es positivo, pues nuestro país presentaba cierto atraso en relación con la regulación que al respecto existe en otros países de tradición democrática, pues como veremos mas adelante, la inteligencia gubernamental en diferentes tiempos y lugares ha sido considerada una zona oscura de la actuación pública.

Cabe aclarar que los conceptos antes señalados aunque se refieren cuestiones de guerra e interferencia, con sus debidas reservas, pueden

¹⁰ NAVARRO BONILLA D. Diego, "Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional", Cuadernos de Estrategia 127, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, introducción.

adaptarse a la realidad mexicana, sobre todo si tomamos en cuenta que la sociedad y el Estado actualmente enfrentan serios peligros que constituyen amenazas reales, provenientes de enemigos que vulneran la paz y el orden jurídico, tales como la delincuencia organizada y el terrorismo; fenómenos que deben atacarse de manera eficaz, para lo cual, desde luego, el papel de los órganos de inteligencia resulta fundamental.

La inteligencia gubernamental es importante y debe tomarse con mucha seriedad, sobre todo porque muchas de las funciones primarias del Estado, en diferentes democracias del mundo, recurren a dicha herramienta para atacar frontalmente desde la delincuencia común, hasta aquellas acciones que puedan representar amenazas a la seguridad nacional o internacional.

Un sistema gubernamental de inteligencia eficaz puede prevenir y contener anticipadamente los peligros o aprovechar las oportunidades. En cambio, uno que no tenga esas cualidades, sólo reaccionará ante acciones consumadas y tratará de remediar los daños. Ante la ineficacia de los órganos de inteligencia, las instituciones gubernamentales, de cualquier índole, pueden ser fácilmente sorprendidas y rebasadas ante cualquier contingencia.

La inteligencia gubernamental eficaz, tiene el atributo de ser preventiva y de ninguna manera reactiva.

2. Concepto

El término inteligencia se define de diversas formas tanto por la doctrina como por la legislación nacional e internacional, por lo que no existe una definición universal del término, tal como se aprecia enseguida:

Con un conocimiento práctico en esta actividad, el Licenciado Eduardo Medina Mora-Icaza señala que "La inteligencia se define como el resultado de un proceso de evaluación y análisis de los insumos informativos

recabados por el Estado, dirigido a respaldar la toma de decisiones y no como la generación de información en sí misma. Recabar información y sistematizarla con un enfoque analítico, otorga a las tareas de inteligencia el valor agregado de la oportunidad, que permite optimizar el diseño e implantación de políticas públicas y la formulación de decisiones gubernamentales"¹¹.

Para Angello Codevilla inteligencia es un instrumento de conflicto, compuesta por palabras, números, imágenes, sugerencias, evaluaciones y estímulos, consiste en verdades que iluminan o desvían, o directamente de falsedades. Debido a que es inmaterial, la inteligencia no puede herir, pero su uso ha producido la muerte o la salvación de millones¹².

Sherman Kent expresaba "...Inteligencia, tal como yo la describo, es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional..."¹³

Para Abraham N. Shulsky, "...el término "inteligencia"...incluye ciertos tipos de información, actividades y organizaciones. La inteligencia se refiere a información relevante para la formulación y la implementación de políticas para alcanzar sus intereses de seguridad nacional y para tratar con amenazas a esos intereses de adversarios actuales o potenciales...como una actividad, la inteligencia comprende la colección y análisis de información de

¹¹ El Licenciado Medina_Mora, ha sido titular de importantes órganos federales relacionados con los temas de inteligencia, tales como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública Federal y actualmente la Procuraduría General de la República. "Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, durante la presentación a los medios de los resultados del Procesos de evaluación del CISEN", 19 de julio de 2001, versión publicada por el IFAI en http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2003/seguimiento/04100/0410000001703_065.pdf, consultado el 5 de agosto de 2008.

¹² CODEVILLA ANGELLO, *Informing Statecraft, Intelligence for a new century*, The Free Press. Maxwell Mcmillan International, New York 1992, pp. 3 y 4.

¹³ UGARTE José Manuel, *Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa*, Buenos Aires, noviembre de 2002, en <http://www.fas.org/irp/world/argentina/ugarte2.html>, consultado el 28 de julio de 2008.

inteligencia...también incluye actividades adoptadas para contrarrestar las actividades de inteligencia de adversarios...Finalmente, el término 'inteligencia' se refiere también a las organizaciones que ejercen tales actividades..."¹⁴

La inteligencia es considerada como producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, análisis, evaluación e interpretación de información disponible, entonces, es el resultado de un ciclo o un proceso que se reproduce repetitivamente con sus propios elementos.¹⁵

Inteligencia es "Una función, Primaria del Mando, cuyo propósito es proveer información útil, seguridad y apoyos no convencionales para contribuir a que se adopte y ejecute la mejor decisión y para otorgar libertad de acción, disminuyendo los riesgos implícitos en las acciones que pueda desarrollar el adversario"¹⁶.

También es considerada como la capacidad que todo Estado necesita, orientada a permitir una alerta temprana frente a amenazas y/o riesgos emergentes o manifiestos, como también para identificar oportunidades vinculadas a los objetivos del Estado y a potenciar los objetivos programáticos del gobierno¹⁷.

En México, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 29 la define como el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento,

¹⁴ UGARTE José Manuel, op cit.

¹⁵ RICHELSON JEFFREY, citado por Manolo Vela en "La labor de inteligencia para Principiantes, cuadernos de seguridad y defensa", FLACSO, febrero 2003, tomado de: http://www.idrc.ca/uploads/user_S105250708503_tercer_folleto.pdf

¹⁶ SERANI PRADENAS Edmundo Definiciones de inteligencia militar y ámbito de la inteligencia militar y policial. (Dicho autor refiere que tomó las definiciones del libro "Estado Mayor de la Defensa Nacional. Chile. 1942 -I 992) http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/049-01.htm, consultado el 23 de noviembre de 2007.

¹⁷ HOLZMANN Guillermo, "La inteligencia estratégica en países emergentes". Notas para una propuesta. En www.agendapublica.uchile.cl/n5/2_holzmann.html. consultado el 28 de julio de 2008.

diseminación y explotación de información, para toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

El Reglamento de la Policía Federal Preventiva en la fracción XIII del Artículo 3, a define como las actividades relacionadas con el proceso de captación de información que será analizada, con el objeto de apoyar la toma de decisiones enfocadas a la preservación del orden y la paz públicos.

En el artículo 2 de la Ley de Inteligencia Nacional de la República de Argentina, se le define en los siguientes términos: "... actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a las amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación".

Del anterior análisis se confirma que existen tantas conceptualizaciones como autores o legislaciones se ocupen de ellas, sin embargo, de las mismas es posible rescatar elementos relevantes:

- Análisis e interpretación de información
- Conocimiento que los altos funcionarios del Estado deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional.
- Información relevante para la implementación de políticas
- Actividad relacionada con la colección y análisis de información
- Función cuyo propósito es proveer información útil para adoptar o ejecutar la mejor decisión
- Resultado de un ciclo o proceso producido repetidamente con sus propios elementos.
- Capacidad que todo Estado necesita para alertar tempranamente amenazas, riesgos y/o oportunidades

3. Clasificación

La inteligencia entendida como conocimiento para la acción, se clasifica según su uso en inteligencia estratégica, táctica y operativa.

Cabe señalar que estos conceptos surgen primariamente en el ámbito militar. “El ámbito militar, tiene necesidades específicas, puesto que se mueve en tres niveles de actuación: estratégico, operativo y táctico, que precisan a su vez de tres tipos de inteligencia: Estratégica: centrada en el plano político, sus receptores son el Gobierno y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) que sirve de enlace entre las decisiones políticas y las militares, Operativa: destinada al planeamiento, ejecución y apoyo de operaciones, sirve al mando de operaciones y los cuarteles generales y Táctica: terreno, meteorología, adversario... responde a los fines inmediatos de las unidades sobre el terreno”¹⁸.

3.1 Inteligencia estratégica

La inteligencia estratégica ha sido motivo de múltiples definiciones, por ejemplo se le considera como la “requerida para la formación de políticas públicas y planes militares a niveles nacional e internacional. Sus componentes incluyen características como datos biográficos, económicos, sociológicos, políticos, sobre transporte, telecomunicaciones, geografía, así como ciencia y tecnología”¹⁹.

Etimológicamente la palabra estrategia proviene de la Atenas de Clástenes y se refería al colegio de diez personas (estrategas) encargadas de las cuestiones militares. Remite pues al período de la Grecia Clásica y al papel que jugaban quienes se ocupaban de la

¹⁸ La inteligencia militar española, consultado en la Página Personal de ASR Sobre Inteligencia, <http://www.intelpage.info/escribeme.htm>, el 17 de junio de 2008.

¹⁹ GOLDMAN, JAN: “Words of Intelligence. A Dictionary”; The Scarecrow Press, Inc.; Oxford; 2006, p. 127.

organización castrense. Hasta cierto punto estos orígenes marcan los contenidos y atributos de este concepto. De ahí que el estratega sea definido en muchos diccionarios como el oficial, el capitán, el general, el caudillo, que proyecta y manda en las grandes maniobras de los ejércitos.²⁰

El Diccionario Esencial de la Real Academia Española²¹ define a la estrategia como el conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento, o bien como la disposición o actitud de importancia decisiva para el desarrollo de algo.

El concepto amplio de inteligencia estratégica se refiere al conocimiento que todo Estado debe tener por anticipado para ser capaz de propender a la satisfacción de sus intereses. De allí que su relación con el concepto de Poder sea obvia²².

Holzmann sostiene que desde otra aproximación, la inteligencia estratégica tiene como finalidad disminuir los grados de incertidumbre que existen en un momento dado para adoptar determinada decisión estratégica, abriendo alternativas viables que aseguren una mayor probabilidad de éxito en la obtención del o los objetivos previamente definidos.

Holzmann agrega que para la creación de esas alternativas se define la planificación estratégica que entrega la cuantificación de los diferentes tipos de recursos y la perspectiva de los resultados reales esperados. La reunión de inteligencia y estrategia asegura al conductor político no solo el control y la dirección de su sistema y asesoría, sino que también, resulta ser una

²⁰ Consultado en la página de internet <http://www.ilo.org/ciaris/pages/spanish/tos/strapp.htm>, el 6 de diciembre 2006.

²¹ Diccionario esencial de la lengua española, Real Academia Española 2006.

²² HOLZMANN P. Guillermo. Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su función. En www.fas.org/irp/world/chile/holzmann.htm. consultado el 28 de julio de 2008.

variable que no puede obviarse al momento de evaluar la capacidad política del gobernante y la probabilidad de hacer valer su autoridad sobre la estructura gubernamental y partidista que lo respalda.

Por medio de la inteligencia estratégica se lleva a cabo un cuadro permanente de la situación coyuntural no sólo para detectar las amenazas o enemigos (prevención estratégica, manejo de crisis, producción de estimaciones y escenarios, información sobre los procesos de toma de decisiones de otras potencias, etc.), también ella sirve para establecer aquellas oportunidades que puedan beneficiar a los intereses de la Nación en el contexto internacional²³.

Eduardo Estévez enumera las características de la inteligencia estratégica en los siguientes términos:

- a) Su ubicación al más alto nivel del Estado.
- b) Su importancia como instrumento de asesoramiento fundamental para la toma de decisiones y manejo de crisis.
- c) Su estrecha vinculación al poder político.
- d) Su existencia supone un marco legal regulatorio.
- e) Su soporte en una estructura conocida y reconocida.
- f) Se reconoce la importancia de contar con políticas o directivas específicas sobre la materia.
- g) Debe tener una relación directa con otras políticas de Estado, tales como Defensa Nacional, Seguridad Interior, Relaciones Exteriores y Economía, por señalar algunas; ya que la actividad de Inteligencia no es un fin en sí mismo, sino que es tan sólo un instrumento al servicio de los objetivos del Estado, circunstancia que demanda una planificación previa.

²³ ESTÉVEZ Eduardo E. "La Reformulación de la Inteligencia Estratégica: Estado del Debate y Proyectos Legislativos", Documento preparado para el curso "Fuerzas Armadas y Sociedad en el Mercosur. La Construcción de un Sistema de Seguridad Regional", Departamento de Posgrado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Septiembre de 1997

h) La Inteligencia Estratégica se preocupa tanto de los riesgos y/o amenazas, como de las oportunidades que brinda la situación internacional.

Por su parte Manolo Vela, sostiene en “La labor de inteligencia para Principiantes, cuadernos de seguridad y defensa”, que la inteligencia estratégica provee a los decisores políticos, la información necesaria para la adopción de políticas o determinaciones de importancia. Está estrechamente vinculada con las necesidades de inteligencia que se originan en el ámbito de los altos cargos del aparato de gobierno relacionados con la conducción estratégica nacional. Teniendo como usuario al gobierno en cuanto tal, la inteligencia estratégica se destina a diversos niveles: estratégica nacional, estratégica sectorial y estratégica operacional.

El contenido de este tipo de inteligencia se define regularmente como el conocimiento y las estimaciones sobre capacidades, vulnerabilidades, intenciones, probables cursos de acción y procesos de toma de decisiones, de países u organizaciones amigos, neutrales o adversarios, y sobre la situación y amenazas dentro del propio país, correspondientes a los distintos factores de poder. Por estratégico se comprende el estudio de probables acciones y reacciones de forma anticipada²⁴.

De acuerdo con Manolo Vega, para la National Defense University de Estados Unidos, la inteligencia estratégica debe proporcionar lo siguiente:

1. Alerta temprana sobre guerra y otras eventualidades que puedan afectar los principales intereses del Estado.
2. Información sobre el cumplimiento de los países de los tratados de control de armas y otros.
3. Apoyo a los negociadores.
4. Apoyo a operaciones militares en marcha o anticipadamente

²⁴ PEÑALOZA CARLOS, citado por Manolo Vega en “La labor de inteligencia para Principiantes, cuadernos de seguridad y defensa”, publicado por FLACSO

5. Evaluaciones independientes sobre situaciones y problemas emergentes, incluyendo los desarrollos políticos y económicos en países y regiones claves.
6. Acceso a datos sobre tecnología emergentes (emerging)
7. Protección de servicios de inteligencia hostiles y de otros que busquen información clasificada (contrainteligencia)
8. La capacidad de llevar a cabo acciones encubiertas.

Cabe señalar que los anteriores elementos, reflejan la política de inteligencia desarrollada por el gobierno norteamericano y aunque Manolo Vela cita la obra de Washington Platt. "Producción de Inteligencia estratégica", para referirse a los elementos fundamentales de la inteligencia estratégica en un mismo contexto, para efectos de nuestro estudio, aportan una idea general del significado de dicha actividad:

1. Inteligencia científico-técnica (ciencias naturales y sanitarias, potencial humano científico, capacidades científicas para apoyo a la industria y apoyo a la investigación y desarrollo científico.
2. Geografía (meteorología, climatología y oceanografía).
3. Transportes (camino telecomunicaciones)
4. Economía (industrias, finanzas, trabajo)
5. Militar (excluye inteligencia de combate)
6. Inteligencia sociológica (población, religión, educación, tradiciones nacionales, espíritu del pueblo)
7. Inteligencia política (gobierno, partidos políticos y política extranjera)
8. Inteligencia biográfica (operacional, política, social, subversiva)

Por último señala que al no tener valor en sí misma la inteligencia estratégica está, por tanto, relacionada con el desarrollo de las políticas de seguridad interior, defensa nacional, relaciones exteriores y economía. Este tipo de inteligencia tiene un enfoque de largo plazo pues no intenta responder a fenómenos del momento, sino más bien estar en condiciones de prevenir (prevención estratégica), alertar sobre el comportamiento probable de

diversas amenazas a la seguridad y prever el manejo de crisis; elementos todos estrechamente articulados con la toma de decisiones.

Se le considera “una herramienta de gestión, en gran medida, se propone ofrecer una descripción general del alcance y la magnitud de la actividad delictiva, participar en la elaboración de políticas destinadas a generar estrategias efectivas para abordar los costos generales y las repercusiones de la conducta delictiva en la sociedad. La inteligencia estratégica permite el inicio de planes de acción a largo plazo contra la delincuencia emergente más que la mera reacción después del hecho a los actos individuales de delincuencia.

La inteligencia estratégica puede ir más allá de lo que puede visualizar la inteligencia táctica. La inteligencia estratégica ofrece una perspectiva más extensa, amplia de lo que es, lo que ha sido y – mediante esto – pronostica lo que podría ser”.²⁵

La inteligencia estratégica deriva de las decisiones de mando de los altos funcionarios públicos, adoptadas a partir de un conocimiento profundo de las cosas, en las que se identifican planes, programas y políticas de largo plazo que abarcan espectros amplios de tiempo y espacio.

3.2 Inteligencia táctica

El Diccionario Esencial de la Real Academia Española, define la táctica de la siguiente forma 1. Arte que enseña a poner en orden las cosas. 2. Método o sistema para ejecutar o conseguir algo. 3. Habilidad o tacto para aplicar este sistema. 4. Conjunto de reglas a que se ajustan en su ejecución las

²⁵ Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Escuela Regional Andina de Entrenamiento en Inteligencia, Noviembre de 1998 en http://scm.oas.org/DOC_SEARCH_ENGINE/SPANISH/hist_98/cicad00145s06.doc, 17 de noviembre de 2006.

operaciones militares. 5. Sistema especial que se emplea disimulada y hábilmente para conseguir un fin.

En el campo de la inteligencia se define como la “requerida para planear y conducir operaciones tácticas. Esencialmente, la inteligencia táctica y la inteligencia estratégica difieren sólo en enfoque, punto de vista y nivel de empleo. Busca recolectar y administrar información diversa para facilitar un exitoso seguimiento del objetivo de inteligencia. La inteligencia táctica también es usada para la toma de decisiones específicas o resolución de problemas para afrontar una situación inmediata o una crisis”²⁶.

También es considerada “una herramienta de investigación; es el apoyo que se presta a las operaciones durante el curso de una investigación. Su aplicación directa a una operación activa conduce a un mejor establecimiento del orden de prioridad de los casos a fin de lograr la eficacia máxima en su ejecución de la ley contra las actividades delictivas así como la utilización más eficiente de los recursos de la investigación”.²⁷

Asimismo se considera “como Inteligencia Táctica al nivel de la inteligencia que se refiere al conocimiento de las capacidades y debilidades de los enemigos u oponentes, reales o potenciales, y del ambiente geográfico de interés, necesarios para el planeamiento y la conducción de las operaciones militares de nivel táctico, tanto superior cuanto inferior”.²⁸

²⁶ GOLDMAN, JAN: “Words of Intelligence”. A Dictionary; The Scarecrow Press, Inc.; Oxford; 2006, p. 130.

²⁷ Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Escuela Regional Andina de Entrenamiento en Inteligencia, Noviembre de 1998 consultado en http://scm.oas.org/DOC_SEARCH_ENGINE/SPANISH/hist_98/cicad00145s06.doc, el 17 de noviembre de 2006.

²⁸ Artículo 15 del Reglamento del Sistema de Inteligencia de la Defensa en Argentina, <http://www.mindef.gov.ar/secciones/prensa/busqueda/resultadoN.asp?Id=834>, 17 de noviembre de 2006.

Por último, se insiste que la táctica es una habilidad o disimulo para conseguir un fin. También este concepto tiene connotaciones militares e igualmente su uso se ha extendido hacia el dominio civil. En el primer caso se acostumbra a hablar de movimientos tácticos cuando afectan a una parte de las tropas, en un período limitado y cuando se sitúan en batallas parciales. Se pueden perder muchas batallas tácticas y ganar estratégicamente la guerra. Si ello se aplica a las acciones de lucha contra la exclusión significaría que la distinción entre estrategia y táctica tendría que ver con el volumen, es decir, la cantidad de medios, el número de personas implicadas, el tiempo y la finalidad. Cabría evocar que las tácticas se sitúan en la programación, en el corto plazo y en los objetivos limitados, mientras que la estrategia se ubica más en la planificación, en el largo plazo y en las finalidades globales. De hecho, las tácticas se ubican, forman parte y adquieren sentido en las estrategias.²⁹

En síntesis, la inteligencia táctica tiene un nivel de planificación a corto plazo, objetivos limitados y acción inmediata, por lo que requiere actuar con sutileza y precisión. Por su parte la inteligencia operativa se refiere al nivel de ejecución según veremos enseguida.

Como ejemplo de aplicación de la inteligencia táctica, podemos referir la negociación para dar por terminado un conflicto político o social como una huelga, o la negociación para dar por terminado un conflicto regional de naturaleza política como electoral o de presión de grupos.

3.3 Inteligencia operativa

La intención del presente trabajo es aportar una idea general de la actividad en su conjunto y tratar de aclarar el significado de los términos que de la materia están inmersos en diversas disposiciones jurídicas. En tal sentido, la

²⁹ Consultado en la página de internet <http://www.ilo.org/ciaris/pages/spanish/tos/strapp.htm>, el 7 diciembre 2006

referencia a inteligencia operativa aparece en varios ordenamientos legales, sin embargo estos se abstienen de aportar definiciones. Asimismo, la doctrina maneja dicho término de manera constante pero sin señalar significado.

Confieso la dificultad para encontrar definiciones, por tanto, lo siguiente, forma parte de la libertad creativa que dichos vacíos permiten.

En primer lugar la inteligencia operativa se refiere a un nivel de actuación, es decir a la parte dinámica y manifestación material de la inteligencia.

El diccionario de la Real Academia, señala que “lo operativo” significa llevar a cabo acciones con base en un plan.

Ahora bien, en materia policial, se ha dicho que “la inteligencia operativa es una tecnología que permite operativizar las labores de inteligencia, misma que es requerida por los comandos de los órganos de ejecución a fin de conocer las posibilidades, vulnerabilidad y probables formas de acción del oponente”.³⁰

Asimismo, se le considera como la “Inteligencia requerida para la planeación y la ejecución de todo tipo de operaciones de seguridad nacional”³¹.

En tal sentido, podemos señalar que la inteligencia operativa se refiere al último momento en la cadena del uso de la inteligencia, que consiste en la puesta en marcha de acciones, la aplicación a casos concretos, o bien la ejecución de planes.

³⁰ Consultado en la página de internet <http://www.monografias.com/trabajos32/hombre-su-historia/hombre-su-historia.shtml>, el 17 de enero de 2007.

³¹ GOLDMAN, JAN: Words of Intelligence. A Dictionary; The Scarecrow Press, Inc.; Oxford; 2006, p. 105.

Si partimos del hecho que la inteligencia es conocimiento para la acción, la inteligencia operativa es aquella que a partir del conocimiento profundo de las cosas, hechos, sujetos o circunstancias que constituyan un problema a resolver, determina pasar a la parte activa o visible, con la finalidad de alcanzar los resultados previamente estructurados.

En ese sentido, los resultados positivos son posibles si se cuenta con un plan elaborado científicamente, es decir considerando estrategias que permitan actuar con oportunidad y sorpresa, tratando de reducir el uso de la fuerza, y evitando en la medida de lo posible el enfrentamiento.

Esas fueron las lecciones de Sun Tzu en el Arte de la Guerra: “Un maestro... deshace los planes de los enemigos, estropea sus relaciones y alianzas, le corta los suministros o bloquea su camino, venciendo mediante estas tácticas sin necesidad de luchar”. “Todo el mundo elogia la victoria en la batalla pero lo verdaderamente deseable es poder ver el mundo de lo sutil y darte cuenta del mundo de lo oculto, hasta el punto de ser capaz de alcanzar la victoria donde no existe forma”. “Esta es la diferencia entre los que tienen estrategia y los que no tienen planes premeditados”.

Aplicada a casos concretos, la inteligencia operativa, es la fase final del trabajo de inteligencia que desarrollan los órganos facultados para ello. Por ejemplo, en el campo de las investigaciones relacionadas con la procuración de justicia o la seguridad pública, se refiere al momento en que las unidades de investigación actúan para detener y desarticular a una organización criminal contando con todos los elementos que permitan su consignación ante la autoridad judicial. En el ámbito de la seguridad nacional, se aplica en el momento en que se ejecutan acciones para prevenir y disuadir amenazas a la seguridad del Estado. Por ejemplo, desplegando a personal de salud para conformar cercos sanitarios cuya finalidad es prevenir o combatir epidemias provocadas por actos de bio-terrorismo o derivados de fenómenos naturales.

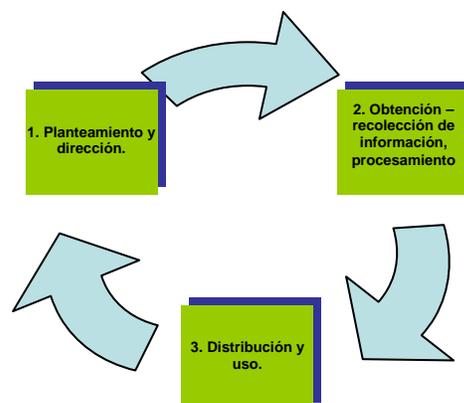
En síntesis “la operación” o acción gubernamental debe tener una planeación científica, es decir, partir de un conocimiento profundo del problema, los actores, las condiciones y las posibilidades fácticas, éticas y legales de actuación sobre la realidad.

4. Ciclo de inteligencia

El ciclo de inteligencia constituye un tema esencial para comprender dicha actividad, a partir del mismo se entiende el funcionamiento y operación de las estructuras gubernamentales encargadas de su desarrollo, aunque pareciera una cuestión de carácter meramente técnico, es necesario conocerla para comprender la forma en que operan las distintas instancias gubernamentales que la ejecutan, así como las distintas fuentes, métodos, procedimientos y acciones que emplean para desarrollarla u obtenerla.

El ciclo de inteligencia es el proceso a través del cual se produce la inteligencia y se hace útil para los usuarios, está compuesto por un conjunto de fases interconectadas e intercambiables, que operan de forma dinámica en un proceso de retroalimentación constante.

Las fases de este modelo de análisis son tres, según se representa en el siguiente esquema que reproduce un modelo tradicional, mismo que aplican los órganos de inteligencia:



Aunque existen varios autores que profundizan sobre el ciclo de inteligencia, para efectos del presente estudio me basaré en un estudio de Manolo Vela^{cfr.} para explicar el tema de manera concreta y completa:

4.1 Planteamiento y dirección.

Consiste en la determinación del conocimiento específico requerido para tomar una decisión, es decir ¿qué información se requiere?, ¿quiénes la requieren? y ¿en cuanto tiempo? Lo anterior envuelve todo el esfuerzo de inteligencia, desde la identificación de necesidades de información hasta la entrega final a los consumidores de la inteligencia producida.

De ambos elementos derivan los objetivos que se pretenden alcanzar: oportunidad, extensión, lenguaje, modo de tratamiento, fuentes y medios que será preciso emplear; mismos que derivan de la política que orienta todo el esfuerzo de inteligencia. La política de inteligencia, atiende en lo fundamental, a la agenda de seguridad de un país (refleja la determinación de aquellos temas que son considerados asuntos de seguridad), de la cual derivan las necesidades de inteligencia.

4.2 Obtención – recolección de información

La obtención de información se refiere al esfuerzo de búsqueda de la información previamente determinada, dicha actividad asume formas diversas que se complementan y combinan.

De acuerdo a la naturaleza de la información requerida, los servicios de inteligencia ponen en marcha un conjunto de actividades de recolección, en el que se define la cantidad, así como la clase de fuentes que habrán de emplearse, mismas que se clasifican de la siguiente forma:

cfr. VELA Manolo, "La labor de inteligencia para Principiantes, cuadernos de seguridad y defensa", Guatemala, FLACSO, 2003.

Fuentes Abiertas.- La inteligencia recabada de fuentes abiertas se conoce con el nombre de OSINT (Open Source Intelligence). Incluye periódicos, panfletos, publicaciones periódicas especializadas, libros, radio, televisión, tele noticieros, sitios de Internet, bases de datos, publicaciones oficiales, mapas, fotografías, anuncios de oferta de empleo, entre otros. Incluye también la información de imágenes disponible a través de plataformas satelitales de carácter comercial. Este tipo de información no conoce más límites que la capacidad para acceder y procesar datos públicos impresos o electrónicos disponibles.

Una gran cantidad de información puede ser obtenida sin el uso de agentes y plataformas sofisticadas de recolección. La información de fuentes abiertas puede proveer información acerca de las dinámicas organizacionales, procesos técnicos y actividades de investigación que no pueden ser obtenidas de otra forma. De la misma, pueden derivar requerimientos que sólo pueden obtenerse mediante otras modalidades de recolección.

Fuentes Cerradas.- La inteligencia recabada por medios humanos o técnicos también conocidos como *Humint (Human Intelligence)*, uso de informantes, operaciones de agentes dobles, instalación de teatros que sirven de cobertura para realizar operaciones de vigilancia; e *Imint (de imágenes)*, *Signit (de señales)*, forman parte de lo que se conoce como inteligencia técnica que ofrece información instantánea, específica y sirve para confirmar o apoyar la información provenientes de otras fuentes de inteligencia.

Las fuentes técnicas a su vez se dividen en disciplinas especializadas citadas a continuación:

Inteligencia de imágenes, por sus siglas IMINT (Imagery Intelligence). Este tipo de inteligencia es recolectada a través de fotografías, rayos láser, sensores infrarrojos, óptica electrónica (EO: electrooptical), sensores de

radar, radares de apertura sintética (SAR: synthetic aperture radar) e imágenes multi-espectrales (MSI: multispectral imagery). Los medios para este tipo de recolección de información son las plataformas satelitales, las plataformas aéreas pilotadas y no-pilotadas (también conocidas como UVA's, siglas de unmanned aerial vehicles).

A fin de permitir el análisis de la información, los datos son reproducidos óptica o electrónicamente en citas de película (hard-copy), en aparatos electrónicos de proyección o utilizando otros medios digitales (soft-copy). Los tipos de imágenes pueden ser interpretados por diferentes usuarios para diversos propósitos.

La inteligencia de imágenes ha sido utilizada para obtener información relativa al tipo de equipo militar, la ubicación de los sistemas de armamento y de las plataformas de recolección de inteligencia, las vías de comunicación, las instalaciones industriales y militares, mapas de áreas de importancia, entre otros elementos. Una de las limitaciones de este tipo de recursos - exceptuando a los radares de apertura sintética- consiste en las condiciones climáticas, las limitaciones de las propias imágenes que pueden ser alteradas por la intensidad de la luz, las tácticas de camuflaje y las condiciones de visibilidad del terreno.

Inteligencia de señales, por sus siglas SIGINT (Signal Intercepts Intelligence). Derivada de la interceptación de comunicaciones y señales electrónicas extranjeras, la inteligencia de señales se divide en inteligencia de comunicaciones (COMINT: Communications Intelligence), inteligencia electrónica (ELINT: Electronic Intelligence), Inteligencia Telemétrica (TELINT Telemetry Intelligence) y la inteligencia sobre señales de instrumentación extranjera (FISINT: Foreign Instrumentation Signals Intelligence).

La inteligencia de comunicaciones incluye voces, mensajes impresos, video, clave morse, faxes, interceptados a través del aire, cable, fibra óptica y otros medios de transmisión.

La inteligencia electrónica incluye el análisis de transmisiones a través de radares, detonaciones nucleares u otras señales de radio; trata fundamentalmente de identificar la ubicación del emisor, la determinación de sus características a fin de inferir las características de sus sistemas de apoyo.

La inteligencia telemétrica trata de información técnica e información de inteligencia derivada de la interceptación, procesamiento y análisis de datos telemétricos del exterior. Por ejemplo, este tipo de inteligencia reúne datos cuantitativos sobre misiles y vehículos espaciales y aerodinámicos.

La inteligencia sobre señales de instrumentación extranjera consiste en la interceptación de medios telemétricos de los sistemas de armas. Las unidades de telemetría proveen información acerca de los sistemas de operación, el combustible, las capacidades y otros parámetros vitales para estimar capacidades operacionales de los objetos de interés.

Measurement and signature intelligence, por sus siglas MASINT. El término measurement se refiere primariamente a la información obtenida del análisis cualitativo y cuantitativo de datos y parámetros de medida (métricos, angulares, espaciales, distancia, tiempo, modulación, plasma, e hidromagnético). Por su parte, el término signature se refiere primariamente a informaciones que indican las características distintivas del fenómeno, equipo u objetos. Debido a que esta disciplina opera en diferentes partes del espectro electromagnético, es posible detectar parámetros de información que no son previamente tomados por los sensores. Es una disciplina altamente técnica, que está relacionada con la aplicación de sistemas analíticos a la información recolectada a través de los medios de imágenes y señales, incluyendo imágenes de espectro que pueden ser identificadas y caracterizadas sobre la base de la reflexión y absorción de luz. Ello tiene por propósito identificar las características de la fuente de emisión y el remitente,

lo que posteriormente puede dar paso a la subsecuente identificación de estos objetivos de recolección.

Las subdisciplinas en este caso están dadas por la inteligencia acústica, de fluidos no comprensibles (ACINT) y de fluidos comprensibles (ACOUSTINT); la inteligencia a través de sensores láser (LASINT: laser intelligence); la inteligencia electroóptica (ELECTRO-OPTINT); *Debris collection*; fotografía para la estimación de eventos relevantes (event related dynamic measurement photography); la inteligencia de radar (RADINT: radar intelligence); la inteligencia a través de sensores infrarrojos (IRINT: infrared intelligence); la inteligencia nuclear (NUCINT: nuclear intelligence); inteligencia de radiación (RINT: unintentional radiation intelligence).

Cuadro resumen de fuentes y medios de recolección de información

TIPO	MEDIOS PARA ACCEDER	DESCRIPCIÓN
<i>Fuentes Públicas</i>	Simples y ordinarios, como el uso de los sentidos humanos, vista, el oído, tacto, gusto, lectura, manejo simple de computadoras, solicitudes directas a organismos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Publicaciones periódicas de noticias y especializadas, Panfletos - Libros - Radio, Televisión, Tele noticieros - Sitios de Internet - Bases de datos públicas, Publicaciones oficiales, - Mapas, Fotografías - Anuncios, Imágenes disponible a través de plataformas satelitales de carácter comercial
<i>Fuentes Cerradas</i>	Medios humanos o técnicos (sistemas electrónicos, plataformas satelitales)	<p>Humint (Human Intelligence) Informantes, operaciones de agentes dobles, instalación de teatros que sirven de cobertura para realizar operaciones de vigilancia...</p> <p>Imint (de imágenes) Fotografías, rayos láser, sensores infrarrojos, óptica electrónica (EO: electrooptical), Sensores de radar, radares de apertura sintética (SAR: synthetic aperture radar) Imágenes multi-espectrales (MSI: multispectral imagery).</p> <p>Signit (de señales)</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Inteligencia de comunicaciones (COMINT: communications intelligence)</i>, Voces, mensajes impresos, video, clave morse, faxes, interceptados a través del aire, cable, fibra óptica y otros medios de transmisión. - <i>Inteligencia electrónica (ELINT: electronic intelligence)</i>, Análisis de transmisiones a través de radares, detonaciones nucleares u otras señales de radio - <i>Inteligencia telemétrica (TELINT)</i>, Información técnica e información de inteligencia derivada de la interceptación, procesamiento y análisis de datos telemétricos del exterior. Por ejemplo, este tipo de inteligencia reúne datos cuantitativos sobre misiles y vehículos espaciales y aerodinámicos - <i>Inteligencia sobre señales de instrumentación extranjera (FISINT: foreign instrumentation signals intelligence)</i>. Consiste en la interceptación de medios telemétricos de los sistemas de armas. Las unidades de telemetría proveen información acerca de los sistemas de operación, el combustible, las capacidades y otros parámetros vitales para estimar capacidades operacionales de los objetos de interés. - <i>Measurement and signature intelligence, por sus siglas MASINT</i>. El término measurement se refiere primariamente a la información obtenida del análisis cualitativo y cuantitativo de datos y parámetros de medida (métricos, angulares, espaciales, distancia, tiempo, modulación, plasma, e hidromagnético). <p>Subdisciplinas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inteligencia acústica, de fluidos no comprensibles (ACINT) y de fluidos comprensibles (ACOUSTINT); - Inteligencia a través de sensores láser (LASINT: laser intelligence); - Inteligencia electro óptica (ELECTRO-OPTINT): <i>Debris collection</i>; fotografía para la estimación de eventos relevantes (event related dynamic measurement photography); - Inteligencia de radar (RADINT: radar intelligence); - Inteligencia a través de sensores infrarrojos (IRINT: infrared intelligence); - inteligencia nuclear (NUCINT: nuclear intelligence); - Inteligencia de radiación (RINT: unintentional radiation intelligence).

4.3 Procesamiento

La información obtenida por estos medios, llega fragmentada, adolece de sentido y coherencia respecto de los requerimientos originales. Atributos que se obtienen mediante el análisis y la síntesis de dichos datos, es decir su procesamiento.

La etapa de procesamiento comprende la conversión de la información recolectada en una forma apropiada para la producción de inteligencia, por ejemplo: traducción, amplificación, homologación, etcétera, dependiendo de la naturaleza del dato.

El análisis comprende una serie de procesos intelectuales –selección, evaluación, interpretación, integración, registro, ordenamiento, clasificación, contrastación, entre otros- que convierten a la inteligencia no-evaluada en productos de inteligencia finalizada para conocer o anticipar propósitos y aplicaciones. Ésta es producida a través de la revisión analítica que trata de confirmar un hecho o serie de hechos a través de una multiplicidad de métodos, con lo cual se logra reducir la posibilidad de asumir conclusiones erróneas. La hipótesis es aquí una herramienta fundamental que permite ordenar los datos a fin de construir un cuadro inteligible de la situación, indicando las relaciones entre las partes constituyentes, de un conflicto.

Con el análisis, los datos o hechos fragmentarios –carentes de valor en sí mismos- se transforman en un cuadro significativo al reunirlos e interpretarlos. Se trata de encontrar las claves o patrones de la situación o asunto; es decir, extraer los mejores datos, los que sirven de puntos de apoyo para inferir el significado del conjunto de hechos, lo que da forma a un juicio sobre la realidad y las posibilidades reales de actuar en ella, es decir: inteligencia. Es lo que Washington Platt resume en la frase: “si se toman bastantes ‘nadas’ su suma es ‘algo’”. Una vez probada la hipótesis, evaluados los datos y formado un juicio, se procede a sintetizar los hallazgos en el documento: el producto de inteligencia. La producción de inteligencia se

basa en alcanzar los mejores resultados haciendo uso de los datos obtenidos: extraer el máximo provecho de la información.

Esta etapa la desarrolla el analista de inteligencia, quien elimina informaciones redundantes, erróneas y aquellas otras que no son pertinentes a los requerimientos originales. Es el analista de inteligencia quien prepara las estimaciones o reportes, los que en general intentarán apegarse a los criterios de objetividad, calidad, concisión, oportunidad y globalidad.

Los productos de inteligencia deben proveer a los consumidores un entendimiento del tema y un esquema de conclusiones que se sustenten en los datos evaluados. En algunos casos son las conclusiones lo único que se recuerda de un reporte de inteligencia, de lo que se deriva la importancia que éstas tienen dentro de la estructura del material.

4.4 Aplicación (Distribución y uso)

Esta etapa consiste en difundir los productos de inteligencia exclusivamente a los usuarios previamente definidos en la primera de las fases del ciclo.

La diseminación consiste en hacer que la inteligencia sea presentada en una forma que permita su uso por parte de los usuarios. Dicha forma puede ser provista mediante un amplio rango de formatos, incluidos los reportes verbales o escritos, imágenes, mapas, diagramas, esquemas, bases de datos. La diseminación puede realizarse mediante intercambios físicos de datos o a través de redes de comunicaciones y bases de datos interconectadas. En cualquier caso la seguridad es una prioridad de contrainteligencia en su vertiente de protección o defensa.

Para el usuario –cualquiera que sea- el producto inteligencia debe resultar claro. Las palabras deben tener un sentido único y de interpretación unívoca. Un análisis de alta calidad, preciso y completo, puede perderse si el reporte deja márgenes muy altos para la ambigüedad. De esa forma, el reporte –y la

inteligencia comprendida en él- pierde sentido al no carecer de condiciones para sustentar decisiones.

Dentro de las definiciones del ciclo de inteligencia, del procesamiento y análisis, y la consecuente distribución y uso por parte de los consumidores o usuarios, se desprenderán –a manera de espiral- nuevos requerimientos que completen, especifiquen o simplemente actualicen en el tiempo las estimaciones de inteligencia. Así, como nuevos requerimientos de inteligencia, volverán a la mesa de los servicios, y éstos por su parte, pondrán en marcha las distintas fases del ciclo (hasta aquí la aportación del autor Manolo Vela).

Vistos los temas sobre la clasificación y ciclo de inteligencia, trataremos de explicar los niveles en que dicha actividad se va desarrollando, por un lado, los actores que intervienen y los momentos en que se desarrolla.

Los órganos de inteligencia tienen la responsabilidad de recabar, analizar, evaluar, y entregar conocimiento especializado, misma que es el punto de partida para la toma de decisiones de diversos órganos o funcionarios, quienes a su vez, deben orientar y definir sus necesidades de información y señalar cuales son sus prioridades.

5. Diferencias entre la inteligencia y el Espionaje

Los términos inteligencia y espionaje por mucho tiempo se han utilizado como sinónimos, sin embargo en el contexto de un Estado Democrático, asumen significados muy distintos.

El Diccionario de la Real Academia Española, define al espionaje como la acción de espiar lo que se dice o hace.

La palabra espiar, significa “Acechar; observar disimuladamente lo que se dice o hace” o bien, “intentar conseguir informaciones secretas sobre un país o una empresa”.

El espía es la persona que con disimulo y secreto observa o escucha lo que pasa, para comunicarlo al que tiene interés en saberlo; es el agente al servicio de una potencia extranjera para averiguar informaciones secretas, generalmente de carácter militar.

Definiciones como las citadas anteriormente relacionadas con el término “inteligencia”, han provocado una serie de confusiones y malos entendidos, respecto a la verdadera esencia de las tareas de inteligencia desarrolladas por el Estado.

Ahora bien, la legislación mexicana en materia penal, cataloga al espionaje como un delito en contra de la seguridad de la nación y en términos del artículo 127 del Código Penal Federal, se actualiza cuando un extranjero en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos.

Asimismo se configura el delito cuando un extranjero en tiempo de paz proporcione, sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones, o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares.

El mismo precepto considera espionaje cuando extranjero que, declarada la guerra o rotas las hostilidades contra México, tenga relación o inteligencia con el enemigo o le proporcione información, instrucciones o documentos o cualquier ayuda que en alguna forma perjudique o pueda perjudicar a la Nación Mexicana.

Por su parte el Artículo 128 del Código Penal Federal, considera en el mismo tipo penal, al mexicano que, teniendo en su poder documentos o informaciones confidenciales de un gobierno extranjero, los revele a otro gobierno, si con ello perjudica a la Nación Mexicana.

Con base en lo anterior podemos señalar que la actividad de inteligencia y el espionaje son términos totalmente distintos. En primer lugar, el espionaje se desarrolla al margen de la ética y la legalidad. Mientras que la inteligencia desarrollada por la estructura gubernamental, debe enmarcarse en el orden jurídico que regula la actividad de los órganos que la desarrollan.

La inteligencia gubernamental está sujeta a diversos controles democráticos de carácter político, parlamentario, judicial, administrativo y social, mismos que veremos en el cuarto capítulo del presente estudio. Por su parte, el espionaje es una actividad ilícita y reprobable socialmente.

La inteligencia es útil, pues sirve a los fines del Estado representado por determinados funcionarios, que ejercen atribuciones en beneficio del buen gobierno. El espionaje es dañino pues menoscaba los intereses de las personas y al Estado en particular, razón por la cual en la mayoría de los países se considera como un delito que atenta contra la seguridad misma del Estado en sus intereses fundamentales de existencia.

La inteligencia respeta plenamente las garantías individuales y los derechos humanos; el espionaje atenta contra dichos valores jurídicamente tutelados.

Como puede apreciarse es inexistente un punto de comparación en el significado de estos dos vocablos, sin embargo, la doctrina y el lenguaje común, los emplean indistintamente para referirse a la actividad relacionada con la obtención y procesamiento de información para generar conocimiento.

“El <<espionaje>>, que es una actividad de <<observación>> y de <<información>> proporcionan un material en cierta manera amorfo. La

<<inteligencia>>, por su parte, consiste en recoger, en función de su relevancia para un objetivo, algunos datos de entre los que se encuentran en ese material morfo. Finalmente, esos datos relevantes escogidos por la <<inteligencia>> son separados de todos los demás y reciben el tratamiento de <<secreto>>”³².

En diversos textos se emplea la palabra espionaje para referirse a la inteligencia, sin embargo conviene aclarar que en todo caso algunas prácticas propias del espionaje serán sólo una herramienta entre otras, del proceso de inteligencia, es decir, se refiere únicamente a la etapa de recolección de información, empleando personas. Para considerar a los datos así obtenidos como inteligencia, deben pasar por el proceso de análisis y síntesis ya descritos. La inteligencia tiene que ver con el razonamiento del analista de inteligencia.

5.1 Situación jurídica de los espías en el derecho internacional

El Derecho internacional humanitario, en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), adicionado el 8 de junio de 1977, establece principios relativos al trato de las personas que hayan tomado parte en las hostilidades y caigan en poder de una Parte adversa, se presumirán prisioneros de guerra y por consiguiente estarán protegido por el III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Sin embargo, el artículo 46³³ de dicho Protocolo dispone que cuando una persona haya sido

³² RUIZ MIGUEL, Carlos, “Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional”, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid 2002, p. 20

³³ Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949
Artículo 46 - Espías

1. No obstante cualquier otra disposición de los Convenios o del presente Protocolo, el miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto que caiga en poder de una Parte adversa mientras realice actividades de espionaje no tendrá derecho al estatuto de prisionero de guerra y podrá ser tratado como espía.

capturada realizando actividades de espionaje no tendrá derecho al estatuto de prisionero de guerra y será tratado como espía.

Dicho protocolo establece que un espía no podrá reivindicar el estatus de prisionero de guerra, por tanto, se someterá al derecho interno del país que lo haya capturado. En México, los artículos 127, 128 y 129 del Código Penal Federal prevén penas de prisión y pecuniarias los responsables de espionaje que realicen cualquiera de las siguientes conductas: Extranjero que tenga relación con extranjeros para guiar una posible invasión o alterar la paz interior; Extranjero que sin autorización a extranjeros información militar; Mexicano que tenga relación con el enemigo o proporcione información o ayuda que perjudique o pueda perjudicar a la nación; proporcionar información confidencial de un gobierno extranjero perjudicando a la Nación Mexicana y Tener conocimiento de las actividades o identidad de un espía y no hacerlo saber a las autoridades.

6. Naturaleza jurídica de la inteligencia

Jurídica y doctrinalmente la inteligencia es considerada indistintamente como una función, actividad, servicio, producto u organización, por ello, resulta conveniente determinar su naturaleza en el campo del Derecho.

2. No se considerará que realiza actividades de espionaje el miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto que, en favor de esa Parte, recoja o intente recoger información dentro de un territorio controlado por una Parte adversa siempre que, al hacerlo, vista el uniforme de las fuerzas armadas a que pertenezca.

3. No se considerará que realiza actividades de espionaje el miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto que sea residente en territorio ocupado por una Parte adversa y que, en favor de la Parte de que depende, recoja o intente recoger información de interés militar dentro de ese territorio, salvo que lo haga mediante pretextos falsos o proceda de modo deliberadamente clandestino. Además, ese residente no perderá su derecho al estatuto de prisionero de guerra y no podrá ser tratado como espía a menos que sea capturado mientras realice actividades de espionaje.

4. El miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto que no sea residente en territorio ocupado por una Parte adversa y que haya realizado actividades de espionaje en ese territorio, no perderá su derecho al estatuto de prisionero de guerra y no podrá ser tratado como espía a menos que sea capturado antes de reintegrarse a las fuerzas armadas a que pertenezca.

En un Estado democrático y de Derecho, la inteligencia forma parte del actuar gubernamental, por tal motivo para determinar su naturaleza recurrimos a la doctrina del Derecho Administrativo, por ser la Administración Pública el área del gobierno en que se desarrolla.

Desde el punto de vista jurídico, para considerar que la inteligencia es una función pública porque la realiza el Estado, tendría que ajustarse a los siguientes extremos: ser una actividad esencial y primaria del Estado, es decir, su realización debe ser constante, oportuna, y base para desarrollar otras actividades, a falta de una función el Estado se paralizaría, en ese rubro se encuentran las funciones legislativa, jurisdiccional, función administrativa, electoral seguridad pública, procuración de justicia.

“Por función pública se entiende la actividad esencial y mínima del estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad –de donde su indelegabilidad-, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. Como bien hace notar Manuel María Díez “... el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial...La función pública la ejerce el Estado federal en sus diversos ámbitos de competencia: federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órdenes del poder público”.³⁴

Una función de Estado tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, que el Dr. Fernández Ruiz distingue de las necesidades de carácter general que son la suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad.

³⁴ Fernández Ruiz, Jorge, “Servicios Públicos Municipales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 87 y 88

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado –Federación, entidades federativas, municipios–, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden público.

En virtud de lo anterior, la inteligencia está destinada a usuarios con atribuciones concretas y específicas, y de ninguna manera tiende a satisfacer necesidades de carácter público, mas bien, su aplicación final tiene importantes consecuencias que se reflejan a partir de la aplicación de políticas públicas, que bien realizadas benefician y satisfacen necesidades sociales.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la inteligencia no es una función pública del Estado.

Ahora bien, los servicios públicos están destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, vienen a ser actividades también muy importantes, las que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen exorbitante de derecho privado.

En tal sentido la inteligencia tampoco puede ser considerada un servicio, virtud a que sólo satisface las necesidades de un reducido número de usuarios y su uso de ninguna manera se aplica a la generalidad de la población, como sería el caso de la luz, agua, drenaje, entre otros.

La inteligencia como actividad, "... significa fundamentalmente cómo obtener información o conocimiento anticipado, rasgo, este último, de la mayor importancia; en la anticipación a lo que pueda ocurrir está dirigido fundamentalmente el trabajo de la inteligencia, ya que si se previenen

actividades que pueden dañar gravemente a un Estado, a personalidades públicas o a la economía, se lograría paliar sus efectos...”³⁵

Por consiguiente, la inteligencia es una actividad técnica realizada por determinados órganos de gobierno, su finalidad es satisfacer las necesidades específicas de un selecto grupo de usuarios, quienes la utilizan para tomar las mejores decisiones y obtener resultados óptimos.

Para determinados órganos, la inteligencia no es un fin en sí mismo, sino que solo es un instrumento que permite desempeñar de mejor manera una determinada actividad o función, por ejemplo, en México, ciertos órganos realizan actividades de inteligencia para garantizar su fin último, ejemplo, inteligencia para la defensa, para la seguridad nacional, para la seguridad pública o para la procuración de justicia.

También existen autores que consideran a la inteligencia como un producto, consistente en información procesada, analizada, diseminada y distribuida a los usuarios responsables de tomar decisiones de gobierno, lo cual es exacto.

En resumen en el marco de nuestro estudio, la inteligencia gubernamental, es el conjunto de actividades que realizan diferentes unidades u órganos del Estado, en las que participan diferentes personas con la finalidad de lograr un producto final objetivo, imparcial, completo, certero y veraz, producto del llamado ciclo de inteligencia.

Por último, puede entenderse como un producto derivado de las actividades de inteligencia.

³⁵ SERANI PRADENAS, Edmundo. Definiciones de inteligencia militar y ámbito de la inteligencia militar y policial. en http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/049-01.htm, consultado el 23 de noviembre de 2007.

7. Ámbitos en los que se desarrollan las actividades de inteligencia

Entender una situación compleja, ha sido una constante a lo largo de la historia. Defenderse de las amenazas y aprovecharse de las oportunidades que el entorno podía ofrecer sólo era posible si se disponía del conocimiento adecuado. Esta necesidad ha permanecido por lo tanto inmutable a lo largo de los siglos; sin embargo, lo que ha cambiado enormemente han sido las formas mediante las cuales el gobernante ha obtenido la información que necesita³⁶.

Si bien es cierto que la inteligencia surge primeramente en el campo militar, se extiende a otras áreas de gobierno, cuando el Estado ve cómo su cómodo dominio comienza a ser cuestionado por un número cada vez mayor de actores, como empresarios, banqueros y otros Estados. Por tanto emerge la necesidad de contar con información valorada, integrada con otras existentes contrastada y evaluada; una información que, en definitiva le permita dirigir las grandes líneas de actuación del Estado y proteger sus intereses y objetivos nacionales; esto es, el gobernante necesita inteligencia³⁷.

Díaz Fernández, señala que hasta que el gobernante no comprendió lo vital de la información y configuró una parte de su Administración para desarrollarla, haciéndola depender jerárquicamente de él y financiándola con los recursos de la hacienda pública, el servicio de inteligencia no pudo comenzar a cobrar vida.

Resulta entendible que la inteligencia surgiera primeramente en el ámbito estatal, sin embargo actualmente, el Estado no es el único que recurre a ella según veremos en este apartado, pues actualmente el ámbito empresarial ha desarrollado y explota la inteligencia con la finalidad de conocer a la competencia, conocer el mercado que se pretende penetrar, palpar la

³⁶ MENNEVEE Roger citado por Antonio M. Díaz Fernández en los "Servicios de Inteligencia Españoles", Alianza Editorial, Madrid 2005, p. 47.

³⁷ Díaz Fernández Antonio M. los "Servicios de Inteligencia Españoles", Alianza Editorial, Madrid 2005, p. 48.

preferencia del consumidor, mejorar los productos para lograr mayores beneficios o conocer las vulnerabilidades de los competidores, etc.

Díaz Fernández sostiene que según el régimen al que sirven, las organizaciones de información adoptan tres formas distintas: policías políticas en los regímenes totalitarios, agencias de seguridad independientes en los autoritarios y servicios de inteligencia en las democracias. Es a medida que nos acercamos a las democracias cuando las organizaciones de inteligencia se hacen más puras y, allí la información pierde toda su intención de ser empleada para la acción dirigiéndose exclusivamente a informar al gobierno en la toma de decisiones³⁸.

7.1 Sector Público

Las actividades de inteligencia en la mayoría de los países, encuentran mayores espacios en el sector público, específicamente en el ámbito gubernamental sea de naturaleza civil o militar, lo que constituye el objeto de estudio de la presente investigación, con la intención de conocer la actuación de los entes públicos que la realizan, justificar su existencia y evaluar sus resultados.

7.1.1 Inteligencia Gubernamental

En el sistema organizacional del Estado mexicano a nivel federal, múltiples son las entidades que desarrollan actividades de inteligencia para auxiliar la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública federal, principalmente, aunque no necesariamente la única, debido a que las autoridades administrativas locales de carácter estatal y municipal también

³⁸ DÍAZ FERNÁNDEZ Antonio M., "Los servicios de Inteligencia Españoles", Alianza Editorial, España 2005, p. 55.

deben ejercer funciones que necesariamente requieren de inteligencia para ejecutar de mejor manera sus funciones.

El quehacer gubernamental divide a la inteligencia en dos grandes clases: militar y civil, dichas clases a su vez se subdividen en especialidades, es decir de acuerdo al órgano que la genera y la utilidad que se le da, de ahí que se hable de inteligencia criminal o para la procuración de justicia, inteligencia para la seguridad pública, inteligencia financiera, etcétera.

7.1.2 Inteligencia Militar

Dentro de la Administración Pública Federal los órganos marciales tienen una larga trayectoria desarrollando tal actividad, incluso son pioneros, pues la inteligencia surge precisamente en el ejército en cuestiones de guerra y actualmente la siguen desarrollando con fines de defensa nacional, mantenimiento de la paz y el orden público.

La inteligencia militar es la tarea desarrollada por unidades específicas dentro de las Fuerzas Armadas, recoge información acerca del enemigo actual o potencial para permitir planear adecuadamente las eventuales operaciones... La formación de departamentos profesionales de inteligencia militar se produjo a lo largo del siglo XIX.³⁹

En las democracias actuales, la inteligencia militar es un recurso con el que cuentan los gobiernos para garantizar la seguridad y defensa del Estado, sin dejar de proteger las fronteras y la seguridad interior, su tarea en muchos casos se ha ido alejando de los conflictos bélicos para centrarse en atender los problemas internos de seguridad en los países, tal es el caso de México, donde las fuerzas armadas, son un soporte importante en tareas y acciones de seguridad y de carácter social.

³⁹ Obtenido de la página de internet <http://www.wzo.org.il/es/recursos/view.asp?id=354>, el 30 mayo 2006.

En el siguiente capítulo estudiaremos el caso particular de la inteligencia militar mexicana, pero adelanto que las fuerzas armadas en nuestro país tienen una reglamentación específica para tiempos de paz y de guerra, donde la vocación pacifista del Estado mexicano, hace que la actuación del ejército y la armada, dediquen su actuación básicamente a la protección del territorio nacional y áreas estratégicas, de potenciales amenazas provenientes del exterior e interior, además de que proporcionan apoyo a las autoridades civiles ante contingencias de diversos tipos. Resulta importante resaltar la subordinación de las fuerzas armadas al Presidente constitucionalmente electo, lo que ha evitado problemas como los que enfrentan diversos países sudamericanos donde los excesos de los ejércitos ha llevado a constantes abusos a las garantías individuales y derechos humanos de los ciudadanos y consecuentemente han sentado en el banco de los acusados a los órganos de inteligencia ante los órganos internacionales de protección a los derechos humanos.

7.1.3 Inteligencia Policial

Las instancias de seguridad pública y sus respectivos cuerpos policíacos tienen facultades expresas para desarrollar actividades de inteligencia que permiten mejorar y garantizar las condiciones de seguridad pública que demanda la población.

La inteligencia policial tiene como fin obtener información que ayude al Estado a combatir al crimen organizado en todas sus modalidades, como el terrorismo, el tráfico de estupefacientes, lavado de dinero, tráfico de personas, etc., para lograr dicha información, se recurre a las operaciones especiales, intervención, seguimientos y desde luego el desarrollo del ciclo de inteligencia.

Cabe señalar que la actuación y organización de los grupos dedicados a delinquir, son muy complejos, debido a que cuentan con esquemas muy

cerrados de penetración e identificación, además de tener apoyos de personas y grupos, mismos que obtienen con base en sobornos, intimidación o extorsión, ante esos esquemas, la inteligencia resulta ser un instrumento legal útil y efectivo para combatir la criminalidad.

“Los servicios de información policiales están orientados a la protección del orden público. Por lo tanto es una actividad que se desarrolla dentro de las fronteras del estado, donde el gobernante sí tiene autoridad. Estos servicios trabajan con actos estrictamente tipificados por las leyes penales de su país, esto es, delitos. Su función es de carácter preventivo, ya que mediante su presencia y conocimiento de ciertos entornos disuaden de la comisión del delito: pero, por otra parte, tienen una función represiva, ya que una vez cometido éste facilitan a la autoridad judicial las pruebas suficientes para la condena del culpable”.⁴⁰

7.1.4 Inteligencia para la Seguridad Nacional

Los servicios de inteligencia que tienen como función proteger la seguridad del Estado, buscan fuentes de peligro para el Estado, controlan a personas y actuaciones sospechosas, vigilan posibles riesgos y, en definitiva, atienden a las amenazas que puedan hacer peligrar los elementos fundamentales del Estado y su propia existencia. Esta información puede ser de carácter político, económico, intelectual, cultural y, en definitiva, sobre cualquier campo relacionado con las amenazas y potencialidades que puedan afectar las decisiones que tome el gobernante con respecto a otros Estados o grupos que actúen tanto en el interior como en el exterior de sus fronteras⁴¹.

De acuerdo con Díaz Fernández, citado anteriormente, la inteligencia que producen los servicios de inteligencia es neutral, ya que su trabajo consiste simplemente en poner los datos contrastados, integrados y evaluados a

⁴⁰ DÍAZ FERNÁNDEZ Antonio M., op cit, p. 71

⁴¹ Idem, p. 71

disposición del gobierno. Con ese producto, el gobernante tomará las medidas que considere necesarias o bien tendrá un mayor conocimiento de su entorno para posteriores decisiones.

Asimismo, sostiene que excepto en Estados Unidos y Dinamarca, cuyos servicios sí tienen poderes policiales, en cualquier otro país los servicios de inteligencia deberán poner en conocimiento de las autoridades policiales cualquier indicio que tengan de acciones delictivas. Del mismo modo, cuando estas actividades delictivas se convierten, en una amenaza para el Estado, los servicios de información policial deben pasar a los servicios de inteligencia la dirección y responsabilidad de su vigilancia. Es precisamente en amenazas como el terrorismo, en que la necesidad de coordinación y transmisión de información es más importante, donde mayores acuerdos deben existir sobre cómo repartirse las responsabilidades para combatirlas. Por último afirma que para poder diferenciar entre sí a todas estas organizaciones el mejor criterio será que mientras que para los servicios militares y policiales la información es instrumental para su actividad, para los servicios de inteligencia es el producto final de su trabajo. Final para el servicio de inteligencia pero no para el gobernante, para quien conocer no es un fin en sí mismo sino un medio para el ejercicio del poder político que tiene atribuido⁴².

La inteligencia es una herramienta para las organizaciones policíacas; para las instancias de decisión es un instrumento y es un fin para aquellas instancias que deben producirla.

7.1.5. Contrainteligencia

La contrainteligencia tiene por objeto contrarrestar los posibles actos de robo de secretos, infiltración e injerencia de los órganos de inteligencia. La

⁴² DÍAZ FERNÁNDEZ Antonio M. Ibidem, pp. 72 y 73

contrainteligencia se dedica también a recolectar y analizar datos relacionados con otros servicios de inteligencia o grupos antagónicos.

La esencia de la inteligencia como señala Angello Codevilla, es la posibilidad de contrarrestar la posibilidad de penetración a las instituciones, información, personas y actividades relacionadas con la inteligencia, para ello es necesario conocer a la inteligencia hostil, controlar lo que sabe y de ser posible, controlar lo que hace, eso, según el autor en cita, es la diferencia y la seguridad, ésta última es identificada como la simple protección de los secretos.

La Ley de Seguridad Nacional, en su Artículo 32, señala: “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”

La contrainteligencia gubernamental es una actividad que se desarrolla al interior de los órganos de inteligencia, pero también puede desarrollarse en órganos o dependencias ajenas a la inteligencia pero que requieren esquemas de protección y disuasión de actos que obstaculicen o dañen su operación, organización, estructuras y correcto funcionamiento.

7.2 Sector privado

La generación y uso de la inteligencia no es una actividad privativa del sector público, ya que el sector privado ha sabido aprovecharla en beneficio de personas físicas y morales, es sabido que uno de los sectores que mayormente la ha aprovechado, es el relacionado con la economía, de ahí que resulten reales los señalamientos de que muchas empresas han recurrido a esas prácticas para anticiparse a sus competidores en el lanzamiento de marcas y productos novedosos, con la finalidad de atraer la preferencia de los consumidores y desde luego, obtener jugosas ganancias.

8. Vinculación con las funciones del Estado

Páginas atrás se dijo que una función estatal, es aquella actividad esencial y primaria del Estado cuya realización debe ser constante, oportuna, y base para desarrollar otras actividades. Si faltara o dejara de realizarse una función el Estado se paralizaría o tendería a desaparecer

Las funciones del estado, se fundan en la idea de soberanía y conlleva el ejercicio de potestad, imperio y autoridad, atiende al interés público. Para fines de nuestro estudio, dichas funciones son la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y hacienda pública, dentro de las cuales se encuentra la defensa nacional y la procuración de justicia. Solo por enunciarlas podemos decir que existen otro tipo de funciones que no están directamente vinculadas a las cuestiones de inteligencia, tal es el caso de la función legislativa, judicial o electoral.

8.1 Defensa nacional

La inteligencia surge como una actividad propia de las fuerzas armadas cuyo objetivo era conocer las fortalezas y las debilidades del enemigo en la guerra, actualmente la mayoría de los ejércitos del mundo las siguen desarrollando, para cumplir con las funciones de defensa nacional sea en tiempos de paz o de guerra.

Cabe aclarar que en México, esta actividad la desarrolla la milicia con la finalidad de cumplir sus tareas constitucionales, es decir proteger el territorio y el patrimonio nacional de posibles amenazas que vulneren potencialmente la seguridad de las naciones.

En efecto, los tiempos modernos han enseñado que los enemigos de un Estado se encuentran dentro del propio Estado o fuera de él, sin embargo la concepción de que los adversarios de un Estado fueran otros entes de su misma naturaleza, ha sido superada, porque los enemigos son

personificados por grupos terroristas, delincuencia organizada, grupos subversivos que operan y dañan la seguridad de una estado o una sociedad y en ciertos casos traspasan las fronteras de uno o varios países.

Dicha situación ha obligado a los Estados a modificar su manera de hacer frente a sus enemigos, ello ha impactado desde luego la forma de tratar las actividades de inteligencia.

Particularmente el Estado mexicano, por ser de vocación eminentemente pacifista tiene reglamentada la actuación de sus fuerzas armadas para tiempos de paz, en consecuencia, las actividades de inteligencia que desarrollan el ejército, la fuerza aérea y armada de México se encuentran inmersas en las tareas que legalmente tienen conferidas dichos institutos armados.

8.2. Seguridad nacional

La seguridad nacional es el ámbito donde tiene su mayor aplicación la inteligencia, cabe señalar que en la doctrina de los intereses dentro de un estado democrático, la seguridad nacional es un tema muy repetido como parte de la argumentación que justifica las actividades de los órganos de inteligencia así como la reserva y secrecía de los productos o documentos que tienen relación con la misma. La legislación recurre con mucha frecuencia a dicho término, pero éste muy pocas veces es definido y entendido, por lo tanto, aunque el tema no forma parte central de este estudio, es necesario ahondar en su significado, considerando los vocablos que lo integran “seguridad” y “nacional”.

En la actualidad uno de los temas fundamentales en la percepción cotidiana de la sociedad que genera constantes demandas a las autoridades, es el relacionado con la seguridad, cuya aparente falta, ha adquirido un nivel de

problemática nacional, por lo tanto, los gobiernos la consideran entre sus tareas más importantes.

La seguridad tiene que ver con un aspecto psicológico de certeza, tranquilidad y confianza. La seguridad se entiende como una situación en la cual se está a salvo de todo riesgo y peligro, puede considerarse bajo dos aspectos: desde el subjetivo, entraña la confianza de cada quien de que sus bienes y derechos están a salvo de riesgos; desde el objetivo, implica un orden jurídico cuya eficacia está garantizada por el poder público⁴³.

Doctrinalmente la seguridad se concibe no como un fin, sino como un medio; en los Estados Democráticos y de Derecho, la seguridad es entendida como un valor fundamental que permite el desarrollo individual y colectivo de los seres humanos.

Se entiende como una condición ineludible para la fundación, estabilidad y permanencia de la sociedad políticamente organizada, “La seguridad es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de derecho democrático. La seguridad instalada en las instancias de la filosofía política ha exigido al derecho la provisión de definiciones instrumentales y operativas para llegar al terreno de la praxis y de la eficacia”⁴⁴.

Cuando se alude a la seguridad como un valor⁴⁵ fundante, se refiere a que a partir de éste se construyen y establecen las instituciones que hacen posible la convivencia armónica de una sociedad; es así porque en un estado de

⁴³ Fernández Ruiz, Jorge, “Seguridad Pública Municipal”, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2003, p. 21.

⁴⁴ Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto, citado por Fernández Ruiz Jorge, en Seguridad Pública Municipal, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2003.

⁴⁵ Para Rodolfo Luis Vigo, en su obra Interpretación Constitucional, Los valores en su conjunto se constituyen en el núcleo básico ético-social, informador, orientador y legitimador último del ordenamiento jurídico; es decir, tienen por misión la de operar principalmente con una función crítica y orientadora de la producción jurídica, de modo que indican sus fines fundamentales, por ende, permiten ir justipreciando el contenido apropiado o desacertado de las reglas jurídicas.

caos, anarquía o autoritarismo es imposible establecer condiciones de respeto a los derechos de las personas o el normal ejercicio de las funciones públicas.

La propia constitución como ley suprema de un Estado, sería imposible de sostenerse si estuvieran ausentes las condiciones mínimas de seguridad que permitieran el normal ejercicio de los órganos de gobierno responsables de cumplirla y hacerla cumplir.

La seguridad en estos términos trasciende al ámbito meramente jurídico y se hace indispensable en todas las actividades del quehacer humano.

La seguridad es considerada por autores como Francisco Alonso Pérez, como una necesidad, que es innata a los hombres para estar seguros en todos los actos de su existencia, desde sus actividades personales hasta aquellas actividades cuya protección está encomendada específicamente a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad.

En su teoría de los valores jurídicos, Luis Recasens Siches, señala que el Derecho habría surgido por el impulso de una urgencia de seguridad. La necesidad natural del hombre a resolver el problema de la inseguridad se refleja en su deseo de saber a qué atenerse en sus relaciones con los demás; de saber cómo se comportarán ellos con él, y qué es lo que él debe y puede hacer frente a ellos; y precisa no sólo saber a qué atenerse sobre lo que debe ocurrir, sino también saber que esto ocurrirá necesariamente; esto es, precisa de certeza sobre las relaciones sociales, pero además de la seguridad de que la regla se cumplirá, de que está poderosamente garantizada^{cfr.}.

^{cfr.} Cfr. Luis Recasens Siches, Tratado General de Filosofía del Derecho. México 1975, primera edición 1959.

Según este autor la seguridad es un valor inferior a otros como la justicia, la equidad, la libertad, la igualdad, pero condición indispensable para que éstas puedan desarrollarse.

Con base en las ideas del Maestro Recasens, podemos señalar que los principios, normas y valores contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como garantías individuales, la soberanía nacional; la renovación de los titulares de los órganos estatales; la forma de gobierno republicana y democrática; la organización federal; la división de poderes; la creación y aplicación de leyes; la impartición de justicia, entre otros, serían de difícil realización si nuestro país no contara con las condiciones mínimas de seguridad para garantizarlos.

Ahora bien, la seguridad como factor determinante de la organización Estatal y convivencia social, se manifiesta en diferentes categorías o modalidades entre las que sobresalen la jurídica, la pública, la ciudadana, la nacional, la internacional y la social, todas ellas se refieren en diferentes grados a la seguridad personal que es garantizada por el Estado.

La seguridad en este contexto, es un factor esencial en la construcción de todo orden social justo, libre y democrático.

En tal sentido, la seguridad nacional se entiende como la condición que asegura la existencia de un ambiente propicio para que todas las actividades del conglomerado social se desarrollen armónicamente y garantiza que las instituciones públicas funcionen adecuadamente en beneficio de la existencia del Estado, entendido como la organización social y política constituida por cinco elementos básicos: territorio, población, orden jurídico, gobierno y el fin teleológico consistente en procurar el bienestar y felicidad de cada persona en lo individual.

El distinguido jurista Jorge Fernández Ruiz señala que “En el contexto del Estado la seguridad es un *telos*, habida cuenta que el ente estatal trata de

preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones de orden público –implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan- y a todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos. Cuando atañe a la defensa de sus órganos o instituciones de una agresión externa o de un movimiento subversivo interno, se habla de seguridad nacional...”⁴⁶

El maestro Fernández Ruiz, sostiene que la seguridad nacional y seguridad pública son dos funciones públicas afines pero diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer.

Los aspectos que determinan a la seguridad nacional, justifican dar a ésta consideraciones especiales, de acuerdo a su propia y especial naturaleza, cuyas características son las siguientes:

1. Es una función derivada de la Constitución
2. Es una función asignada al Presidente de la República pero por disposición legal se distribuye en tramos de responsabilidad a varias dependencias.
3. Tiene presencia en todo el territorio nacional
4. Los fenómenos que pueden atentar contra la misma, rebasan la circunscripción territorial de varios estados de la República, pudiendo afectar a otros países.
5. Las consecuencias jurídicas, económicas, políticas o sociales derivadas de una amenaza a la seguridad nacional pueden trascender al ámbito nacional e internacional.
6. Los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, tienen un carácter atemporal, es decir no se agotan en un solo momento, sino que se gestan y perpetúan por mucho tiempo, contado en meses e incluso años.

⁴⁶ FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, “Seguridad Pública Municipal”, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México 2003 p. 35

7. Los hechos que se consideran amenazas o riesgos a la seguridad nacional, pueden atentar contra personas e instituciones y rebasan la capacidad de actuación y respuesta de las instancias gubernamentales en situaciones ordinarias.
8. La ausencia de seguridad nacional, pone en riesgo la existencia misma del Estado, sus instituciones y cualquier posibilidad de organización social armónica.
9. La seguridad nacional es un requisito indispensable para la estabilidad de un Estado Democrático y vigencia de los derechos humanos.
10. Los fenómenos que acechan a la seguridad nacional, son de carácter dinámico, cuentan con pluralidad de hechos, conductas o sujetos difíciles de percibir de manera ordinaria.
11. Todos los órganos de gobierno en los tres niveles, son responsables de su preservación.
12. Los juicios para valorarla se enfocan a la preservación del bien superior que es la existencia del Estado, la preservación del orden constitucional y la integridad social.

8.3 Procuración de justicia

La procuración de justicia es una función pública del Estado que tiene como propósito la investigación y persecución del delito, está a cargo del Ministerio Público, quien debe llevar a los presuntos responsables ante los tribunales a efecto de que sean castigados por los daños infligidos a la sociedad.

En el campo de la procuración de justicia, particularmente en investigación del delito, se encuentra uno de los espacios más prolijos de la inteligencia en su vertiente criminal, es decir la investigación de los grupos y fenómenos delictivos.

En este campo recibe el nombre de inteligencia criminal, sin embargo, autores como José Manuel Ugarte, señalan que la Inteligencia Criminal no

es, en sentido estricto, actividad de inteligencia; sino la aplicación de la metodología del análisis de inteligencia a la actividad policial en la lucha contra las organizaciones criminales; lo cual me parece muy lógico.

Independientemente de la postura, es evidente que la inteligencia encuentra un ámbito mas de aplicación en la estructura gubernamental, tiene por objeto apoyar la investigación de hechos consumados considerados delitos, así como la investigación de fenómenos delictivos con el propósito de prevenirlos. En este sentido la inteligencia se convierte en una herramienta que permite tomar acciones preventivas y no solo reactivas.

Es cierto, anteriormente las organizaciones delictivas no eran tan grandes y numerosas y sus formas de operar tampoco representaban mayor complejidad, sin embargo a medida que la sociedad se desarrolla los grupos delincuenciales también se van diversificando, sea por su composición y estructura, como por su capacidad de operar y actuar, o bien por las áreas de la vida social que impactan.

Ante esa situación, la inteligencia resulta ser un instrumento que posibilita al Estado hacer frente a dichos grupos, en beneficio de la seguridad.

8.4 Seguridad pública

La seguridad pública es la condición deseada por todo Estado para que sus integrantes gocen de la tranquilidad que les permita desarrollarse material y espiritualmente. Es una función a cargo del Estado, cuyo objetivo es mantener el orden y la paz social, por conducto de un cuerpo de policía.

En este ámbito, la inteligencia se desarrolla de manera natural, pues la seguridad pública está presente como función en todos los niveles de gobierno, es la percepción mas clara que cualquier persona puede tener de la presencia del poder estatal.

La función de policía, se manifiesta en diversos quehaceres, tales como fiscal, de tránsito, forestal, ecológico, en general se le atribuye un carácter preventivo, sin embargo, también es reactivo, pues en un caso extremo puede usar la fuerza que legítimamente tiene conferida, para salvaguardar el orden público y la paz social. En ese sentido, la inteligencia tiene ese doble carácter preventivo y reactivo.

8.5 Protección de instalaciones estratégicas

Las instalaciones estratégicas en el Estado mexicano, en su mayoría forman parte del patrimonio nacional que impulsa la economía nacional y la estabilidad, de ahí deriva su enorme importancia. Entre estas destacan las instalaciones petroleras, de energía eléctrica o nuclear, también figuran puntos importantes para la comunicación eléctrica, o electromagnética, así como vías de comunicación, tramos carreteros importantes, medios de transporte, puertos y aeropuertos, aduanas, fronteras, presas generadoras de energía, áreas naturales protegidas, etc.

De conformidad con el artículo 146 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instalaciones estratégicas son los espacios, inmuebles, construcciones, mueble, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, establece el alcance de las instalaciones estratégicas, incluyendo a las actividades que tiendan a mantener la seguridad nacional, que de acuerdo con lo expuesto en el punto 2.2 del capítulo segundo de esta investigación, es decir, todos aquellos

espacios, inmuebles, construcciones, mueble, equipo y demás bienes de las instancias de seguridad nacional, que de acuerdo al análisis referido en el mencionado punto 2.2, puede ser cualquier instancia facultada por una Ley para realizar acciones enfocadas a preservar la seguridad nacional, y no necesariamente serían las instancias referidas en el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional y artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para la protección de dichas instalaciones, la inteligencia resulta un aliado importante, sobre todo en los tiempos en los que las instalaciones estratégicas han sido objeto de ataques y amenazas por parte de diversos grupos, mismos que en algunos casos han consumado actos de sabotaje.⁴⁷

Sobre el particular surge el deber de tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad nacional, sobre todo en una época en la que hemos sido testigos de los enormes grados de violencia hacia las personas e instituciones públicas, circunstancias que obligan a la corresponsabilidad y

⁴⁷ En febrero Sawat al-Jihad (La Voz de la Guerra Santa), la revista electrónica de Al-Qaeda en la península arábiga, anunció: "Es necesario atacar intereses petroleros en todas las regiones que sirven a EU, no sólo en Medio Oriente. El objetivo es recortar sus suministros por cualquier medio". Se hacía mención específica de México, Venezuela y Canadá como países en los que sería apropiado atacar "pozos de producción, oleoductos para exportación, terminales, transportes y todo lo que pueda reducir el inventario petrolero de EU, confundir y ahorcar su economía".

Es fácil desdeñar los amagos de Al-Qaeda como declaraciones vacías. Pero es insensato hacer caso omiso de ellas. Cuando una organización tiene un historial de amenazas pronunciadas seguidas por ataques armados, se debe responder con seriedad. Aun si los petroguardianes mantienen fuerte vigilancia contra Al-Qaeda, existen otras abundantes amenazas a la energía en América.

Porque si bien hay razón para preocuparse por el terrorismo y el sabotaje del otro lado del mundo, muchas amenazas al petróleo se hallan dentro de la región. Esto se verifica si expandimos la lista de objetivos, más allá del petróleo, a los energéticos en general.

Donald Hamilton, Director del Instituto Conmemorativo para la Prevención del Terrorismo. Texto publicado en Foreign Affairs en español, volumen 7, número 3, "Energía: el reto", que se distribuirá a partir del jueves 12 de julio. Fuente: Periódico El Universal. Miércoles 11 de julio de 2007

sensibilidad de todas las instancias gubernamentales en materia de seguridad del país⁴⁸.

En ese sentido la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), dispone que el resguardo de las instalaciones estratégicas queda a cargo de la Federación, que se coordinará con las Instituciones locales y

⁴⁸ “El gobierno federal reconoció que instalaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex) fueron objeto de “ataques” criminales, luego de que la madrugada de este martes ocurrió una nueva explosión en ductos de la paraestatal en Querétaro. Las primeras investigaciones técnicas señalan que artefactos explosivos fueron colocados en las válvulas de salida de diversas líneas del gasoducto de Coroneo, en el municipio de Corregidora, en Querétaro. Según expertos, la ubicación de los explosivos tuvo el propósito de que los incendios se prolongaran por varias horas, hasta agotar el combustible de los ductos y con ello lograr un mayor impacto. El sabotaje se dio después de la 1:00 de la mañana...” El Universal, Miércoles 11 de julio de 2007, Jorge Ramos y Silvia Otero

“IFAI ordenó revelar ubicación de ductos, aunque Pemex los considere estratégicos

A pesar de ser considerada un área estratégica de seguridad nacional, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información permite a cualquier persona conocer la ubicación exacta de los ductos, terminales, estaciones o subestaciones, plataformas petroleras y demás plantas industriales de Petróleos Mexicanos (Pemex).

A través de una solicitud de información, un ciudadano pudo obtener la carpeta que entregó el entonces director de Pemex-Refinación, Juan Bueno Torio, al gobierno de Veracruz, con la ubicación de la infraestructura petrolera.

En principio, la paraestatal negó que haya entregado la información por ser de “seguridad nacional” y porque existan 75 averiguaciones previas contra personas que habían intentado quebrantar los ductos, principalmente para extraer combustible de manera clandestina.

Pero el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) resolvió que Pemex sí debía entregar dicha información.

Pemex argumentó que no podía cumplir la solicitud bajo el artículo 13 de la misma Ley de Transparencia, que determina que “información reservada” no deberá ser divulgada si compromete la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. La paraestatal sostuvo también que la carpeta entregada al gobierno veracruzano no debía ser dada a conocer porque contiene de manera precisa la ubicación de las instalaciones de Pemex-Refinación. Pero la misma paraestatal ha dado a conocer, a través de su portal de internet “información reservada”. Por ejemplo, en la dirección www.pep.pemex.com se puede conocer a detalle un censo de los ductos que tiene Pemex-Exploración y Producción, las plataformas marinas, las instalaciones marítimas costa afuera así como los principales oleoductos. También es posible conocer la ubicación de los campos y pozos por región y activo, los principales gasoductos en operación y los sistemas de recuperación. Cuando el IFAI le solicitó a Pemex que presentara sus alegatos para negar la entrega de la información sobre la carpeta entregada al gobierno de Veracruz, Pemex fue más preciso. Señaló que proporcionar información estratégica respecto de las instalaciones que son utilizadas para la producción, el almacenamiento y la distribución de hidrocarburos, brindaría un panorama de puntos vulnerables que pudieran ser fácilmente utilizados para acciones de sabotaje. Pemex-Refinación reconoció estar en situación “permanente de riesgo” y que la delincuencia que gira en torno de la industria petrolera “se ha vuelto más especializada”. El recurso de revisión que se presentó ante el Instituto Federal de Acceso a la Información fue resuelto por el entonces comisionado Horacio Aguilar, en marzo de 2005, y fue uno de los varios recursos que han permitido que los ciudadanos conozcan más de Pemex.” El Universal, Miércoles 11 de julio de 2007, Lilia Saúl

municipales correspondientes por razón del territorio en el ejercicio de esa función, las cuales garantizarán la seguridad perimetral y el apoyo operativo en caso necesario. Asimismo, dispone que el Ejecutivo Federal constituya un Grupo de Coordinación Interinstitucional para las Instalaciones Estratégicas, que expedirá, mediante acuerdos generales de observancia obligatoria, la normatividad aplicable en la materia.

Como medida de protección a las instalaciones estratégicas, el Consejo Nacional⁴⁹, de acuerdo con el artículo 149 de la LGSNSP, establecerá los casos, condiciones y requisitos necesarios para el bloqueo de las señales de telefonía celular en las instalaciones de carácter estratégico para los fines de seguridad pública.

9. Objetivos y fines de la inteligencia en el sector público

La inteligencia, en su aplicación más amplia, se entiende como el insumo para la definición de políticas públicas, diseño de estrategias y toma de decisiones. Es importante considerar que entre los objetivos de la inteligencia no sólo se encuentran el identificar y abatir riesgos, sino detectar oportunidades, en ese sentido, la correcta aplicación de la inteligencia, puede resolver múltiples problemas y señalar coyunturas que aseguren el éxito en decisiones y acciones de gobierno.

A continuación se exponen los ámbitos en los que la inteligencia tiene su rol más importante, las políticas públicas que define el gobierno para alcanzar las metas nacionales, el diseño de estrategias que servirán para resolver problemas o aprovechar oportunidades, así como la toma de decisiones en los altos niveles de gobierno.

⁴⁹ El Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, está integrado por el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; El Secretario de Seguridad Pública; los Gobernadores de los Estados; El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema

9.1 Toma de decisiones

La vida individual, social y política es una constante en relación con la toma de decisiones, en el plano individual, la decisión de una persona tiene impacto en sí misma o en sus dependientes; desde el gobierno se decide el destino de todo el grupo social y político.

El abogado Néstor Pedro Sagüés, identifica a la toma de decisiones como el “quid” del acto político “En su estudio del comportamiento político, David Butler –después de considerar los distintos patrones del hecho político- juzga que “la política concierne enteramente a la gente, a la manera en que los individuos toman decisiones y al modo como ellos reaccionan ante tales decisiones”. Este punto de vista no es nada inusual en los medios especializados: entre muchos otros, Hebert A. Simon (del Instituto Carnegie de Tecnología), también piensa que la adopción de decisiones hace al “núcleo de lo político, como es votar, legislar, juzgar y administrar... Ignacio Greco, que la política concierne a una serie ininterrumpida de decisiones y actos; y Francisco Murillo Ferrol también apunta que no de los sentidos fundamentales del vocablo política alude, precisamente, al adoptar actitudes frente a diferentes problemas (en concreto, decisiones)”⁵⁰.

Cualquier decisión tiene consecuencias que impactan el presente y el futuro, por ello, es conveniente tomar decisiones acertadas, debido a que en la realidad una mala decisión es irreversible.

“La toma de decisiones consiste, básicamente en elegir una alternativa entre las disponibles... La toma de decisiones importa la elección de un camino a seguir, por lo que en un estadio anterior deben evaluarse alternativas de acción. Si estas últimas no están presentes, no existirá decisión. En las organizaciones, que se encuentran sometidas constantemente a la toma de

⁵⁰ SAGÜÉS, Néstor Pedro “Mundo Jurídico y Mundo Político”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978. p. 112

decisiones, la información adquiere un rol fundamental, y por ello un valor inigualable... El proceso de toma de decisiones se divide en siete etapas identificadas de la siguiente forma: 1. Identificar y analizar el problema; 2. Identificar los criterios de decisión y ponderarlos; 3. Generar las alternativas de solución; 4. Evaluar las Alternativas; 5. Elección de la mejor alternativa; 6. Implementación de la decisión y 7. Evaluación de los resultados...

...En el plano individual las decisiones generalmente se adoptan por intuición, en el ámbito gubernamental, cualquier decisión debe derivar de un riguroso análisis y conocimiento profundo basado en la información”⁵¹

La razón de ser de todo órgano de inteligencia, es proveer de insumos suficientes para que los responsables de los órganos de gobierno, tomen decisiones acertadas de conformidad con sus atribuciones, en ese sentido se evidencia que los funcionarios que más demandan productos de inteligencia, son los que se encuentran en los primeros niveles de gobierno, ahí donde se desarrolla la alta dirección o alta administración pública, pues justamente en ese nivel la toma de decisiones es una constante, de ahí surgen las estrategias que los niveles tácticos definen y los niveles operativos ejecutan.

Los órganos de inteligencia, en su tarea preventiva, tienen la obligación de identificar el problema, después de eso analizarlo para poder evaluar los escenarios y proponer los criterios de decisión, para lo cual previamente deben generar las alternativas de solución, evaluar dichas alternativas y ponderar la mejor, informando todo ello al tomador de decisiones. Sin embargo la tarea del órgano de inteligencia continúa en la evaluación de resultados, para analizarlos y si es necesario adoptar nuevos criterios para futuras decisiones, de esa manera el ciclo de inteligencia siempre se mantiene dinámico y constante.

⁵¹ Tomado de la página de Internet de la enciclopedia Wikipedia http://es.wikipedia.org/wiki/Toma_de_decisiones, consultado el 30 de julio de 2008.

9.2 Diseño de estrategias

El diseño de estrategias se entiende como un ciclo de decisiones y acciones en el que intervienen diversos actores de gobierno y todos los niveles de inteligencia, lo cual en el contexto mexicano puede entenderse de la siguiente forma:

La política de inteligencia se divide en estratégica, táctica y operativa. La inteligencia estratégica es el punto de partida de todas las acciones de esa naturaleza, en esa posición, de acuerdo con la organización política de la administración pública en México, se encuentran las decisiones del Presidente de la República quien es el responsable de dirigir la Administración Pública Federal y la mayoría de las políticas de Estado, lo que realiza con base en los principios fundamentales contenidos en la Constitución, mismos que se desarrollan en la legislación secundaria y se definen en el Plan Nacional de Desarrollo. Al Presidente corresponde determinar las prioridades, definir la orientación y tareas a realizar, señalar el rumbo y el tiempo en que deberán llevarse a cabo, y desde luego proporcionar los recursos necesarios para su cumplimiento. En eso consiste el diseño de la estrategia por parte del Titular del Poder Ejecutivo, con lo cual inicia el ciclo de la inteligencia.

En un segundo plano se encuentra la inteligencia táctica, que se presenta cuando los auxiliares del Titular del Poder Ejecutivo Federal (Secretarios de Estado, Procurador), indican la forma, es decir, el *cómo* cumplir con los objetivos marcados por el Presidente, ellos desarrollan la planeación estratégica puntual para cumplir el mandato primario. En este nivel, la definición de los objetivos se encuentra en los diversos planes y programas de gobierno que corresponden a cada una de las funciones del Ejecutivo Federal, tales como defensa nacional, seguridad pública, procuración de justicia, seguridad nacional, salud, relaciones exteriores, política interior, población, economía, finanzas, política social etc.

Por último, la inteligencia operativa se manifiesta en acciones concretas de gobierno, generalmente, su realización y ejecución es a corto plazo y la llevan a cabo las entidades intermedias en la escala de gobierno, es decir, aquellas unidades especializadas en el nivel de Subprocuradurías, Subsecretarías, órganos descentralizados y desconcentrados por conductos de sus respectivas estructuras de personal. A partir de esta ejecución surgen las necesidades que en van escalando todas las jerarquías hasta llegar nuevamente al Presidente de la República quien vuelve a direccionar la estrategia para iniciar en su caso, el ciclo de inteligencia estratégica gubernamental.

9.3 Políticas públicas

Las políticas públicas están en el centro mismo del concepto de Administración Pública. Diversos autores han definido a la política como un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un acto o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas. Por su parte lo público se refiere a aquello que es accesible y esta disponible para todos los individuos del conglomerado social dentro de un Estado.

Otros señalan que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, y tal como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

1. Las políticas públicas deben ser consideradas como un “proceso decisonal”. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
2. Los casos de “inacción”. “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo”.
3. Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”⁵².

La inteligencia en el ámbito de las políticas públicas se refiere a su utilidad para sugerir, asentar y evaluar las acciones de gobierno, desde la planeación, ejecución, retroalimentación y reelaboración de las mismas, en ese sentido, adquiere fuerza el hecho de que la inteligencia gubernamental la desarrollan los organismos públicos a través de personas especialistas en diversos temas como Política, Economía, Sociología, Geografía, Derecho, Ciencias, Cultura, entre otras. Es útil para que las instancias y funcionarios impulsen las políticas y acciones de gobierno que mas convengan, con base en un conocimiento profundo que sustenta las decisiones que se adoptan.

Las políticas públicas se reflejan en áreas tales como el desarrollo social y sustentable, la economía, la infraestructura de vías de comunicación, salud, defensa nacional, seguridad pública, procuración de justicia, seguridad nacional, el régimen de telecomunicaciones, los flujos monetarios, el orden financiero, los planes de gobierno y programas de desarrollo, el presupuesto público en todos los niveles de gobierno, la generación o impulso de leyes o tratados internacionales, etc., la decisión de hacer o no hacer algo por parte del gobierno, se verá reflejado en el enorme organismo llamado Estado, y con base en políticas de corto, mediano o largo plazo, se resolverán

⁵² <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>

problemas o se aprovecharán oportunidades o se alcanzarán metas o se cumplirán objetivos⁵³.

⁵³ En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, existen contenidos en los que se combinan las políticas públicas sobre información e inteligencia y las estrategias para resolver problemas concretos relacionados con la seguridad del país, la seguridad pública y la procuración de justicia.

1.3. Información e inteligencia

Ante el reto de preservar la seguridad del país, se requiere articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real, de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública. Lamentablemente, en México aún no se cuenta con sistemas homologados a lo largo del territorio nacional y entre los distintos órdenes de gobierno.

El intercambio fluido y oportuno de información entre los cuerpos de policía es indispensable para una eficaz prevención del delito y una adecuada coordinación de esfuerzos en su combate. Interrelacionar e interconectar los sistemas de información y de telecomunicaciones de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo localizados en bases de datos de acceso común, facilitará las investigaciones, operativos conjuntos y generación de inteligencia policial compartida.

OBJETIVO 7

Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.

ESTRATEGIA 7.1 Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.

Se consolidará el Sistema Único de Información Criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo en bases de datos completas y eficaces, como los registros de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación. Se desarrollará también una red de interconexión que permita la transmisión de datos, voz e imagen para que esta información pueda compartirse oportunamente. Ello será clave para integrar a los gobiernos federal, estatal y municipal en un solo frente en la lucha contra la delincuencia. Será muy importante disponer de sistemas de comunicación avanzados con plataformas tecnológicas compatibles. Igualmente importante será el compromiso por parte de las autoridades de los tres órdenes del gobierno para actualizar permanentemente las bases de datos de inteligencia policial.

ESTRATEGIA 7.2 Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.

Las herramientas tecnológicas que se desarrollarán en materia de información, serán base para que las diferentes instituciones avancen en su labor de generar inteligencia. El Gobierno Federal promoverá el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que apoyen la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como en la mejora de la averiguación previa del proceso penal.

CAPITULO II.

LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

Este capítulo describe a cada uno de los órganos públicos que por disposición legal son responsables de producir la inteligencia gubernamental a nivel federal, en ese sentido, la intención de este capítulo es conocer la legislación que constituye el marco de actuación de dichos órganos, la cual según veremos, en algunos casos refiere de manera expresa y clara las disposiciones relativas a dicha actividad y en algunos casos aunque no se refiere explícitamente, la facultad en ese sentido, se encuentran inmersas en las atribuciones que se confiere a esos órganos gubernamentales.

Doctrinalmente la inteligencia se divide en dos grandes grupos, considerando la naturaleza de los órganos que en el ámbito de sus atribuciones, la producen, de suerte que se identifican a los órganos civiles y militares que producen inteligencia de tipo civil y militar. No obstante existe una corriente que señala que la inteligencia es única y no puede dividirse o clasificarse en tipos, sin embargo, para efectos didácticos, en esta investigación se recurre a la división clásica que agrupa a los órganos de carácter militar y de tipo civil.

1. Inteligencia Militar

Históricamente los órganos militares han tenido un papel preponderante en la producción de inteligencia, de hecho, en el ramo militar nacen y se desarrollan los servicios de inteligencia, también ha sido fuente de las numerosas doctrinas relacionadas con el tema, además, de ahí surgieron la mayoría de los expertos que fueron emigrando a los órganos civiles.

“La inteligencia militar es la tarea cumplida por unidades específicas dentro de las Fuerzas Armadas, encargadas de recoger información acerca del enemigo actual o potencial para permitir planear adecuadamente las eventuales operaciones. Asociada tradicionalmente al espionaje, la inteligencia abarca la recolección de información de la capacidad tecnológica, el orden de batalla, armas, equipo, entrenamiento, bases militares, comunicaciones y la detección de radares. La colección de inteligencia es vital para proveer información exacta y reciente para que un comandante pueda hacer uso inteligente de sus recursos. Aunque la tarea es de carácter militar, a nivel mayor se incluye información diplomática, política, económica y demográfica en tiempo de paz”⁵⁴.

En México, también son las fuerzas armadas las pioneras en desarrollar operaciones de inteligencia, mismas que desarrollan a través de órganos técnicos denominados “Secciones segundas”, que son las unidades de Estado Mayor que llevan a cabo esa actividad en la mayoría los institutos castrenses del mundo.

Actualmente el marco jurídico que regula la actuación de los órganos militares, establece que las fuerzas armadas dependen directamente del Poder Ejecutivo y cumplen funciones definidas a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes especiales. Sus actividades están acotadas constitucionalmente para que en el ámbito de sus atribuciones, contribuyan permanentemente a garantizar la Defensa Nacional, y en esa misión, las actividades de inteligencia juegan un papel fundamental.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, sin embargo, el Ejército y la Armada de México prestan auxilio a la autoridades civiles en

⁵⁴ Consultado en la página de Internet: http://es.wikipedia.org/wiki/Inteligencia_militar, el 29 de octubre de 2007

temas específicos, como seguridad pública o protección civil⁵⁵, además, de conformidad con el artículo 89 fracción V de la Carta Magna, el Presidente de la República puede 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, situación que de acuerdo a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no contraviene lo dispuesto por la Constitución de la República ⁵⁶.

⁵⁵ EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. [Acción de inconstitucionalidad 1/96. la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 38/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/96, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351.]

⁵⁶ EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA. El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar

El Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, desarrollan actividades inmersas en su operación sustantiva y administrativa, en sus estructuras orgánicas, se encuentran las secciones segundas, áreas que son las responsables de producir la inteligencia militar.

1.1 Sección Segunda del Estado Mayor de la Defensa Nacional

La sección segunda del Estado Mayor de la Defensa Nacional como su nombre lo indica, forma parte del Estado Mayor de la armada terrestre y aérea nacionales. Sin embargo, el conocimiento sobre dicha área es escaso debido a que la legislación omite referirse a la Sección Segunda y únicamente regula al Estado Mayor, por lo tanto, a partir de las atribuciones generales conferidas a este órgano, se tratará de plasmar la naturaleza y atribuciones de una de las áreas de mayor importancia en la producción de inteligencia gubernamental.

1.1.1 Naturaleza Jurídica

El Estado Mayor, de acuerdo con los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, es un órgano técnico operativo, que apoya directa e inmediatamente al Secretario de la Defensa nacional, a quien auxilia en la Planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la Defensa Nacional y con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las Fuerzas Armadas de tierra y aire y transforma las

escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. Acción de inconstitucionalidad 1/96. la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 37/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/96, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: P./J. 37/2000 Página: 551 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

decisiones en directivas, instrucciones y órdenes, verificando su cumplimiento.

El artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (RISDN), define al Estado Mayor de la Defensa Nacional como la unidad administrativa que auxilia directamente al Secretario de la Defensa Nacional en el desarrollo, seguimiento y desahogo de los asuntos de su competencia.

El Estado Mayor está a cargo de un Jefe al que le corresponde coordinar, dirigir y supervisar los trabajos que desempeña dicha unidad administrativa y todos aquellos que asigne el Secretario de la Defensa Nacional. (Artículo 15 RISDN)

Se integra por personal Diplomado de Estado Mayor perteneciente al Ejército y Fuerza Aérea y todo aquél que sea necesario. (Artículo 23 RISDN)

Por disposición legal, el Estado Mayor es un órgano técnico operativo y una unidad administrativa que auxilia, al Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Para comprender esta dualidad, debemos analizar la naturaleza de las funciones encomendadas a dicha Secretaría, por un lado es responsable de la organización y operación de las fuerzas armadas, actividades que son de carácter técnico-operativo, las funciones técnicas se relacionan con su actividad sustantiva, es decir las inherentes a la defensa nacional. En tanto que, como parte de la organización de la Administración Pública Federal, dicho órgano también desarrolla actividades administrativas tales como, administración de los recursos humanos, relaciones interinstitucionales, formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos y programas diversos, ejercicio presupuestal, elaboración de proyectos de leyes y reglamentos, entre otros.

Por su parte, como órgano técnico operativo, es responsable directo de la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las Fuerzas Armadas de tierra y aire y transforma las decisiones en directivas, instrucciones y órdenes sobre las que tiene que supervisar su cumplimiento.

Entonces, la Sección Segunda como parte de la estructura del Estado Mayor, y por el tipo de funciones que realiza, es una unidad técnica operativa responsable de la producción de inteligencia útil que apoya la toma de decisiones del Secretario de la Defensa y el Presidente de la República, en el ámbito de la Seguridad y Defensa Nacional.

1.1.2. Atribuciones

Las atribuciones conferidas al Estado Mayor de la Defensa Nacional de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional son las siguientes:

- Transformar las decisiones del Secretario de la Defensa Nacional en directivas, instrucciones y órdenes, supervisando su cumplimiento;
- Controlar, recomendar y tramitar lo relacionado con la administración de los recursos humanos del Ejército y Fuerza Aérea;
- Mantener enlace con organismos gubernamentales para el desarrollo de tareas interinstitucionales;
- Encausar el enlace con fuerzas armadas de otros países, manteniendo y fomentando las buenas relaciones con personal militar extranjero acreditado en el país y a su vez las del personal militar mexicano acreditado en otros países;
- Coordinar la asistencia de personal militar a cursos en el país o en el extranjero;

- Organizar y coordinar las relaciones públicas de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- Proponer medidas orientadas a la mejor organización, adiestramiento y operación de las fuerzas armadas de tierra y aire;
- Proponer soluciones para satisfacer las necesidades logísticas del ejército y fuerza aérea;
- Controlar los recursos materiales del Ejército y Fuerza Aérea;
- Elaborar y mantener actualizados los planes orientados a garantizar la defensa exterior y seguridad interior del país, dentro del marco de la defensa nacional;
- Proponer medidas orientadas al desarrollo científico, tecnológico y humanístico del ejército y fuerza aérea;
- Proporcionar asesoramiento militar a organismos gubernamentales sobre la ubicación de toda clase de instalaciones y vías de comunicación, por razones de seguridad nacional;
- formular los informes periódicos de las actividades de la secretaria de la defensa nacional;
- Coordinar y participar en la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos y programas diversos para el logro de los objetivos de la secretaria de la defensa nacional;
- Coordinar, supervisar y evaluar la aplicación del presupuesto de egresos aprobado para esta secretaria;
- Elaborar y coordinar programas diversos que contribuyan al ejercicio del presupuesto;

- Recomendar y controlar lo relacionado con la informática del ejército y fuerza aérea, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y políticas que emita el secretario de la defensa nacional;
- Proporcionar elementos de juicio de carácter legal que faciliten la toma de decisiones al secretario de la defensa nacional;
- Establecer enlace con otros organismos gubernamentales en aspectos jurídicos y desarrollar las acciones jurídico-administrativas a que haya lugar, incluyendo las de carácter contencioso;
- Coordinar y participar en la actualización de la doctrina militar;
- Coordinar y participar en la elaboración de proyectos de leyes, reglamentos, decretos, manuales y acuerdos sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional y de las entidades del sector defensa, sometiéndolos a consideración del Secretario de la Defensa Nacional; y
- Las demás atribuciones y responsabilidades que le confieran las disposiciones legales aplicables y el secretario de la defensa nacional.

De las tareas antes referidas, en las que la Sección Segunda pudiera tener injerencia, serían en la elaboración y actualización de los planes orientados a garantizar la defensa exterior y seguridad interior del país, en este sentido, las relaciones permanentes con diversos organismos públicos de todos los niveles de gobierno se basan en la facultad que tiene el Estado Mayor para mantener enlace con organismos gubernamentales para el desarrollo de tareas interinstitucionales. Asimismo, sobresale la responsabilidad de asesorar a organismos gubernamentales sobre la ubicación de instalaciones estratégicas, por razones de seguridad nacional.

En dichas tareas, la labor de inteligencia se convierte en una herramienta, que genera conocimiento especializado necesario para apoyar la toma de decisiones que coadyuvan en la defensa y seguridad de la nación.

En un amplio estudio sobre las Fuerzas armadas, Marcos Pablo Moloeznik señala que “Las operaciones de inteligencia son coordinadas desde la Sección Segunda del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional a través de dos direcciones: una de Inteligencia Nacional y otra de Inteligencia Internacional. Aquella, es el principal centro de concentración y análisis de la información, tanto de actividades políticas como de movimientos relacionados con el narcotráfico, entre otros. Y, de esta Segunda Jefatura, depende el Centro de Análisis de Información del Alto Mando (CAIAM), encargado de procesar distintos datos y entregarlos a la superioridad de la propia Secretaría.

A su vez, cada una de las cuarenta y cuatro zonas militares cuenta con la Sección Segunda donde se realiza la labor primaria de recolección de información. A la luz del despliegue territorial y la cobertura de las fuerzas armadas mexicanas, se puede afirmar que, en rigor de verdad, las actividades de inteligencia en México descansan en las mismas. Y se debe reconocer que los servicios de inteligencia militares están casi íntegramente volcados a la manutención del orden interno”.⁵⁷

Las actividades de inteligencia y contrainteligencia desarrolladas por las instituciones gubernamentales, tienen sustento jurídico en los ordenamientos que les dan origen y en diversas disposiciones legales especializadas en la materia, por ejemplo, la Ley de Seguridad Nacional establece la posibilidad de que las instancias de seguridad nacional entre las que se encuentran órganos civiles y militares, desarrollen dichas actividades. Asimismo lo faculta para llevar a cabo medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos y realizar las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

⁵⁷ PABLO MOLOEZNİK, Marcos Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia., Profesor Investigador Universidad de Guadalajara, México, publicado por Security and Defense Studies Review Vol. 1 Spring 2001 93, consultado el 29 de octubre de 2007 en la dirección electrónica <http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/moloeznik.pdf>

Es así como la legislación vigente posibilita a los órganos militares a desarrollar actividades de inteligencia, en ese sentido, dicha facultad, se traduce en una obligación de hacer, es decir, para el cumplimiento de su misión, pueden disponer de esa herramienta, pues conviene recordar que tanto el Estado Mayor como su Sección Segunda forman parte de una de las Instituciones mas importantes con las que cuenta el Estado Mexicano, y de acuerdo con la Ley Orgánica, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- Garantizar la seguridad interior;
- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Para cumplir con dicha misión, el Ejército Mexicano está desplegado en todo el territorio nacional, capacidad que le permite abarcar toda la geografía nacional y consecuentemente contar con información actualizada y en tiempo real de cualquier suceso relacionado con la seguridad interior y exterior de nuestro país⁵⁸.

⁵⁸ La prensa nacional se ha dado a la tarea de publicar artículos alusivos a dicha actividad, por ejemplo, la revista *Contralínea* en sus números 23 y 88 publicados en septiembre de 2003 y octubre de 2007 respectivamente, en términos generales señalan lo siguiente: la Secretaría de la Defensa Nacional cuenta con un archivo de seguridad nacional actualizado por zonas militares, el cual enriquece día con día por medio de la Sección Segunda. La publicación de referencia alude a un supuesto manual de inteligencia militar para el combate a la guerrilla y los grupos subversivos en México y a un formato denominado *Inmenit*: Sistema de Inteligencia Militar, mismos que coinciden en que la recolección de inteligencia castrense comprende la relativa a ciudades y pueblos, territorio, situación socioeconómica, política y religiosa, específicamente en los sectores agrario, obrero y estudiantil. Sostiene que la información abarca la ubicación exacta de pueblos, ciudades, rancherías, congregaciones, colonias y vías de acceso; grupos sociales que predominan en cada lugar; principales instalaciones industriales, de servicio y gubernamentales... caminos de primer, segundo y tercer orden, veredas, senderos, elevaciones, grutas, cuevas, ríos, canales, arroyos, vados y facilidades de navegación. En las costas, sitios que faciliten el arribo por mar y por aire, aeropuertos, helipuertos, aeródromos, pistas de aterrizaje y terrenos susceptibles como zonas de operaciones clandestinas de aeronaves.

De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de la Defensa Nacional a través de la página oficial de Internet⁵⁹, el territorio mexicano está dividido en 12 Regiones Militares, según se muestra en la siguiente gráfica elaborada con datos que se encuentran en la página Web antes referida:

Indicadores económicos, desocupados por jurisdicción militar, “que en un momento dado puedan crear problemas internos, influenciados por agitadores”, nivel salarial, fuentes de trabajo, costo de la vida, emigración hacia otras jurisdicciones o fuera del país. Nombre de funcionarios públicos ineptos que puedan crear problemas económicos y de personas u organizaciones que originen agitación política entre la población. Los partidos políticos y sus actividades, sus tendencias y áreas y sectores de influencia, membresía, sitios de concentración, principales dirigentes, relaciones internas y con los demás partidos, si cuentan con agitadores profesionales. Los problemas del campo que afecten la seguridad y tranquilidad de los núcleos campesinos, número de éstos por jurisdicción militar, organizaciones a las que pertenecen, y si hay agitadores profesionales dentro del sector. Sindicatos, líderes y sus tendencias políticas, problemas obrero-patronales y motivos de agitación obrera. En la academia, actividades, número y nombre del personal directivo, docente y estudiantil de las diferentes instituciones existentes en cada jurisdicción militar, especialmente las de nivel superior. Nombres de maestros y alumnos líderes con tendencias extremistas y número de simpatizantes. Si hay disturbios dentro o fuera de los planteles y las causas, justas o aparentes, para atraer adeptos. Religiosos con marcada influencia sobre la población, áreas de influencia, propaganda que difunden y a quienes se dirige; problemas entre diferentes religiones o sectas y sus causas.

De los extranjeros por considerarse que profesionalmente se dedican a actividades subversivas interesan sus nombres, situación migratoria, actividades, trabajo, domicilio, lugares que frecuentan, religión, organización civil a la que pertenecen, relaciones con otros extranjeros residentes y con la población en general. Según la publicación, el Inmenit instruye a los comandantes de Región para mejorar la estrategia de inteligencia militar y para que remitan al centro de mando, en los primeros cuatro días de cada mes, un diagnóstico de la situación con base en un formato que incluye a “los cuatro campos de poder”, mismos que son clasificados como “político, económico, social y militar”, de los que se ordena “hacer un análisis, valuación e interpretación de las actividades más importantes realizadas en cada uno de ellos por partidos, organizaciones políticas y acontecimientos relevantes que expongan problemas políticos, económicos y sociales”. El apartado II del documento, denominado “Estructura del poder nacional”, explica a los comandantes de zona cómo clasificar la información gubernamental, federal, estatal y municipal, y los instruye a enviar los datos de los miembros de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de todos los funcionarios de los tres niveles de gobierno y su curriculum vitae. En Agosto de 2005, la misma revista publicó un artículo en el que refiere la existencia de un grupo de elite dentro del Ejército mexicano al que denominó grupo de contrainteligencia militar, que funciona de acuerdo a un supuesto Manual de Contrainteligencia, desarrollado por la Secretaría de la Defensa con la finalidad de establecer la doctrina institucional que debe constituir la base para el conocimiento de materias y para la estructuración de un sistema de contrainteligencia. La publicación señala que dicho cuerpo de elite puede operar sobre cualquier estructura y organización que se encuentre amenazada por un sistema de inteligencia y otras actividades encubiertas o clandestinas del adversario.

⁵⁹ <http://www.sedena.gob.mx/index.php?buscar=zonas+militares>. Consultado el 31 de octubre de 2007

- I Región Militar ubicada en el Distrito Federal.
- II Región Militar ubicada en Mexicali, Baja California



- III Región Militar ubicada en Mazatlán, Sinaloa.
- IV Región Militar ubicada en Monterrey, Nuevo León
- V Región Militar ubicada en Guadalajara, Jalisco
- VI Región Militar ubicada en La Boticaria, Veracruz
- VII Región Militar ubicada en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- VIII Región Militar ubicada en Ixcotel, Oaxaca

- IX Región Militar ubicada en Cumbres de Llano Largo, Guerrero.
- X Región Militar ubicada en Mérida, Yucatán
- XI Región Militar ubicada en Torreón, Coahuila
- XII Región Militar ubicada en Irapuato, Guanajuato

Las Regiones militares a su vez se dividen en cuarenta y cinco Zonas militares, ubicadas en los siguientes puntos geográficos:

- | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 1/a Z.M. Tacubaya, D.F. | 24/a Z.M. Cuernavaca, Mor. |
| 2/a Z.M. Tijuana, B.C. | 25/a Z.M. Puebla, Pue. |
| 3/a Z.M. La Paz, B.C. | 26/a Z.M. Lencero, Ver. |
| 4/a Z.M. Hermosillo, Son. | 27/a Z.M. El Ticui, Gro. |
| 5/a Z.M. Chihuahua, Chi. | 28/a Z.M. Ixcotel, Oax. |
| 6/a Z.M. Saltillo, Coah. | 29/a Z.M. Minatitlán, Ver. |
| 7/a Z.M. Escobedo, N.L. | 30/a Z.M. Villahermosa, Tab. |
| 8/a Z.M. Cd. Reynosa, Tamps. | 31/a Z.M. Rancho Nuevo, Chis. |
| 9/a Z.M. Culiacán, Sin. | 32/a Z.M. Valladolid, Yuc. |
| 10/a Z.M. Durango, Dgo. | 33/a Z.M. Campeche, Camp. |
| 11/a Z.M. Guadalupe, Zac. | 34/a Z.M. Chetumal, Q.R. |
| 12/a Z.M. San Luís Potosí, S.L.P. | 35/a Z.M. Chilpancingo, Gro. |
| 13/a Z.M. Tepic, Nay. | 36/a Z.M. Tapachula, Chis. |
| 14/a Z.M. Aguascalientes, Ags. | 37/a Z.M. Santa Lucia, Mex. |
| 15/a Z.M. La Mojonera, Jal. | 38/a Z.M. Tenosique, Tab. |
| 16/a Z.M. Sarabia, Gto. | 39/a Z.M. Ocosingo, Chis. |
| 17/a Z.M. Querétaro, Qro. | 40/a Z.M. Guerrero Negro. |
| 18/a Z.M. Pachuca, Hgo. | 41/a Z.M. Puerto Vallarta, Jal. |
| 19/a Z.M. Tuxpan, Ver. | 42/a Z.M. Hidalgo del Parral, Chih. |
| 20/a Z.M. Colima, Col. | 43/a Z.M. Apatzingan, Mich. |
| 21/a Z.M. Morelia, Mich. | 44/a Z.M. Miahuatlán, Oax. |
| 22/a Z.M. Toluca, Mex. | 45/a Z.M. Nogales, Son. |
| 23/a Z.M. Panotla, Tlax. | |

De esa manera está organizada y ubicada la fuerza con que cuenta el Estado mexicano, lo que le permite al Titular del Ejecutivo Federal, disponer de dicha instancia para actuar en cuestiones relacionadas con la delincuencia organizada, en sus actividades mas dañinas, como la producción y comercialización de enervantes, tráfico de personas, tráfico de armas o terrorismo; tareas, en las que la inteligencia estratégica, táctica y operativa, es determinante.

1.2 Sección Segunda del Estado Mayor General de la Armada

La sección segunda del Estado Mayor General de la Armada, no aparece referida expresamente en la legislación que regula a este cuerpo armado, sino que es parte de la estructura orgánica de la Armada de México, que de acuerdo con su Ley Orgánica, es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.

El Estado Mayor General de la Armada, de acuerdo con artículo 12 de la Ley Orgánica de la Armada de México, es el órgano asesor del Alto Mando a quien auxilia en la planeación, coordinación y supervisión de las operaciones requeridas para el cumplimiento de las atribuciones asignadas a la Armada, transformando sus decisiones en directivas, órdenes e instrucciones, supervisando su cumplimiento.

El Estado Mayor está formado por personal Diplomado de Estado Mayor y el personal especialista que sea necesario para el cumplimiento de sus atribuciones. El titular de dicho órgano tiene categoría de Almirante.

El artículo 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina establece las facultades genéricas del Jefe del Estado Mayor General de la Armada, a cuyo cargo está la Sección Segunda de la Armada:

- Asesorar y auxiliar al Alto Mando en la planeación y coordinación de las acciones para cumplir con las atribuciones asignadas a la Armada de México, transformando sus decisiones en directivas, órdenes e instrucciones, supervisando su cumplimiento.
- Obtener, procesar y distribuir información de interés estratégico y operativo para el cumplimiento de la misión y atribuciones de la Armada de México.
- Realizar el enlace y coordinación de la Secretaría con las fuerzas armadas e instituciones nacionales y extranjeras.
- Estudiar y proponer la organización geoestratégica de las regiones y zonas navales, en los términos que marque la legislación correspondiente, así como el despliegue de las unidades operativas.
- Establecer, difundir y supervisar la doctrina operacional y de adiestramiento de las unidades operativas.
- Establecer y mantener los sistemas de información para generar elementos de juicio que faciliten la toma de decisiones del Secretario.
- Formular y mantener actualizados los planes para garantizar la defensa exterior y seguridad interior del país en el ámbito de su competencia, así como coordinar con otras dependencias y entidades la elaboración de los mismos.
- Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables o que le sean ordenadas por el titular de la Secretaría.

Algunas de las fracciones antes descritas, son claras en cuanto a las tareas relacionadas con la producción de inteligencia, cuando refieren la obtención, procesamiento y distribución de información de interés estratégico operativo; así como al establecimiento de sistemas de información para generar elementos de juicio que faciliten la toma de decisiones del Secretario.

En el Manual General de Organización de la Secretaría de Marina publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2004, se advierte que esa tarea se desarrolla con el apoyo de las Fuerzas y Zonas Navales.

Las fuerzas navales de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Armada de México, son el conjunto organizado de hombres, buques, aeronaves y unidades de infantería de marina capacitados para salvaguardar los intereses marítimos. Se organizan, adiestran y operan con fuerzas de superficie de reacción anfibia y especial, así como con unidades de aeronavales, submarinas, antisubmarinas de minado, de contraminado y de vigilancia marítima.

El numeral 1.3 del referido Manual General de Organización de la Secretaría de Marina, asigna a las fuerzas navales y a las regiones navales, respectivamente, las tareas de “Coordinar con los mandos navales el intercambio de información estratégica y táctica necesaria para el desarrollo de operaciones navales” y “Ordenar la obtención, procesamiento y diseminación de información de interés estratégico y operativo”,

Las zonas navales son las áreas geográfico-marítimas determinadas por el mando Supremo, que agrupan a sectores, subsectores y apostaderos navales, fuerzas adscritas, incorporadas y destacadas, así como unidades y establecimientos que se encuentran dentro de su jurisdicción.

Las zonas navales tienen a su cargo la concepción, preparación, conducción y apoyo logístico de las operaciones navales en su área de responsabilidad. Son encabezadas por un comandante con categoría de Almirante y están subordinadas directamente al Comandante de la Región Naval correspondiente. En términos del Manual General de Organización de la Secretaría de Marina, son responsables de “ordenar la obtención procesamiento y diseminación de información de interés estratégico y operativo”, actividades que se relacionan con la producción de inteligencia gubernamental.

Ahora bien, es muy posible que el Estado Mayor General de la Armada, para nutrir de información a la Sección Segunda de la Armada, disponga de una estructura de inteligencia desplegada en 8 regiones y 14 zonas navales, a lo

largo de los litorales mexicanos, según se aprecia en el siguiente cuadro cuyos datos fueron tomados del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de mayo de 2007.

Organización de las Regiones y Zonas Navales de la Armada de México

ÁREAS	REGIONES Y ZONAS
I. En el litoral del Golfo de México y Mar Caribe	<p>A. Primera Región Naval con sede en Tuxpan, Veracruz, agrupa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Primera Zona Naval con sede en Ciudad Madero, Estado de Tamaulipas. 2. Tercera Zona Naval con sede en Veracruz, Estado de Veracruz. <p>B. Tercera Región Naval con sede en Ciudad del Carmen, Estado de Campeche, agrupa a la:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quinta Zona Naval con sede en Frontera, Estado de Tabasco. 2. Séptima Zona Naval con sede en Lerma, Estado de Campeche. <p>C. Quinta Región Naval con sede en Isla Mujeres, Estado de Quintana Roo, agrupa a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Novena Zona Naval con sede en Yukalpetén, Estado de Yucatán. 2. Décimo Primera Zona Naval con sede en Chetumal, Estado de Quintana Roo.
II. En el litoral del Océano Pacífico	<p>A. Segunda Región Naval con sede en Ensenada, Baja California.</p> <p>B. Cuarta Región Naval con sede en Guaymas, Estado de Sonora, agrupa a :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Segunda Zona Naval con sede en La Paz, Estado de Baja California Sur. 2. Cuarta Zona Naval con sede en Mazatlán, Estado de Sinaloa. <p>C. Sexta Región Naval con sede en Manzanillo, Estado de Colima, agrupa a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sexta Zona Naval con sede en San Blas, Estado de Nayarit. 2. Octava Zona Naval con sede en Puerto Vallarta, Estado de Jalisco. 3. Décima Zona Naval con sede en Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán. <p>D. Octava Región Naval con sede en Acapulco, Estado de Guerrero, agrupa a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Décimo Segunda Zona Naval con sede en Salina Cruz, Estado de Oaxaca. 2. Décimo Cuarta Zona Naval con sede en Puerto Chiapas, Estado de Chiapas.
III. Un Cuartel General	Con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

1.2.1 Naturaleza jurídica de la Sección Segunda de la Armada de México

Unidad técnica adscrita al Estado Mayor de la Armada, responsable de ordenar la obtención, procesamiento y diseminación de información de interés estratégico y operativo que apoyen la toma de decisiones del Presidente de la República y el Secretario de Marina.

Considerando la organización administrativa gubernamental, la unidad técnica, es una estructura compuesta por personas, recursos materiales y hasta financieros, que cuenta con un alto grado de especialidad, es decir, profesionalización de las personas en áreas específicas; recursos materiales

con características determinadas por las tareas de la unidad y en ocasiones se le asignan recursos presupuestales de manejo especial.

La Sección Segunda especializada en funciones de inteligencia, como parte del Estado Mayor de la Armada de México, sujeta su actuación a las leyes y normas que aplican a toda la Secretaría de Marina.

1.3 Sección segunda del Estado Mayor Presidencial

El Artículo 15 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dispone que el Presidente de la República dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento.

El artículo 2 del Reglamento del Estado Mayor Presidencial establece las bases del que es definido como el “órgano técnico militar que auxiliará al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la obtención de información general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento”

El Estado Mayor Presidencial de acuerdo con la fracción V del artículo 4, de su Reglamento antes citado, tiene competencia para “Desarrollar las actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de las funciones del Estado Mayor Presidencial”, tareas que son desarrolladas directamente por la Sección Segunda, misma que tiene la obligación de “Orientar, coordinar y desarrollar las actividades de inteligencia

y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de las funciones del Estado Mayor Presidencial.⁶⁰

El Reglamento del Estado Mayor Presidencial, tiene el mérito de establecer expresamente las atribuciones de la sección segunda, mismas que le confieren la facultad de desarrollar actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para que el Estado Mayor Presidencial cumpla con sus funciones de apoyo a la seguridad del Presidente de la República.

2. Inteligencia Civil

Inteligencia civil en el ámbito gubernamental, es la que desarrollan los órganos del Estado que no son de naturaleza militar, se realiza permanentemente para cubrir las necesidades de información de las distintas áreas y organismos del gobierno federal, en relación con las funciones de seguridad en todas sus vertientes como seguridad, procuración de justicia, aduanas y financieras.

La seguridad nacional constituye una de las funciones del Estado que por su propia naturaleza requiere la mayor cantidad de productos de inteligencia.

Las actividades de inteligencia para la seguridad nacional, están reguladas en diversas disposiciones jurídicas, sin embargo uno de los ordenamientos que regula la actividad de inteligencia que se produce con fines de seguridad nacional tanto por órganos civiles como militares, es la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

⁶⁰ Artículo 18, del Reglamento del Estado Mayor Presidencial.

Corresponde a la Sección Segunda:

I. Orientar, coordinar y desarrollar las actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de las funciones del Estado Mayor Presidencial, y
II. Adoptar y ejecutar las funciones clásicas de una Sección Segunda de un Estado Mayor General.

Hasta 2005, nuestro país carecía de un ordenamiento que regulara de manera concreta, tanto la seguridad nacional, como las investigaciones en esa materia, jurídicamente se encontraba en un rezago mayor a otros países de América del Sur, si bien es cierto ello no implicaba que la seguridad nacional fuera una tarea desatendida, el Estado se desenvolvía en una ambivalencia pues se desarrollaban tareas por la obligación de las instituciones de salvaguardar la seguridad de la nación, aunque forzando la interpretación legal para justificar su actuar.

La seguridad nacional es una materia de orden federal, está conferida a diversas instancias, mismas que tienen facultades para operar tareas de inteligencia, según veremos mas adelante.

Sin embargo, la titularidad originaria, corresponde al Presidente de la República, de conformidad con la fracción VI del artículo 89 Constitucional, el cual dispone que entre las facultades y obligaciones del Presidente se encuentran las de preservar la Seguridad Nacional 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 consecuencia, a la preservación de la seguridad nacional concurren diversas instancias de carácter militar y civil, así como distintos órdenes de gobierno, en ese sentido está estructurado el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.

2.1 Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Es el órgano de inteligencia civil por excelencia; orgánica y funcionalmente está adscrito a la Secretaría de Gobernación, pero la naturaleza de las tareas que tiene conferidas, corresponden directamente al Presidente de la República quien constitucionalmente es el responsable de preservar la seguridad nacional.

El CISEN es un Órgano Desconcentrado, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, lo que significa que si bien es cierto está adscrito directamente al Secretario de Gobernación, en cuanto a su actividad cuenta con autonomía para emplear técnicas que no contravengan la legalidad y los derechos humanos. Respecto a su operación también puede realizar acciones propias de las tareas encomendadas, sin necesidad de valoración o autorización previa de la instancia central, más bien, su actuación se basa en las necesidades, exigencias y situaciones coyunturales propias de un órgano de inteligencia. En cuanto a su presupuesto, por la naturaleza de sus atribuciones, las cuestiones de gasto deben ser relativamente flexibles, pues la seguridad nacional puede presentar un escenario eminentemente reactivo, en el que la oportunidad es clave del éxito.

La desconcentración administrativa de acuerdo con el Maestro Gabino Fraga, consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente. La organización administrativa por desconcentración, es una figura prevista por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, declarada así en su artículo 17: “para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”.

En Derecho Administrativo, “la autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado, Buttgenbach, de quien se tomó la definición anterior, afirma que en algunos casos las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable resultan poco adecuadas a las exigencias de una gestión racional de ciertas empresas estatales, y que para tal evento el legislador autoriza derogaciones al régimen general y adopta

fórmulas de organización administrativa o financiera que se aproximan generalmente a los métodos practicados por empresas privadas”.⁶¹

Sobre el particular conviene precisar que la Ley de Seguridad Nacional, establece dichas derogaciones al régimen general al disponer que al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias de seguridad nacional, gozarán de autonomía técnica. El capítulo tercero profundiza en el régimen presupuestal de los órganos de inteligencia.

Entre las atribuciones del CISEN destacan las de operar tareas de inteligencia, procesar información que generan sus operaciones (de inteligencia), proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Cuando la ley emplea el vocablo ‘proponer’, acentúa la naturaleza del órgano de inteligencia la cual consiste en hacer propuestas, es decir hacer proposiciones o ideas que se manifiestan y ofrecen a alguien para un fin. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, proponer consiste en “Manifiestar con razones algo para conocimiento de alguien, o para inducirle a adoptarlo”, o bien “...presentar los argumentos en pro y en contra de una cuestión”. Lo anterior significa que las labores de un órgano de inteligencia, son eminentemente intelectuales y se materializan fuera del mismo por otras personas o instancias, lo que hace la diferencia entre un órgano de inteligencia y un órgano operativo.

La ley de Seguridad Nacional, regula la actividad de inteligencia con fines de seguridad nacional, por lo que se entiende que dicho ordenamiento está dirigido a las instancias públicas responsables de preservar la seguridad nacional y no es privativa del CISEN, tal como se refiere en el siguiente apartado de este capítulo.

⁶¹ FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, D.F., página 201,

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley en la materia, “la inteligencia para la seguridad nacional, es el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”.

En cuanto a los métodos de recolección de información, la Ley autoriza el empleo de cualquiera, siempre y cuando no se afecten garantías individuales o derechos humanos, por tanto, las instancias de seguridad nacional, podrán recurrir a cualquier método o técnica de las enunciadas en el capítulo I del presente estudio los cuales pueden ser desde los simples y ordinarios, como el uso de los sentidos humanos, lectura, manejo simple de computadoras, solicitudes directas a organismos públicos, hasta los medios técnicos más sofisticados que la tecnología permite.

Con la vigencia de la Ley de Seguridad Nacional, se faculta al Gobierno Mexicano para hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, para obtener información y prevenir o enfrentar una amenaza inminente a la seguridad de la nación. Por lo tanto, se incorpora un capítulo referente a la Intervención de comunicaciones privadas, que es un método de obtención de información basada en la Inteligencia de señales, derivada de la interceptación de comunicaciones y señales, que a su vez incluye a la inteligencia electrónica y telemétrica, de acuerdo a lo visto en la parte teórica del capítulo I de esta investigación.

Técnicamente la inteligencia de comunicaciones incluye voces, imágenes, sonido, mensajes impresos, video, clave morse, faxes, cable, fibra óptica y otros medios de transmisión.

En ese sentido, la Ley de Seguridad Nacional, establece que para recurrir a esta fuente de información es necesario contar con una autorización judicial, misma que puede facultar al CISEN, para tomar, escuchar, monitorear,

grabar o registrar las comunicaciones privadas de cualquier tipo que se realicen por cualquier medio aparato o tecnología.⁶²

Al respecto conviene apuntar que el legislador fue categórico al prescribir que sólo cuando la seguridad de la nación esté siendo amenazada, el Poder Judicial de la Federación, podrá autorizar la intervención de comunicaciones en materia de seguridad nacional, ello releja el carácter especial del mandato, pues por un lado garantiza el derecho de las personas a la privacidad de sus comunicaciones y limita posibles excesos de las autoridades.

En este rubro se encuentra una disyuntiva entre los derechos que protegen a las personas y las obligaciones de un Estado, pues efectivamente la privacidad y confidencialidad de las comunicaciones personales goza de protección a nivel constitucional, sin embargo, ese derecho a la comunicación privada, pudiera confrontarse con un bien mayor: la necesidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, pues la facilidad de acceder a las modernas tecnologías de comunicación pudiera aprovecharse por aquellos que al amparo de ese derecho, pudieran acordar formas de lesionar la seguridad de otras personas, de la sociedad y del propio Estado.

Además de los métodos de recolección de información que hemos aludido, la Ley prevé esquemas de coordinación entre instancias federales, que se formalizan mediante convenios o bases de colaboración con el propósito de intercambiar información y asistencia técnica, asimismo se obliga a los

⁶² Artículo 34 de la Ley de Seguridad Nacional: 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.

organismos constitucionalmente autónomos y a las instancias de seguridad de las entidades federativas, a proporcionar de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite⁶³.

Como parte de la integración de la Red Nacional de Información a que alude la Ley de Seguridad Nacional, consistente en un instrumento de apoyo en la toma de decisiones, se han publicado en el Diario Oficial de la Federación los Convenios de Colaboración suscritos entre el Gobierno Federal y las 32 entidades federativas del país, por los cuales el Secretario de Gobernación en su calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional y los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pretenden lograr el mayor grado de colaboración y coordinación en la determinación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas en materia de seguridad nacional, para lo cual, se establece que la coordinación directa se realizará a través de un Grupo de Contacto conformado por los servidores públicos que designen el Gobierno Estatal y el Gobierno Federal, los funcionarios del gobierno estatal que designe el Gobernador. Se dispone que el representante del CISEN en el Estado de que se trate y el servidor público que designe el Gobierno Estatal, funjan como Secretarios Técnicos del Grupo de Contacto.⁶⁴

⁶³ Hasta el 28 de julio de 2008 se habían publicado en el Diario Oficial de la Federación, las Bases de Colaboración en el Marco de la Ley de Seguridad Nacional entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las cuales se suscriben para atender los asuntos y obligaciones que en materia de Seguridad Nacional corresponden al Gobierno Federal, para lo cual de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, se debe establecer una Red Nacional de Información que por una parte, permita coordinar de manera efectiva las acciones de las instituciones y autoridades federales y por la otra, disponer de información veraz y oportuna para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. Es decir, las bases de colaboración tienen por objeto el intercambio de información así como la formulación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas en materia de seguridad nacional.

⁶⁴ A continuación se reproducen las fechas en las que se firmaron y publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Convenios de Colaboración en el Marco de la Ley de Seguridad Nacional entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las 31 entidades Federativas y el Gobierno del Distrito Federal. Aparecen en el mismo orden en que fueron suscritos por los Gobernadores y Jefe de Gobierno: **Nuevo León** firmado el 20 de mayo de 2005 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Michoacán** firmado el 23 de mayo de 2005 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Tamaulipas** firmado el 26 de mayo de 2005 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Tlaxcala** firmado el 26 de mayo de 2005 y publicado el 14 de diciembre de 2006.

En ese sentido los Acuerdos de Colaboración en el Marco de la Ley de Seguridad Nacional, por lo que hace a las cuestiones de inteligencia para la seguridad nacional, obligan a los firmantes a lo siguiente:

- El Poder Ejecutivo del Estado participará de manera efectiva en el apoyo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las autoridades federales realicen para investigar amenazas a la seguridad nacional.
- Ambas partes se comprometen a colaborar en el establecimiento de la infraestructura necesaria para llevar a cabo de manera conjunta la instrumentación de los mecanismos que permitan el flujo de la información entre la Federación y el Estado, salvaguardando las condiciones de reserva y confidencialidad que demanda la seguridad nacional.
- Las partes definirán las medidas por medio de las cuales el Centro de Investigación y Seguridad Nacional prestará auxilio a las autoridades locales en los términos de la Ley de Seguridad Nacional.

de 2006; **Baja California Sur** firmado el 25 de noviembre de 2005 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **San Luis Potosí** firmado el 15 de diciembre de 2005 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Sinaloa** firmado el 31 de enero de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Veracruz** firmado el 1 de febrero de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Agascalientes** firmado el 3 de febrero de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **Tabasco** firmado el 7 de febrero de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Zacatecas** firmado el 7 de febrero de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Nayarit** firmado el 8 de febrero de 2006 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Chihuahua** firmado el 17 de febrero de 2006 y publicado el 26 de noviembre de 2006; **Guerrero** firmado el 22 de febrero de 2006 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Hidalgo** firmado el 24 de febrero de 2006 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Morelos** firmado el 28 de febrero de 2006 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Jalisco** firmado el 3 marzo 2006 y publicado el 13 diciembre 2006; **Yucatán** firmado el 9 de marzo de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Coahuila de Zaragoza** firmado el 22 de marzo de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **Durango** firmado el 23 de marzo de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **Quintana Roo** firmado el 28 de marzo de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Colima** firmado el 21 de abril de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **Campeche** firmado el 30 de mayo de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **Baja California** firmado el 19 de junio de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **Querétaro** firmado el 23 de junio de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Sonora** firmado el 26 de junio de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Chiapas** firmado el 6 de julio de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006; **Guanajuato** firmado el 28 de julio de 2006 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Estado de México** firmado el 30 de agosto de 2006 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Puebla** firmado el 8 de septiembre de 2006 y publicado el 14 de diciembre de 2006; **Oaxaca** firmado el 11 de septiembre de 2006 y publicado el 13 de diciembre de 2006; **Distrito Federal** firmado el 6 de noviembre de 2006 y publicado el 28 de noviembre de 2006.

- El Grupo de Contacto estará conformado por los servidores públicos que designen el Poder Ejecutivo del Estado y el Gobierno Federal
- El Titular de la Estación de Investigación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en los Estados y el servidor público que designe el Poder Ejecutivo del Estado, fungen como Secretarios Técnicos del Grupo de Contacto.

Acorde con la información que comparten las instancias de seguridad nacional, conviene mencionar que un esquema semejante y mejor articulado, está previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que expresa claramente la importancia de la información en el cumplimiento de las funciones del Estado, tales como la seguridad pública, por ello, el artículo 109 de la LGSNSP, dispone que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán intercambiarán, sistematizarán consultarán, analizarán y actualizarán, la información que diariamente se genere sobre Seguridad Pública mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos; para lo cual se obliga a los integrantes del sistema para que compartan la información que sobre seguridad pública obre en sus bases de datos con las el Centro Nacional de Información.

2.2 Instancias de Seguridad Nacional

Las instancias de seguridad nacional, para efectos de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), son las instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participan directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.

El Título Segundo de dicha Ley, titulado “De las instancias encargadas de la Seguridad Nacional”, enuncia a los órganos gubernamentales que participan en la seguridad nacional, en primer lugar se ocupa del Consejo de Seguridad Nacional que es la instancia deliberativa que establece y articula la política en la materia⁶⁵.

⁶⁵ El 10 de Marzo de 2008, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Comité Técnico encargado de agilizar la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios en materia de Seguridad Nacional, situación que no es común

El Consejo de Seguridad Nacional, en términos del artículo 12 de la LSN, está integrado por el Presidente de la República, nueve Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es decir funcionarios del primer nivel en la administración del país⁶⁶.

La lógica de integración de esta instancia, obedece a la materia que dentro de la Administración Pública atienden cada uno de estos funcionarios, en ese sentido el Presidente, constitucionalmente es el responsable directo de preservar la seguridad nacional; la Secretaría de Gobernación atiende la política interior; las Secretarías de la Defensa y Marina son responsables de preservar la soberanía nacional y resguardar el territorio; la Secretaría de Seguridad Pública tiene encomendada la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden y la paz social, para lo cual tiene a su cargo la fuerza pública del Estado; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable de la parte económica del Estado; la Secretaría de la Función Pública es el responsable de vigilar el correcto desempeño de la administración pública; la Secretaría de Relaciones Exteriores como responsable de la política exterior del país; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene a su cargo la administración de las vías y medios de

tratándose de acuerdos de dicho Consejo, puede decirse que dicho documento es el único que se ha publicado en todo el tiempo de existencia de dicho Consejo que data de 2006.

⁶⁶ Presidente de la República; Secretario de Gobernación; Secretario de la Defensa Nacional; Secretario de Marina; Secretario de Seguridad Pública; Secretario de Hacienda y Crédito Público; Secretario de la Función Pública; Secretario de Relaciones Exteriores; Secretario de Comunicaciones y Transportes; Procurador General de la República, y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Cabe señalar que el Consejo de Seguridad Nacional, tiene una gran responsabilidad en la materia pues de alguna manera reproduce el modelo de integración del grupo que el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece para que en los casos de que se presenten casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, suspenda en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, en este caso, dispone que solamente podrán hacerlo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente.

comunicación; la Procuraduría General de la República representa a la sociedad y a la federación en cuestiones de legalidad, constitucionalidad, investigación y persecución del delito; el CISEN, es el órgano responsable de operar tareas de inteligencia para preservar la seguridad nacional.

Conviene recordar que en el capítulo I, de esta investigación, se aludió que uno de los fines de la inteligencia gubernamental es apoyar la toma de decisiones, en este sentido, los órganos de inteligencia solo proveen insumos y la toma de decisiones está a cargo de funcionarios de primer nivel, como el Presidente de la República, Secretarios de Estado y Procurador General de la República. Entonces la toma de decisiones destinadas a preservar la seguridad nacional, se da en el marco de actuación de cada una de las instancias que en el ámbito de sus atribuciones legales tienen un tramo de responsabilidad en materia de seguridad nacional, por lo tanto, se infiere que las instancias de seguridad nacional, por disposición de la Ley de Seguridad Nacional, son en primera instancia las que integran el referido Consejo de Seguridad Nacional.

Lo anterior tiene justificación cuando se analiza el tipo las atribuciones conferidas al Consejo, en el artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional:

- La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- Los programas de cooperación internacional;
- Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;

Adicionalmente el artículo 28 de la referida Ley establece la posibilidad de que los integrantes del Consejo de manera individual, soliciten a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos, la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga la Ley de Seguridad Nacional.

Por su parte el artículo 9 de la Ley de Seguridad Nacional, señala que las instancias de seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

Refuerza la idea de que las instancias de seguridad nacional son las que integran el Consejo de Seguridad Nacional, y por disposición de la ley de la materia, pueden recabar, compilar, procesar y diseminar información con fines de seguridad nacional. Asimismo les confiere la facultad de que al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, gocen de autonomía técnica y puedan hacer uso de cualquier método de recolección de información.

Asimismo pueden desarrollar contrainteligencia como medida de protección contra actos lesivos y acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

Ahora bien, de acuerdo con la definición aportada por la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 6, las instancias de seguridad nacional pueden ser cualquiera de las que inciden directa o indirectamente en la materia de seguridad nacional, en función de las atribuciones que la ley y otros ordenamientos les confieren. En tal sentido, a continuación, se enuncian los artículos de algunas leyes que aluden a la frase “seguridad nacional”, en donde podrá apreciarse que dicha materia no se limita en la Ley que lleva ese nombre, sino que es una materia transversal que está presente en diversas actividades del Estado y encuadra en la competencia de varias instancias.

Menciones de Seguridad Nacional en diversas leyes mexicanas

Precepto	Ley	Instancia
Artículo 37... Por razones de seguridad nacional o de orden público, la Secretaría ejercerá sus atribuciones relativas a la navegación en el espacio aéreo en coordinación con las autoridades civiles o militares que correspondan.	Ley de Aviación Civil	SCT
Artículo 83... En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad nacional , la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal podrá hacer la requisita de las aeronaves y demás equipo de los servicios públicos de transporte aéreo, de los bienes muebles e inmuebles necesarios y disponer de todo ello como lo juzgue conveniente...	Ley de Aviación Civil	SCT; SHCP; SSP, SEDENA, SEMAR
Delitos contra la Seguridad de la Nación . Artículos 123 a 145 Traición a la Patria, Espionaje, Sedición, Motín, Rebelión, Terrorismo, Sabotaje, Conspiración.	Código Penal Federal	PGR - SSP
Artículo 11.. VIII. No se otorgará la concesión cuando las proposiciones presentadas no ofrezcan las mejores condiciones para el desarrollo aeroportuario nacional; no cumplan con los requisitos de las bases de la licitación, así como con las especificaciones técnicas o de seguridad del aeropuerto, o por causas que pudieran afectar la soberanía y seguridad nacional ; o bien las proposiciones económicas que, en su caso se presenten, no sean satisfactorias a juicio de la Secretaría. En estos casos, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.	Ley de Aeropuertos	SCT
ARTICULO 53... ...Los servicios aeroportuarios se prestarán en forma gratuita a las aeronaves de Estado militares y aquéllas que realicen funciones de seguridad nacional .	Ley de Aeropuertos	SCT
ARTICULO 62... En los aeródromos civiles donde se ubiquen bases aéreas militares o aeronavales, el comandante del mismo y el de la instalación militar, coordinarán lo conducente en las fracciones I a IV y VI de este artículo, a fin de dar prioridad a las operaciones aéreas militares por razones de seguridad nacional , interior y apoyo a la población civil en casos de desastre.	Ley de Aeropuertos	SCT
ARTICULO 71. ... En situaciones de emergencia o cuando se ponga en peligro la paz interior o la seguridad nacional , las autoridades federales competentes prestarán en forma directa la vigilancia para preservar la seguridad de las aeronaves, pasajeros, carga, correo, instalaciones y equipo.	Ley de Aeropuertos	SCT; SSP, SEDENA; SEMAR
ARTICULO 77... En caso de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad nacional , la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal podrá hacer la requisita de los aeropuertos, los servicios aeroportuarios y complementarios así como de los demás bienes muebles e inmuebles y disponer de todo ello como juzgue conveniente.	Ley de Aeropuertos	SCT; SHCP; SSP, SEDENA; SEMAR
ARTICULO 56. ... Cuando el Servicio de Administración Tributaria autorice instalaciones especiales para llevar a cabo operaciones adicionales al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en recintos fiscalizados, la fecha a que se refiere esta fracción será en la que las mercancías se presenten ante las autoridades aduaneras para su despacho, excepto tratándose de las regulaciones y restricciones no arancelarias expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional , en cuyo caso serán aplicables las que rijan en la fecha que corresponda conforme a los incisos anteriores.	Ley Aduanera	SHCP- SAT
ARTICULO 135-B El régimen de recinto fiscalizado estratégico consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y se sujetará a lo siguiente: I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las	Ley Aduanera	SHCP-SAT

Precepto	Ley	Instancia
cuotas compensatorias, salvo tratándose de mercancías extranjeras, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley... II. No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional .		
ARTICULO 145. Para determinar el destino de las mercancías que pasen a ser propiedad del Fisco Federal,... La citada dependencia deberá observar los siguientes lineamientos:... II. Que en la enajenación de las mercancías se eviten perjuicios a los sectores de la economía, la seguridad nacional , la salud pública, y el medio ambiente, para lo cual se podrán enajenar para su exportación.	Ley Aduanera	SHCP - SAT
ARTICULO 176. Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías... II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional , salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, ...	Ley Aduanera	SHCP - SAT
Artículo 7. Se declara de utilidad pública: I. La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional ;	Ley Nacional de Aguas	SEMARNAP, CONAGUA
Artículo 9. Son atribuciones de "la Comisión" en su Nivel Nacional, las siguientes: VII. Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica; XI. Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando el Titular del Ejecutivo Federal así lo disponga en casos de seguridad nacional o de carácter estratégico de conformidad con las Leyes en la materia;	Ley Nacional de Aguas	SEMARNAT, CONAGUA
Artículo 12 VI. Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos cuando se declaren de seguridad nacional o de carácter estratégico, cuando así lo disponga "la Comisión";	Ley Nacional de Aguas	SHCP, SEDESOL, SENER, SE, SEMARNAT, SAGARPA y la Comisión Nacional Forestal
Artículo 14 BIS 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son: I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional ; IX. La conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad es asunto de seguridad nacional , por tanto, debe evitarse el aprovechamiento no sustentable y los efectos ecológicos adversos;	Ley Nacional de Aguas	SEMARNAT; CONAGUA
Artículo 19 BIS. En tratándose de un asunto de seguridad nacional y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, "la Comisión" será responsable, con el concurso de los Organismos de Cuenca y con el apoyo que considere necesario de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de asociaciones de usuarios y de particulares, de realizar periódica, sistemática y prioritariamente los estudios y evaluaciones necesarias para ampliar y profundizar el conocimiento acerca de la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, con el propósito de mejorar la información y los análisis sobre los recursos hídricos, su comportamiento, sus fuentes diversas superficiales y del subsuelo, su potencial y limitaciones, así como las formas para su mejor gestión.	Ley Nacional de Aguas	SEMARNAT; CONAGUA
Artículo 84 BIS... Artículo 84 BIS. "La Comisión", con el concurso de los Organismos de Cuenca, deberá promover entre la población, autoridades y medios de comunicación, la cultura del agua acorde con la realidad del país y sus regiones hidrológicas, para lo cual deberá: V. Fomentar el uso racional y conservación del agua como tema de seguridad nacional , y alentar el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua,	Ley Nacional de Aguas	SEMARNAT; CONAGUA
Artículo 41.- Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y	Todas las dependencias de la

Precepto	Ley	Instancia
<p>sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:</p> <p>IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</p>	Servicios del Sector Público	Administración Pública Federal Entidades y Municipios cuando utilicen fondos federales; IFE, CNDH, BM
<p>ARTÍCULO 15.- Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4 de esta Ley, se podrán establecer en los siguientes casos:</p> <p>VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.</p>	Ley de Comercio exterior	Secretaría de Economía
<p>ARTÍCULO 16.- Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4, se podrán establecer en los siguientes casos:</p> <p>VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.</p>	Ley de Comercio exterior	Secretaría de Economía
<p>Artículo 117 Bis.-... La Comisión podrá abstenerse de proporcionar la información solicitada o requerir la devolución de la información que haya entregado, cuando el uso que se le pretenda dar a la misma sea distinto a aquél para el cual haya sido solicitada, sea contrario al orden público, a la seguridad nacional o a los términos convenidos en el acuerdo de intercambio de información respectivo.</p>	Ley de Instituciones de Crédito	SHCP, CNBV
<p>ARTÍCULO 30.- Por razones de seguridad nacional, la Comisión podrá impedir las adquisiciones por parte de la inversión extranjera.</p>	Ley de Inversión Extranjera	Secretaría de Economía, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras
<p>ARTICULO 77.- Por causas de emergencia o seguridad nacional y mientras duren éstas, incluyendo enfermedades graves declaradas de atención prioritaria por el Consejo de Salubridad General, el Instituto, por declaración que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, determinará que la explotación de ciertas patentes se haga mediante la concesión de licencias de utilidad pública, en los casos en que, de no hacerlo así, se impida, entorpezca o encarezca la producción, prestación o distribución de satisfactores básicos o medicamentos para la población.</p> <p>En los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, el Consejo de Salubridad General hará la declaratoria de atención prioritaria, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la enfermedad, que sean acreditadas por el Consejo, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria.</p>	Ley de Propiedad Industrial	Secretaría de Salud, Secretaría de Economía, Consejo de Salubridad General, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
<p>ARTICULO 62. En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal podrá hacer la requisita, del centro de operaciones y demás instalaciones, inmuebles, muebles y equipo, destinados para la operación de la Base de Datos Nacional SAR, como lo juzgue conveniente. El Gobierno Federal podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de las empresas operadoras de que se trate, cuando lo considere necesario. La requisita se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.</p>	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<p>Artículo 126.- En los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva. En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el período durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho período, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.</p>	Ley General de Población	Instituto Nacional de Migración

Vale la pena señalar, que el Legislador al concebir y expedir la Ley de Seguridad Nacional, dio cohesión a todas las referencias que en la materia,

están dispersas en distintos ordenamientos jurídicos, con la finalidad de generar mayores elementos para su aplicación.

La Ley de Seguridad Nacional establece las reglas para la producción de inteligencia destinada a la seguridad nacional, no establece destinatario concreto, por tanto, se entiende que tratándose de la producción y utilización de inteligencia para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, cualquier dependencia que en el ámbito de su competencia tenga injerencia en la seguridad de la nación, puede desarrollar actividades de inteligencia, con autonomía técnica y con sustento en la Ley de Seguridad Nacional e inclusive el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

En esos términos aunque expresamente no esté señalado en la Ley de Seguridad Nacional, cualquier instancia por la naturaleza de sus funciones vinculadas a la seguridad nacional, puede ser considerada de seguridad nacional.

En ese sentido, la Ley de Seguridad Nacional, en su Artículo 25 dispone que el Secretario Ejecutivo del Consejo puede suscribir 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. También celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes, en las que se establezcan términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere dicha ley.

Cabe señalar que el 18 de mayo de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración, como Instancia de Seguridad Nacional. En dicho Acuerdo se dice que el Consejo de Seguridad Nacional, reconoció a dicho Instituto como Instancia de Seguridad Nacional, por lo que se instruyó al Secretario de Gobernación, emitir el Acuerdo correspondiente y proveer lo necesario a fin de incorporar las bases de datos y sistemas del Instituto Nacional de

Migración que resulten pertinentes a la Red Nacional de Investigación. Asimismo, se ha reconocido el 23 de enero de 20089 se publicó el Acuerdo por el que se adjudica tal calidad a la Coordinación General de Protección Civil de dicha Secretaría.⁶⁷.

El artículo 31 de la Ley de Seguridad Nacional establece que 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.

2.3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como instancia de seguridad nacional, cuenta con tres órganos que tienen relación directa con la producción y uso de inteligencia y desde luego contrainteligencia, a saber: Unidad de Inteligencia financiera; Servicio de Administración Tributaria y dentro de éste, la Administración General de Aduanas.

2.3.1 Unidad de Inteligencia Financiera

En el Sistema Financiero del país también encontramos disposiciones y órganos que realizan actividades de inteligencia, incluso existe una unidad que define en su nombre la tarea que realiza, es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de analizar y difundir reportes de operaciones y otra información

⁶⁷ El artículo 27 de la Ley de Seguridad Nacional dispone que 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.

financiera que pueda ser útil para detectar operaciones posiblemente relacionadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo.

Esta unidad de acuerdo con información que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, surge de un compromiso del Estado Mexicano con la comunidad internacional, particularmente de una recomendación emitida por el Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (GAFI), del cual México es miembro a partir de junio del año 2000.

Su objetivo es prevenir y combatir los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 15, establece las atribuciones de dicha Unidad, mismas que se resumen a continuación:

- Proponer y emitir opinión a las demás unidades administrativas de la Secretaría sobre las disposiciones de carácter general que, en términos de la legislación aplicable, ésta deba emitir en relación con:
 - El establecimiento de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita;
 - La presentación a la Secretaría de reportes sobre los actos, operaciones y servicios que las entidades obligadas a ello realicen con sus clientes y usuarios, relativos al inciso anterior, así como sobre todo acto, operación o servicio que, en su caso, realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados de dichas personas obligadas, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en el inciso a) anterior o que, en su caso, pudiesen

contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas, y

- Los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las personas deban observar en términos de ley respecto del adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios; la información y documentación que, en su caso, dichas personas deban recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acredite la identidad de sus clientes; la forma en que las mismas personas deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados en términos de lo anterior; así como los términos para proporcionar capacitación al interior de las personas obligadas en términos de ley sobre la materia objeto de esta fracción;
- Recibir y analizar, de conformidad con las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción I de este artículo, la información contenida en los reportes previstos en dichas disposiciones y en las declaraciones a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Aduanera, así como informar a los sujetos obligados a observar dichas disposiciones y a las autoridades competentes sobre la utilidad de los reportes;
- Requerir y recabar de las personas sujetas a las disposiciones de carácter general señaladas en la fracción I de este artículo, directamente o a través de las instancias correspondientes, según sea el caso, información y documentación relacionada con los reportes previstos en la fracción anterior, así como obtener información adicional de otras personas o fuentes para el ejercicio de sus atribuciones;
- Requerir a las unidades administrativas de la Secretaría para que colaboren en el ejercicio de las facultades conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera y proporcionen la información y documentación

necesaria para ello, incluido el acceso a la base de datos que contenga la información que se genere con motivo del ejercicio de tales facultades, en los términos y plazos requeridos por la propia Unidad de conformidad con las disposiciones aplicables;

- Recibir, recopilar y analizar, en el ámbito de su competencia, como atribución de la Secretaría, las pruebas, constancias, reportes, documentación e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, integrando los expedientes respectivos;
- Coordinarse con las autoridades fiscales para la práctica de los actos de fiscalización que resulten necesarios con motivo del ejercicio de las facultades conferidas conforme al presente artículo;
- Proporcionar y requerir a las autoridades competentes nacionales la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus facultades;
- Denunciar ante el Ministerio Público Federal por las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, allegándose los elementos probatorios del caso;
- Coadyuvar con las autoridades competentes, en representación de la Secretaría, en los procesos penales relativos a las conductas a que se refiere la fracción anterior de este artículo;
- Tramitar y resolver en el ámbito de su competencia los requerimientos y resoluciones de autoridades jurisdiccionales o administrativas, incluyendo al Ministerio Público;

- Fungir como enlace entre las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, y las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los asuntos de su competencia, así como negociar, celebrar e implementar acuerdos con esas instancias;
- Solicitar a los órganos desconcentrados indicados en la fracción anterior informes sobre el resultado del ejercicio de las facultades de supervisión a que se refiere este artículo;
- Intervenir en la negociación de los tratados internacionales en la materia de su competencia y celebrar los acuerdos que, con base en los citados tratados o en las disposiciones aplicables, no requieren la firma del Secretario;
- Participar en foros y eventos nacionales e internacionales en asuntos relativos a la materia de su competencia;
- Fungir como enlace entre la Secretaría y los países u organismos internacionales o intergubernamentales con los que se tengan celebrados convenios o tratados en las materias de su competencia e implementar los acuerdos adoptados derivados de dicha función de enlace;
- Intercambiar información y documentación con las autoridades competentes de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en las materias de su competencia;
- Dar a conocer las tipologías y guías sobre presuntos casos en la materia de su competencia;
- Supervisar y ejecutar el uso y explotación de la información que en su ámbito de competencia se genere; así como vigilar y fomentar las políticas de seguridad.

- Establecer modelos económicos y estadísticos que apoyen la labor de análisis de la información contenida en los reportes previstos en las disposiciones de carácter general.
- Establecer reglas que permitan agrupar y categorizar, por niveles de riesgo, la información que obtenga;
- Supervisar la concentración de información estadística, en el ámbito de su competencia, para la presentación de reportes e informes;
- Establecer las políticas y programas en materia de recepción y análisis de la información que obtenga.

En síntesis las tareas de inteligencia de la UIF, tienen que ver en gran medida con la concentración e intercambio de información, su análisis, uso y generación de informes, reportes e incluso denuncias, con la finalidad de prevenir y detectar actos relacionados con los delitos de terrorismo, su financiamiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El crimen organizado nacional y transnacional, ve muy atractivo utilizar el sistema financiero para realizar actos vinculados con sus actividades, por lo tanto, la UIF, se encarga de vigilar que el sistema financiero mexicano no sea aprovechado con fines ilícitos.

Los sujetos obligados a proveer información a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), son todas las entidades que integran el sistema financiero mexicano y que de conformidad con el Artículo 95 BIS. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Artículo 115 Ley de Instituciones de Crédito; Artículo 212 Ley del Mercado de Valores; Artículo 124 Ley de Ahorro y Crédito Popular; Artículo 108 BIS Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; Artículo 140 Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Artículo 112 Ley Federal de Instituciones de Fianzas, son las siguientes:

- Almacenes Generales de Depósito

- Arrendadoras Financieras
- Casas de Cambio
- Empresas de Factoraje Financiero y Uniones de crédito
- Transmisores de Dinero y Centros Cambiarios
- Instituciones de Crédito y Sociedades Financieras de Objeto limitado (SOFOLES)
- Instituciones de Banca Múltiple
- Instituciones de Banca de Desarrollo
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
- Casas de Bolsa,
- Especialistas Bursátiles
- Sociedades Distribuidoras de Sociedades de Inversión
- Entidades de Ahorro y Crédito Popular
- Cooperativas
- Sociedades Financieras Populares
- Administradoras de Fondos para el Retiro
- Instituciones de Seguros
- Instituciones de Fianzas

Como puede apreciarse la regulación de la instancia que a nivel nacional se encarga de vigilar la correcta utilización de los servicios financieros, tiene una regulación a nivel de Reglamento interior, en otros países los ordenamientos que regulan este tipo de unidades tienen nivel de ley.

2.3.2 Servicio de Administración Tributaria

El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en su artículo 11 dispone que los Administradores Generales y el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, además de las facultades que les confiera este reglamento, a cada uno de ellos, tendrán las siguientes:

XII.- Estudiar, desarrollar y proponer indicadores de gestión que permitan determinar el nivel de productividad, cumplimiento de políticas y obtención de resultados de las unidades administrativas adscritas al Servicio de Administración Tributaria en coordinación con éstas, proporcionando información oportuna y relevante para apoyar la toma de decisiones.

2.3.3 Administración General de Aduanas

Entre la diversidad de tareas que atiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra la Administración del Sistema Aduanero, campo en el que tienen presencia las actividades de inteligencia de conformidad con lo que establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Las aduanas forman parte de las áreas estratégicas del país, sobre las cuales se debe tener una estricta vigilancia, además de que su tarea no debe dejar lugar a errores, pues gran parte de los elementos que dañan a la economía y seguridad del país, son responsabilidad directa de las aduanas, tales como los actos de contrabando, piratería, tráfico de estupefacientes, de precursores químicos para elaborar drogas y armas químicas, así como la introducción ilegal de armas convencionales y de uso exclusivo del Ejército que actualmente se encuentran en territorio nacional y son utilizadas por la delincuencia organizada.

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

La Administración General de Aduanas establece la política y los programas necesarios para normar y aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas para dar cumplimiento a las normas nacionales de carácter fiscal o aduanero y a los acuerdos y convenios internacionales que sobre estas materias se celebren por nuestro país a nivel bilateral o multilateral, ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.⁶⁸

La Administración General de Aduanas, tiene a su cargo la Administración Central de Investigación Aduanera que de conformidad con el Artículo 10 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) está integrada por las Administraciones de Investigación Aduanera; de Combate al Fraude Aduanero; de Valor; de Cuarto de Control; de Análisis y de Inteligencia Aduanera.

Los Artículos 10 y 11 del RISAT, confiere a la Administración Central de Investigación Aduanera una serie de atribuciones, entre las que se encuentran aquellas que desarrollan directamente o prestan apoyo la Administración de Inteligencia Aduanera y la Administración de Análisis, mismas que por su naturaleza podrían ser las siguientes:

- Informar a la autoridad competente de los hechos de que tengan conocimiento que puedan constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en el desempeño de sus respectivas funciones; formular o, en su caso, ordenar la elaboración de las actas de constancias de hechos correspondientes, dando la intervención que corresponda al Órgano Interno de Control, así como asesorar y coadyuvar con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria

⁶⁸http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/Descargas/Guia_Importacion/GI01_06.pdf. Abril 16, 2008.

respecto de la investigación de los hechos, del trámite y del procedimiento de las actuaciones, y proporcionar a la Administración General de Evaluación la información y documentación necesaria para el ejercicio de las atribuciones de la misma, incluido el acceso a las bases de datos que contengan la referida información.

- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; participar en la prevención de ilícitos fiscales y aduaneros en las Aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros y en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de auto transporte de carga o de pasajeros, autorizados para el tráfico internacional; y realizar los actos de prevención de ilícitos fiscales y aduaneros que se requieran en apoyo a las autoridades fiscales, en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia, a través de sus inspectores.
- Mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con los asuntos fiscales y aduaneros internacionales de su competencia.
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.
- Proporcionar los elementos obtenidos en el ejercicio de sus facultades a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y para imponer sanciones por infracción a las disposiciones aduaneras, cuando no esté facultada para imponer la sanción correspondiente, aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades ejerzan sus facultades.
- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos y aeronaves nacionales o nacionalizados objeto de robo o de disposición ilícita y, en los términos de las leyes del país y de los convenios internacionales celebrados en esta materia, expedir las constancias que sean necesarias y proporcionar la documentación e informes de que disponga, que sean requeridos por las autoridades consulares mexicanas que formulen la solicitud respectiva; aplicar la legislación aduanera y los convenios internacionales para la devolución de los vehículos o aeronaves extranjeros materia de robo o de disposición ilícita, mediante la realización de los actos de vigilancia y verificación en tránsito y de revisión física en los recintos fiscales respectivos; notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos que se hubieren autorizado.
- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación

aduanera y disposiciones reglamentarias aplicables; y, en relación con las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de auto transporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, establecer la coordinación con las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los mismos.

- Inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales o bajo su responsabilidad o en los recintos fiscalizados; verificar el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento, así como comprobar que los contribuyentes se localicen en el domicilio declarado; ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción.

- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros.

- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior, en que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión

en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

De acuerdo con el Semanario informativo de la Administración General de Aduanas, Reporte Semanal Número 248 del 05 de Octubre de 2007 se advierte la actividad y función de las áreas de inteligencia del SAT:

“Luego de una labor de investigación, tres órdenes de verificación de mercancía en transporte y una visita domiciliaria, personal de la Aduana de Tuxpan logró el embargo de 282 toneladas de mercancía: herramientas, máquinas soldadoras, tubos, casetas prefabricadas (repletas de mercancía), estructuras, tanques para agua y diesel, entre otros, todo lo cual pretendía introducirse de manera ilegal al país.

De inmediato se solicitó, por conducto de la Administración Central de Investigación Aduanera, la intervención de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales y de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial de la Procuraduría General de la República, (piratería)”

La Administración General de Aduanas cumple con sus funciones basando su Operación en 48 aduanas, distribuidas en las siguientes entidades federativas⁶⁹:

AGUASCALIENTES Aguascalientes	BAJA CALIFORNIA Ensenada; Mexicali; Tecate; Tijuana	BCS La Paz
CAMPECHE Ciudad del Carmen	CIUDAD DE MÉXICO Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Pantaco)	COAHUILA Ciudad Acuña; Piedras Negras Torreón

⁶⁹ http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007

CHIAPAS Ciudad Hidalgo	CHIHUAHUA Ciudad Juárez; Chihuahua; Ojinaga; Puerto Palomas	COLIMA Manzanillo
EDO. MÉXICO Toluca	GUERRERO Acapulco	JALISCO Guadalajara
MICHOACÁN Lázaro Cárdenas	NUEVO LEÓN Monterrey	OAXACA Salina Cruz
PUEBLA Puebla	QUERÉTARO Querétaro	QUINTANA ROO Cancún Subteniente López
SINALOA Mazatlán	SONORA Agua Prieta; Guaymas; Naco; Nogales; San Luis Río Colorado; Sonoyta	TABASCO Dos Bocas
TAMAULIPAS Altamira; Ciudad Camargo; Ciudad Miguel Alemán; Ciudad Reynosa; Matamoros; Nuevo Laredo; Tampico	VERACRUZ Coatzacoalcos; Tuxpan; Veracruz	YUCATÁN Progreso

La Administración General de Aduanas trabaja en coordinación con diversas instancias nacionales con la finalidad de colaborar en la prevención de diversos delitos, por ejemplo aquellos relacionados con el tráfico ilegal de objetos históricos o artísticos, INAH. Asimismo, de acuerdo con publicaciones de la SHCP-SAT, durante el despacho aduanero dicho órgano ha detectado el tráfico o transportación de piezas históricas nacionales y de otros países.

Todo ello lo ha logrado de acuerdo a la Investigación e inteligencia que desarrolla y que entre sus vertientes se encuentra el tráfico ilícito de piezas del patrimonio cultural, además, cuenta con Intercambio de información con otras agencias de gobierno y Embajadas, todo ello contribuye a tener en el SAT una estructura bien organizada en la producción y explotación de inteligencia.⁷⁰

⁷⁰ No obstante, el gobierno mexicano tiene un gran reto que cumplir, pues de acuerdo a las declaraciones de algunos funcionarios del Sistema aduanero, “ El combate a la corrupción en las aduanas es un camino difícil y largo, porque no sólo existe ese problema, sino también insuficiente personal, consideró el administrador central de Investigación Aduanera, Joaquín Arenal Romero, Señaló que en total hay siete mil empleados en las 49 aduanas, lo que representa sólo una tercera parte del personal que utiliza Estados Unidos en sus aduanas. Señaló que en las aduanas del país se revisa 10 por ciento del total de las operaciones que pasan por esos puntos, contra dos por ciento que se inspecciona en las de Estados Unidos. Aclaró que por Ley, las revisiones se tienen que hacer en menos de tres horas y sólo alcanza para el 10 por ciento, por lo que ejemplificó “por Nuevo Laredo pasan

2.4 Secretaría de Seguridad Pública

De acuerdo con el artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Seguridad Pública es la instancia responsable de desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal.

Entre algunas de sus múltiples actividades se encuentran el proponer las acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito, así como 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. En coordinación con la Procuraduría General de la República, realiza estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito. Además, es responsable de la ejecución de las penas por delitos del orden federal y debe administrar el sistema federal penitenciario.

Auxilia al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando lo requieran para el debido ejercicio de sus funciones.

En materia de inteligencia, cuenta con atribuciones para 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.

siete mil contenedores al día, no nos bastaría todo el día para hacer la revisión completa". Asimismo, agregó que el contrabando técnico y triangulación de productos dificulta el combate al contrabando, además de que los equipos de rayos gama son insuficientes para detectar mercancía ilegal", publicado en el periódico El Universal, el 27 de febrero de 2007.

En ese sentido, es urgente la atención de ese rubro pues justamente el ingreso de mercancía ilegal al país, ha dañado seriamente la economía nacional, afectado de manera generalizada a la sociedad en su conjunto, y a las instituciones del Estado. Por una parte porque la industria nacional se ve rebasada y destruida por la competencia ilegal, lo que desencadena los altos índices de desempleo.

Adicionalmente es responsable de organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva.

Para llevar a cabo tales atribuciones, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, establece cuales serán las áreas responsables de generar inteligencia y sus atribuciones específicas, entre las que destacan, la Subsecretaría de Estrategia e inteligencia Policial; así como las área que dentro de dicha dependencia se valen de los productos de inteligencia que se generan al interior de dicha Secretaría y que se desarrollan a continuación.

2.6.1 Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial

Unidad administrativa responsable del estudio, planeación y despacho de los asuntos relacionados con la estrategia policial de prevención del delito en el ámbito federal, además cuenta con las siguientes responsabilidades:

- Coordinar el auxilio policial a las autoridades competentes para el cumplimiento de los mandatos judiciales y ministeriales
- Coordinar la protección de personas e instalaciones de las dependencias y entidades del ejecutivo Federal
- Coordinar e instrumentar estrategias y operativos policiales, en el ámbito de sus atribuciones, con otras dependencias y entidades de la Administración pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Poderes de la Unión y los gobiernos estatales y municipales.
- Supervisar los bancos institucionales de datos
- Establecer coordinación con la Policía Federal Preventiva (de acuerdo al organigrama publicado en la página de Internet de la SSP)

Las actividades de esta subsecretaría se circunscriben principalmente a las tareas operativas, por lo que el tipo de inteligencia que genera es la de carácter estratégico-operativo.

2.6.2 Instancia de Coordinación de la Policía Federal

Con las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, el Presidente de la República, estableció las bases para que el Secretario de Seguridad Pública, creara la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, con la que se establece una instancia de mando único que agrupa tanto a la Policía Federal Preventiva como a la Agencia Federal de investigación de la Procuraduría General de la República, con la finalidad según el Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública por el que se crea la instancia de Coordinación de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2007, de alinear los esfuerzos de la Federación en el combate, investigación y prevención de los delitos, con ello se concentran dos de las instancias mas grandes e importantes a nivel nacional en la producción de inteligencia.

La instancia de Coordinación de la Policía Federal está integrada por la Policía federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, así como por otros cuerpos de policía que estén incorporados a otras dependencias federales, tiene por objeto alinear los esfuerzos de la federación en el combate, investigación y prevención de los delitos.

Dicha instancia está presidida por el Subsecretario de Estrategia e Inteligencia Policial de la Secretaría de Seguridad Pública.

El Acuerdo de referencia establece que las instituciones policiales coordinadas deberán concentrar la información de inteligencia obtenida, con el servidor público que determina el Subsecretario antes mencionado.

Esta instancia se crea para fines prácticos pues dicho Acuerdo de ninguna manera puede modificar las leyes que regulan la actuación de las instancias policiales sujetas a coordinación, sin embargo se prevé que esta situación se eleve a rango de ley.

En el mes de octubre de 2008, el Presidente de la República presentó al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas entre las que se encuentran dos que interesan a este trabajo, la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de la Policía Federal, en las que se puede apreciar que se elimina toda referencia a la Agencia Federal de Investigación. La iniciativa relativa a la Policía Federal, hace énfasis en las facultades que se confieren a la Policía Federal en materia de investigación delictiva, por tanto, de acuerdo con la exposición de motivos de la referida iniciativa relacionada con la Ley de la Policía Federal, señala: “...la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, trascendió a la estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia, ordenando una alineación de las capacidades del Estado mexicano contra el crimen organizado; en este aspecto, reconoció las facultades de investigación para el combate y prevención del delito a las instituciones policiales, que en el ejercicio de aquella función continuarán actuando bajo la conducción jurídica y mando del Ministerio Público, pero con mayor fuerza institucional en la investigación a través de métodos científicos...”

2.6.3 Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos

Es la Subsecretaría encargada de las labores de inteligencia en la vertiente de generación de políticas públicas, pues de acuerdo con el artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, tiene a su cargo la realización de estudios en coordinación con las autoridades de las entidades federativas y municipios, sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadística de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política de seguridad pública del Gobierno Federal.

Asimismo, se encarga de obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generen conductas

antisociales e identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo y sus correlativos factores de protección.

En ese sentido, construye esquemas de análisis de las causas generadoras del delito, a fin de proponer programas acordes para desactivar sus efectos y atacar sus factores estructurales.

Es esta el área que proporciona los insumos de inteligencia para la generación de la política de seguridad pública a nivel federal,

2.6.4 Policía Federal Preventiva

Como se ha expuesto en apartados anteriores, la reforma constitucional publicada el 18 de junio del año 2008, delinea las bases mínimas a que está sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual será motivo de actualización de los ordenamientos jurídicos rectores de la función de seguridad pública, no obstante como he aclarado, el desarrollo de este apartado se realiza conforme a la legislación vigente⁷¹.

De acuerdo con la Ley de la Policía Federal Preventiva, ésta depende funcional y estructuralmente de la Secretaría de Seguridad Pública, está encabezada por un Comisionado quien tiene el más alto rango en dicha Policía y ejerce sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

Es un órgano administrativo desconcentrado que cuenta con autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones, que de conformidad con el artículo 4 de la Ley que la crea y rige, para efectos de este estudio, son las siguientes:

- Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea

⁷¹ 12 de enero de 2009

directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

- Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas
- Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, y salvaguardar la integridad de las personas
- Participar en la investigación y persecución de delitos, detención de personas o el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito.
- Colaborar a petición de otras autoridades, en funciones de vigilancia, verificación e inspección.
- Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales
- Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas.

El Reglamento de la Policía Federal Preventiva, contiene una serie de referencias a la actividad de inteligencia a cargo de determinadas áreas, en primer lugar define a la inteligencia como las actividades relacionadas con el proceso de captación de información que será analizada, con el objeto de apoyar la toma de decisiones enfocadas a la preservación del orden y la paz públicos.

Prevé que para el debido funcionamiento de las unidades administrativas mencionadas y para el ejercicio de las funciones de la Institución, ésta contará con los servidores públicos siguientes: Comisionado, Jefe del Estado Mayor, comisarios generales, coordinadores generales, comisarios jefe, coordinadores, comisarios regionales, contralor interno, comisarios, directores generales, inspectores generales, directores generales adjuntos, inspectores jefe, comisarios de sector, directores de área, inspectores, comisarios de destacamento, subdirectores de área, subinspectores, jefes de departamento, oficiales de caso, oficiales, suboficiales, analistas, agentes de inteligencia, sargentos de policía, cabos de policía, policías y con el demás

personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio y unidades administrativas correspondientes de conformidad con el presupuesto autorizado.

2.6.5 Estado Mayor de la Policía Federal Preventiva

El Estado Mayor de la Policía Federal Preventiva de acuerdo con el artículo 13 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, en materia de manejo de información e inteligencia, cuenta con las siguientes atribuciones:

- Establecer los sistemas de información que se requieran para apoyar las tareas y actividades de la Institución;
- Captar, requerir, coordinar y procesar la información, así como realizar los estudios y proyectos para el cumplimiento de las facultades de su competencia;
- Diagnosticar permanentemente la situación de la Seguridad Pública, en las zonas federales terrestres de las vías generales de comunicación, zonas fronterizas, recintos autorizados para el tráfico internacional de mercancías y tránsito de personas, parques nacionales y áreas de propiedad y protección federal de los recursos hidráulicos y, en general, todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal conforme a las leyes respectivas;
- Elaborar el Programa de Desarrollo Estratégico de la Institución y establecer los mecanismos para su ejecución, supervisión y actualización;
- Planear y programar las operaciones y la prestación de servicios de la Institución, adecuando y estableciendo los sistemas que permitan su óptimo desarrollo; asimismo, elaborar planes de contingencia para casos específicos de Seguridad Pública, que apoyen y orienten al Comisionado en la toma de decisiones;

2.5.6 Coordinación de Inteligencia para la Prevención

La Coordinación de Inteligencia para la Prevención de acuerdo con el Artículo 14 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, cuenta con facultades para:

- Diseñar, coordinar y operar los sistemas de recolección, clasificación, registro y evaluación de información, y conformar una base de datos a nivel nacional que sustente el desarrollo de planes y acciones que sirvan para la toma de decisiones, elaboración de programas y la conducción de operativos para la prevención de delitos.
- Coordinar y ejecutar los métodos de análisis de información para generar inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación, vinculados con los diversos delitos con el fin de prevenir y combatir la comisión de los mismos.
- Coordinar y realizar acciones policiales específicas que aseguren la obtención, el análisis y explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos.
- Coordinar y realizar acciones encaminadas a la captación de información de carácter policial en contra de la delincuencia organizada, a fin de combatirla.
- Coordinar los mecanismos de enlace e intercambio de información institucional con las diversas autoridades en los tres niveles de gobierno.
- Coordinar los métodos de recopilación, análisis y explotación de información para generar inteligencia operacional que permita la prevención y el combate del tráfico de armas y del narcotráfico.

- Auxiliar las investigaciones policiales, con apoyo de los laboratorios científicos y tecnológicos, en las materias que sean requeridas para tal efecto.
- Participar en la investigación y persecución de delitos, cuando así lo solicite la autoridad ministerial competente.

De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento, la Coordinación de Inteligencia para la Prevención cuenta con oficiales de caso a quienes se les encomienda una misión específica, los que recaban y analizan la información necesaria para encauzar su investigación.

Los oficiales de caso cuentan con el personal especializado y el equipo que de acuerdo con la misión se requiera y estarán a las órdenes del Comisionado, o a las de quien él disponga.

2.6.7 Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo

La Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, entre otras tareas, coordina y realiza acciones policiales específicas que aseguren la obtención, el análisis y explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos. Asimismo, debe transmitir información de valor policiaco a la Coordinación de Inteligencia para la Prevención.

2.6.8 Coordinación de Seguridad Regional

El Artículo 16 del Reglamento en cita, señala que la Coordinación de Seguridad Regional, será responsable de coordinar y realizar acciones policiales específicas que aseguren la obtención, el análisis y explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos y transmitir información de valor policiaco a la Coordinación de Inteligencia para la Prevención.

De conformidad con el artículo 27 de su Reglamento, la Policía Federal Preventiva se despliega en todo el territorio nacional, a través de comandancias regionales, mismas que se estructuran para la atención de sus responsabilidades con jefaturas de Inteligencia para la Prevención, de Seguridad Regional, de Fuerzas Federales de Apoyo y Unidades Administrativas, las que dependerán operativa y administrativamente de la comandancia regional y técnicamente de las unidades administrativas centrales en sus respectivas materias.

Como se refirió párrafos arriba, para efectos prácticos, se estableció una Instancia de Coordinación de la Policía Federal, misma que coordina a la Policía Federal Preventiva, misma que ya fue explicada y a la Agencia Federal de Investigación que hasta esta fecha 21 de mayo 2008, de acuerdo con la Ley aún está adscrita a la Procuraduría General de la República, sin embargo, para efectos de considerar una realidad que posiblemente en el futuro se formalice mediante reformas a los ordenamientos legales, lo explicaré en este apartado correspondiente a la Secretaría de Seguridad Pública.

2.6.9 Agencia Federal de Investigación

Aunque en peligro de extinción en el organigrama no como función, la Agencia Federal de Investigadora está prevista en Ley Orgánica del la Procuraduría General de la República, se integra por la policía que se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación.

El Artículo 23 de dicha Ley Orgánica, dispone que el titular de la AFI, quien coordina los servicios de la Agencia para cumplir con las órdenes del Procurador y de las unidades administrativas a cargo de la investigación y persecución de los delitos federales y conexos, asimismo establece en

coordinación con las unidades administrativas competentes, los mecanismos de intercambio de información policial con las agencias policiales internacionales

De acuerdo con el Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República, la Agencia Federal de Investigación cuenta con las Direcciones Generales y una Unidad de Operación, las que tienen las siguientes atribuciones, de conformidad con la Ley Orgánica de la PGR.

2.6.10 Dirección General de Planeación Policial

El artículo 59 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, confiere a esta dirección las siguientes facultades relacionadas con labores de inteligencia:

- Diseñar y proponer el programa de desarrollo estratégico de la Agencia;
- Integrar la información estadística sobre la incidencia delictiva y operación de la Agencia para mejorar su funcionamiento.

Asimismo el Manual de Organización General de la PGR, le atribuye lo siguiente:

- Conformar estadísticas y suscribir su interpretación sobre el desarrollo de actividades y resultados de operación de la Agencia
- Colaborar en la integración de un Centro Nacional de Documentación en materia de investigación policial y seguridad nacional, que sirva como centro de consulta, para las Unidades Administrativas y áreas de la Procuraduría General de la República;

2.6.11 Dirección General de Investigación Policial

El artículo 60 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, establece las atribuciones de la Dirección General de Investigación Policial, lo cual revela aspectos muy interesantes, mismos que tienen que ver con el desarrollo de

actividades de inteligencia sin que se limite a la investigación en sentido estricto.

- Auxiliar al Ministerio Público de la Federación en la investigación y persecución de los delitos.
- Crear, dirigir y aplicar técnicas, métodos y estrategias de investigación policial que permitan recabar las pruebas necesarias para auxiliar al Ministerio Público de la Federación en sus facultades constitucionales y legales.
- Recabar de registros, bancos de datos y otras fuentes la información necesaria, para auxiliar con eficiencia y eficacia al Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de sus funciones.
- Suministrar información y medios de prueba a las unidades administrativas de la Procuraduría encargadas de la investigación y persecución de delitos federales y sus conexos; así como auxiliarlas en la realización de técnicas especiales que prevé la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
- Apoyar a las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas en la investigación policial que requieran, de conformidad con los convenios de colaboración y cooperación celebrados por la Institución.
- Proponer, en su caso, al Ministerio Público de la Federación el desahogo o promoción de diligencias probatorias que deriven de su investigación y conduzcan al esclarecimiento de los hechos materia de la investigación

Este último punto refiere que la labor de esta área no se circunscribe a la investigación para aportar información pura al Ministerio Público, sino que ésta debe ser procesada y analizada, con la finalidad de obtener escenarios y desarrollar estrategias tanto de investigación como de integración de un expediente jurídico de averiguación previa. Entonces, estamos frente al desarrollo de actividades de inteligencia jurídica, es decir, aquella que servirá para integrar la verdad legal en una indagatoria ministerial y que se sustentará frente a un juez.

El Manual de Organización General de la PGR, hace énfasis en este enfoque:

- Instruir, en coordinación con las Direcciones Generales de la Agencia Federal de Investigación involucradas en la materia, sobre la recolección, clasificación, registro y evaluación de información policial que oriente la toma de decisiones, elaboración de programas y conducción de operativos, de conformidad y apego a los derechos humanos, a las garantías individuales y demás lineamientos aplicables.
- Determinar técnicas, métodos y estrategias de investigación policial, que permitan recabar las pruebas necesarias, a fin de acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.
- Colaborar con el Ministerio Público de la Federación, en la recolección de información, de registros, bancos de datos de Entidades Federativas o de personas, que proporcionen elementos para la debida integración de la averiguación previa.
- Determinar el uso de equipos e instrumentos de tecnología especializada en la investigación de los delitos.
- Proporcionar a las Unidades sustantivas de la Procuraduría, el apoyo que requieran para reunir los elementos de prueba e información policial, que le permitan la debida comprobación del cuerpo del delito.

2.6.12 Dirección General de Análisis Táctico

La Agencia Federal de Investigación funda su razón de ser en la investigación, por ello, las diversas áreas que la conforman cuentan con facultades específicas para desarrollar actividades de investigación e inteligencias en vertientes específicas y objetivos determinados, a la Dirección General de Análisis Táctico, de acuerdo con el Artículo 61 del citado Reglamento, le corresponde un trabajo mayoritariamente intelectual:

- Diseñar, dirigir y operar los sistemas de recopilación, clasificación, registro y explotación de información policial, para conformar bancos de datos que sustenten el desarrollo de acciones contra la delincuencia.

- Diseñar y aplicar los métodos de análisis y clasificación de información táctica que permita combatir a la delincuencia con mayor eficiencia y eficacia.
- Establecer y operar métodos de comunicación y redes de información policial, para acopio y clasificación oportuna de los datos que requiera la Agencia y demás unidades administrativas de la Procuraduría, de conformidad con las normas y políticas institucionales.
- Analizar e identificar las estructuras y los modos de operación de las organizaciones criminales.
- Establecer líneas de investigación policial a partir del análisis de la información de la estructura y los modos de operación de las organizaciones criminales y emitir consignas policiales para su desarrollo en cumplimiento de los mandamientos ministeriales o judiciales.
- Elaborar las propuestas de procedimientos para el trámite y manejo de documentación e información dentro de la Agencia, a fin de evitar fugas de información. (Contrainteligencia)
- Proporcionar información policial a autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, de conformidad con la normatividad y los convenios celebrados por la Procuraduría.
- Ser el enlace con otras instituciones o corporaciones policiales de las entidades federativas y municipales, a efecto de implementar acciones policiales y operativos conjuntos.

De conformidad con el Manual de Organización General de la PGR, debe:

- Instruir que se conformen bases de datos que apoyen al desarrollo de planes y acciones que, orienten la toma de decisiones y permitan a la Agencia, conducir operativos contra la delincuencia.
- Establecer métodos de análisis y clasificación de información táctica, que permita combatir con mayor eficacia y eficiencia la delincuencia.
- Acordar en los términos que dispongan las normas y políticas institucionales, el establecimiento de métodos de comunicación y redes de información policial, para el acopio y clasificación oportuna de los datos que requiera la Agencia Federal de Investigación y las Unidades

Administrativas competentes, en materia de investigación y persecución de delitos federales y conexos.

- Proponer estrategias viables, que permitan identificar las formas y modos de operación de las organizaciones criminales.
- Instruir, con base en la información disponible, el ataque a las estructuras y formas de operación de organizaciones delictivas.
- Establecer políticas y mecanismos de manejo de documentos e información clasificada y confidencial, que eviten fugas y tráfico de información.

2.6.13 Dirección General de Despliegue Regional Policial

Su labor es de carácter operativo, pues entre sus actividades, resalta la ejecución de órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateos, detención en casos urgentes y otros mandamientos judiciales o ministeriales, no obstante, para ello también requiere evaluar estrategias y acciones para el despliegue regional, atendiendo la incidencia delictiva, mapas delincuenciales, zonas de influencia de la delincuencia, entre otros factores.

2.6.14 Dirección General de Operaciones Especiales

Su misión es atender aquellos operativos de alto riesgo en los que deba ejecutar órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateos, detención en caso urgente y otros mandamientos de autoridades judiciales, ministeriales o de sus superiores, que estén relacionados con asuntos relevantes.

2.6.15 Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol

El artículo 64 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, detalla las atribuciones de esta dirección las cuales se relacionan con la generación, obtención, manejo e intercambio de información sobre delincuencia a nivel internacional, según se lee a continuación:

- Diseñar y aplicar los procedimientos de intercambio de información policial, entre la Agencia y las agencias policiales extranjeras, con base en los instrumentos internacionales cuya materia sea competencia de la Procuraduría;
- Procesar la información policial internacional, que permita la ubicación y aseguramiento en el territorio nacional de personas que cuenten con órdenes de detención, con fines de extradición;
- Establecer y operar métodos de comunicación con las agencias policiales extranjeras representadas ante la Agencia, a fin de privilegiar las tareas de cooperación internacional en materia de intercambio de información policial;
- Diseñar y operar los procedimientos de intercambio de información con agencias policiales extranjeras, tendientes a la localización y recuperación fuera del territorio nacional de vehículos, aeronaves y embarcaciones robados o en materia de disposición ilícita, en coordinación con la Agregaduría correspondiente;
- Fungir como enlace con agencias policiales extranjeras a fin de intercambiar información policial tendiente a la localización de fugitivos de la justicia mexicana fuera de territorio nacional, en coordinación con la Agregaduría correspondiente;
- Dirigir las tareas de intercambio de información policial con agencias policiales extranjeras encaminadas a la localización de personas extraviadas y menores de edad, siempre que exista la presunción de que se encuentran fuera de territorio nacional;
- Dirigir las tareas de intercambio de información policial con agencias policiales extranjeras, encaminadas a la localización, recuperación y repatriación de obras de arte, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, así como obras de arte sacro, que hayan sido sustraídos ilegalmente de territorio nacional, en coordinación con la Agregaduría correspondiente;

- Asumir las funciones de la Oficina Central Nacional Interpol-México y representar a la misma ante la Organización Internacional de Policía Criminal y las Oficinas Centrales Nacionales de otros países;
- Dirigir el cumplimiento de las solicitudes de asistencia recíproca de policía criminal y demás compromisos contraídos con la Organización Internacional de Policía Criminal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- Realizar acciones de coordinación y colaboración con las instituciones policiales de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, respecto del cumplimiento de los compromisos de carácter internacional en materia de asuntos policiales internacionales;
- Operar el sistema de comunicación que la Organización Internacional de Policía Criminal asigne a la Oficina Central Nacional Interpol-México;
- Mantener actualizados los bancos de datos con la información concerniente a la Organización Internacional de Policía Criminal y, en general, lo relacionado con la información criminal policial de carácter internacional.

Mientras algunas áreas al interior de la Agencia Federal de Investigaciones tienen encomendada la tarea de generar inteligencia, otras además de generarla son usuarios importantes, pues requieren de una gran cantidad de insumos de inteligencia para desarrollar sus actividades, tal es el caso de la Unidad de Operaciones, Dirección General de Intercepción y la Dirección General de Erradicación, mismas que son responsables de la intercepción aérea, marítima y terrestre del tráfico ilícito de personas, sustancias y objetos, así como la erradicación de cultivos ilícitos.

2.7 Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, cumple con la función estatal de Procuración de Justicia, además tiene a su cargo la institución del Ministerio Público Federal que es el responsable de investigar los delitos y su

persecución ante los órganos judiciales. Para efectos de la investigación del delito y su prevención, cuenta con áreas que se encargan de realizar investigaciones, recopilar información, analizarla y diseminarla con la finalidad de ponerla a disposición de quienes toman las decisiones que pueden ser a nivel de operación en la integración de las averiguaciones previas, hasta aquellos responsables de diseñar las políticas públicas y programas relacionados con el combate al delito y procuración de justicia. A continuación se refieren las áreas que participan en el ciclo de inteligencia al interior de la Procuraduría en alguna de sus etapas de recolección, análisis y uso. Por lo que la referencia que se desarrolla a continuación, obedece al nivel de injerencia en labores de inteligencia.

2.7.1 Centro Nacional de Planificación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

El Centro Nacional de Planificación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, es un órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, que en la lógica de la organización de la PGR, funge como un generador e integrador de información e inteligencia generada en las distintas unidades administrativas de la Institución y se encarga de diseminar y distribuir información, así como captar aquella proveniente del extranjero.

En ese sentido el Manual General de Organización de la PGR, establece que su objetivo es constituir una instancia de concentración e intercambio de información, con las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Institución, así como otros organismos nacionales e internacionales, que permita conocer el modus operandi e impacto social y económico de la delincuencia, con el propósito de establecer las medidas y estrategias idóneas de combate al delito.

Por su parte el artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de PGR, le confiere las siguientes atribuciones:

- Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información relativa al fenómeno de la delincuencia en sus ámbitos nacional e internacional.
- Solicitar a las autoridades competentes, la información relativa a la identificación y evolución de las actividades y modos de operación de la delincuencia.
- Suministrar oportunamente a las unidades administrativas y órganos de la Institución la información disponible que requieran para el desempeño de sus funciones, de conformidad con las políticas institucionales, a través de mecanismos ágiles y seguros.
- Gestionar y establecer sistemas y mecanismos de intercambio de información en materia de operación e impacto de la delincuencia organizada, con unidades administrativas de la Institución, así como con autoridades federales, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y las políticas institucionales.
- Diseñar, concertar, coordinar y dar seguimiento a los sistemas y mecanismos de intercambio de información en materia de operación e impacto de la delincuencia, con agencias extranjeras y organismos internacionales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, los instrumentos de carácter internacional y las políticas institucionales.
- Desarrollar y operar sistemas de procesamiento de información, entre otras, sobre incidencia delictiva geo-referenciada, para la planeación del combate a la delincuencia, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Institución.
- Diseñar y promover el desarrollo tecnológico e intercambio de información, para la oportuna prevención, detección e investigación de la delincuencia, en coordinación con las unidades administrativas competentes.

- Integrar y dar seguimiento, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Institución, a la ejecución del Programa Nacional para el Control de Drogas.
- Operar los sistemas de seguimiento y evaluación de los diversos instrumentos programáticos que se establezcan para el control de la delincuencia, en coordinación con las unidades administrativas competentes.
- Establecer, operar y actualizar los sistemas de información estadística y de análisis necesarios para el desempeño de sus funciones.

El Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República, entre otras, le atribuye las siguientes tareas:

- Diseñar, en coordinación con las áreas competentes, sistemas de procesamiento de datos, que generen estadísticas confiables y se intercambien con otras agencias de inteligencia y planeación estratégica del combate a la delincuencia, tanto nacionales, como internacionales;
- Determinar con base en la información disponible, zonas geográficas de incidencia delictiva, para precisar acciones especializadas por región y atacar de manera específica cada caso;

2.7.2 Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

Esta Subprocuraduría es la que consume y genera el mayor porcentaje de insumos de inteligencia, pues al concentrar el mayor número de Averiguaciones Previas, Procesos Penales y Juicios de Amparo, de la actividad sustantiva de la Institución, cuenta con una fuente de información amplia e importante para la recolección de información valiosa en la toma de decisiones sobre procuración de justicia. Asimismo tiene a su cargo la coordinación de los órganos desconcentrados que representan a la Procuraduría en cada entidad federativa de la República Mexicana, este despliegue territorial, se coordina con la mayoría de las unidades centrales

de la PGR, por lo que las Delegaciones se convierten en los órganos que captan la mayor cantidad de información que procesan las unidades de inteligencia de la Institución, además de la que generan y utilizan directamente

2.7.3 Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada

El desarrollo vertiginoso que ha tenido la Delincuencia Organizada en los últimos años, obliga a los Estados a establecer reglas especiales para su combate y extinción, ya que los métodos utilizados por la delincuencia organizada se han vuelto muy creativos, complejos y crueles, situación que vulnera seriamente diversas áreas de la vida de los Estados, por ejemplo sus estructuras gubernamentales se ven afectadas por la corrupción y ataques directos. Asimismo se lesiona profundamente a la sociedad al realizar acciones relativas a secuestro de personas, al tráfico de estupefacientes, de órganos, de personas, de especies naturales, etc. Sin dejar de considerar los ataques terroristas materiales y psicológicos a los que someten a la población.

México ha reaccionado adaptando su legislación y estructuras administrativas para combatir la inseguridad pública que es a manifestación de que la delincuencia representa una seria amenaza a la estabilidad de la sociedad y el Estado.

Con acciones abiertas o encubiertas, los grupos delincuenciales organizados, se presentan desafiantes y retadores a la autoridad del Estado en detrimento de la paz social. Estos oponentes que utilizan los métodos más detestables, reprobables, fuera de toda regla de ética y respecto a la vida humana, luchan por posiciones de poder que les permitan realizar sin obstáculos sus actividades perniciosas y letales.

Ante un enemigo de esa naturaleza el Estado debe reaccionar con una lucha inteligente, de resultados certeros y contundentes. Sun Tzu en su obra el Arte de la Guerra, sostiene que la buena inteligencia es el prelude de la victoria.

En ese sentido, México ha organizado las estructuras de las instituciones responsables de combatir el crimen, en función de la investigación y generación de conocimiento sobre las estructuras de organización y operación de los grupos delictivos.

La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de acuerdo con el Manual de Organización General de PGR, se encarga de Planear, conducir y evaluar la actuación ministerial especializada en la investigación y persecución de los delitos cometidos por miembros de organizaciones delictivas, así como su estructura, formas y ámbitos de operación. Asimismo propone con base en criterios de especialización, normas y procedimientos que apoyen el quehacer sustantivo para combatir con eficacia las organizaciones criminales y preservar el Estado de Derecho.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece que se está frente un grupo organizado de delincuentes, cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: terrorismo, 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, corrupción, pornografía, turismo sexual, lenocinio, trata de personas menores de edad, asalto, secuestro, robo de vehículos.

Cabe señalar que el artículo 11 Bis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2009, establece como forma de obtener información de manera directa, mediante la penetración a las estructuras de

las organizaciones criminales, por conducto de los llamados agentes encubiertos, lo cual representa un esfuerzo mas del Estado para combatir a la delincuencia organizada.

El Artículo 11 Bis, establece la posibilidad de que el Subprocurador de la unidad Especializada en Delincuencia Organizada, autorice la reserva de la identidad de los agentes de la policía infiltrados, así como de los que participen en la ejecución de órdenes de aprehensión, detenciones en flagrancia y cateos relacionados con los delitos a que se refiere la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, mediante resolución fundada y teniendo en cuenta el tipo de investigación, imposibilitando que conste en la averiguación previa respectiva su nombre, domicilio, así como cualquier otro dato o circunstancia que pudiera servir para su identificación, en tales casos, se asignará una clave numérica, que sólo será del conocimiento del Procurador General de la República, del Titular del órgano antes citado, del Secretario de Seguridad Pública y del servidor público a quien se asigne la clave. En las actuaciones de averiguación previa, en el ejercicio de la acción penal y durante el proceso penal, el Ministerio Público y la autoridad judicial citarían la clave numérica en lugar de los datos de identidad del agente. En todo caso, el Ministerio Público acreditará ante la autoridad judicial el acuerdo por el que se haya autorizado el otorgamiento de la clave numérica y que ésta corresponde al servidor público respectivo, preservando la confidencialidad de los datos de identidad del agente. En caso de que el agente de la policía cuya identidad se encuentre reservada tenga que intervenir personalmente en diligencias de desahogo de pruebas, se podrá emplear cualquier procedimiento que garantice la reserva de su identidad.

Cabe señalar que la figura del agente encubierto o infiltrado en nuestra legislación es nueva, aunque se ha regulado y experimentado en varios países⁷².

⁷² En España, la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Artículo 282 bis. A la letra dice:
1. A los fines previstos en el artículo anterior y cuando se trate de investigaciones que afecten a actividades propias de la delincuencia organizada, el Juez de Instrucción

De acuerdo con la Doctora Marta del Pozo Pérez⁷³, la delincuencia organizada responde a parámetros de ocultación de su actividad y desaparición de las huellas y vestigios del delito, por ello es útil y necesaria la figura del agente encubierto, que por medio de un engaño se infiltra en una banda organizada y puede descubrir sus actividades: las características determinantes de la utilidad del uso de esta figura se recogen en la Carta informativa 1888/2 de la Asociación Internacional de Derecho Penal: 1. La división del trabajo y la disolución de la responsabilidad de cada individuo en

competente o el Ministerio Fiscal dando cuenta inmediata al Juez, podrán autorizar a funcionarios de la Policía Judicial, mediante resolución fundada y teniendo en cuenta su necesidad a los fines de la investigación, a actuar bajo identidad supuesta y a adquirir y transportar los objetos, efectos e instrumentos del delito y diferir la incautación de los mismos. La identidad supuesta será otorgada por el Ministerio del Interior por el plazo de seis meses prorrogables por períodos de igual duración, quedando legítimamente habilitados para actuar en todo lo relacionado con la investigación concreta y a participar en el tráfico jurídico y social bajo tal identidad.

La resolución por la que se acuerde deberá consignar el nombre verdadero del agente y la identidad supuesta con la que actuará en el caso concreto.

La resolución será reservada y deberá conservarse fuera de las actuaciones con la debida seguridad.

La información que vaya obteniendo el agente encubierto deberá ser puesta a la mayor brevedad posible en conocimiento de quien autorizó la investigación. Asimismo, dicha información deberá aportarse al proceso en su integridad y se valorará en conciencia por el órgano judicial competente.

2. Los funcionarios de la Policía Judicial que hubieran actuado en una investigación con identidad falsa de conformidad a lo previsto en el apartado 1, podrán mantener dicha identidad cuando testifiquen en el proceso que pudiera derivarse de los hechos en que hubieran intervenido y siempre que así se acuerde mediante resolución judicial motivada, siéndole también de aplicación lo previsto en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre.

Ningún funcionario de la Policía Judicial podrá ser obligado a actuar como agente encubierto.

3. Cuando las actuaciones de investigación puedan afectar a los derechos fundamentales, el agente encubierto deberá solicitar del órgano judicial competente las autorizaciones que, al respecto, establezca la Constitución y la Ley, así como cumplir las demás previsiones legales aplicables.

4. A los efectos señalados en el apartado 1 de este artículo, se considerará como delincuencia organizada la asociación de tres o más personas para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que tengan como fin cometer alguno o algunos de los delitos siguientes:

...

5. El agente encubierto estará exento de responsabilidad criminal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación, siempre que guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma y no constituyan una provocación al delito.

Para poder proceder penalmente contra el mismo por las actuaciones realizadas a los fines de la investigación, el Juez competente para conocer la causa deberá, tan pronto tenga conocimiento de la actuación de algún agente encubierto en la misma, requerir informe relativo a tal circunstancia de quien hubiere autorizado la identidad supuesta, en atención al cual resolverá lo que a su criterio proceda.

⁷³ El agente encubierto como medio de investigación de la delincuencia organizada en el Ley de enjuiciamiento criminal española.

el seno de la propia organización. 2. La posibilidad de intercambio de los individuos. 3. El secreto. 4. La frecuente mezcla, en el seno de la misma organización, de actividades lícitas que se utilizan como “tapadera” e ilegales. 5. La especial capacidad de la transferencia de ganancias. 6. La habilidad para neutralizar los esfuerzos de la aplicación de la Ley por medio de la extorsión, violencia, intimidación o corrupción.

Para la investigación de todas las acciones y conductas relacionadas con delincuencia organizada, la SIEDO cuenta con las siguientes obligaciones:

- Atender y diseñar estrategias que permitan combatir frontalmente los delitos contra la salud, terrorismo, acopio, tráfico de armas, menores, indocumentados y órganos, operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), alteración o falsificación de moneda, secuestros, asalto y robo de vehículos previstos en la Ley sobre la materia.
- Dictar las medidas que permitan fortalecer mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, estatales y municipales, así como con la Coordinación General de Delegaciones y la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías, conforme a la normatividad aplicable y las políticas que emita el Procurador, para que la procuración de justicia sea eficaz en todo el territorio nacional.
- Proponer al Procurador medidas normativas y procedimientos innovadores, que permitan uniformar criterios de acción ministerial de policía y periciales que apliquen en los procesos penales en materia de su competencia, así como de los amparos que en su caso, se promuevan;

Dicha Subprocuraduría integra a las siguientes Unidades Especializadas en Investigación:

- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud

- Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas
- Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda
- Unidad Especializada en Investigación de Secuestros
- Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos
- Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos

Estas Unidades son responsables de dirigir, controlar y evaluar las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución de los delitos de su competencia con la finalidad de erradicarlos de la sociedad y procurar justicia en todo el territorio nacional.

Pueden generar productos de inteligencia y demandan una gran cantidad de los mismos, que les son proporcionados por las unidades de PGR, e incluso por otras instancias gubernamentales a nivel nacional e internacional.

2.7.4 Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales

Esta subprocuraduría es responsable de planear, conducir y evaluar la actuación ministerial especializada en los procesos penales de delitos federales previstos en las Leyes aplicables, Código Penal Federal, Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones; determinar los mecanismos de coordinación entre las Unidades Especializadas, las Unidades Centrales, las desconcentradas nacionales e internacionales de la Procuraduría, así como proponer con base a criterios de especialización normas y procedimientos que apoyen el quehacer sustantivo, que combatan con eficacia las organizaciones criminales y preservar así el Estado de Derecho.

Sus funciones se encaminan a conducir y evaluar las actividades de las Unidades Especializadas adscritas a la Subprocuraduría de Investigación en

Delitos Federales, con el propósito de fijar las medidas correctivas y/o preventivas; así como atender y diseñar estrategias de acción que permitan combatir frontalmente a los delitos contra el ambiente, los derechos de autor, la propiedad industrial, fiscales, financieros, los cometidos por servidores públicos de otras dependencias o entidades, contra la administración de justicia, y los previstos en leyes especiales. Para ello, se auxilia de las siguientes Unidades de investigación especializada:

- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales

2.7.5 Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías

La Coordinación de Asuntos Internacionales, es un órgano dependiente de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales y de acuerdo con el Artículo 25, Fracción IV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tiene la obligación de Remitir al Centro Nacional de Planeación Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia y demás unidades administrativas competentes, la información para el ejercicio de sus funciones, que reciba de las Agregadurías, Subagregadurías y Oficinas de Enlace de la Procuraduría en el extranjero. Dichos órganos constituyen la forma de captar información relacionada con la delincuencia transnacional.

2.8 Centro Nacional de Información

Consientes de que la información es un insumo necesario en la operación de las instancias responsables de la seguridad pública, el 2 de enero de 2009, se publicó en el Diario Oficial la Ley General de Sistema Nacional de

Seguridad Pública, que de acuerdo con el artículo 19 establece un Centro Nacional de Información, responsable de la operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública para lo cual, tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, administrar y resguardar las bases de datos criminalísticos y de personal del Sistema en términos que señale el reglamento;
- II. Determinar los criterios técnicos y de homologación de las bases de datos de los integrantes del Sistema;
- III. Emitir los protocolos de interconexión, acceso y seguridad de estas bases de datos;
- IV. Vigilar el cumplimiento de los criterios de acceso a la información y hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier irregularidad detectada;
- V. Colaborar con el Instituto Nacional de Información de Estadística y Geografía, en la integración de la estadística nacional en materia de seguridad pública, de conformidad con la Ley de la materia, y
- VI. Brindar asesoría a las Instituciones de Seguridad Pública para la integración de información, interconexión, acceso, uso, intercambio y establecimiento de medidas de seguridad para las bases de datos.

Lo interesante de esta figura es que establece la posibilidad de suministrar, intercambiar, sistematizar, consultar, analizar y actualizar la información proveniente de todas las instituciones de procuración de justicia, seguridad pública y sistema penitenciario del país, pues incluye en los casos que aplica, tanto a las autoridades federales, estatales y municipales, en términos del artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Información.

CAPITULO III.

FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE INTELIGENCIA

En este capítulo entramos al análisis del funcionamiento de los órganos que se encargan de realizar las actividades o acciones necesarias para ejecutar las leyes y reglamentos que confieren atribuciones en materia de inteligencia y que vimos en el capítulo anterior.

Se abordan de manera general las características que les son comunes, tales como su regulación, naturaleza jurídica; atribuciones; régimen presupuestal; régimen de transparencia; régimen laboral; controles democráticos; interacción con la sociedad y otros temas relevantes para la presente investigación.

Existen algunas características que son específicas y concretas a ciertos órganos o unidades de inteligencia, sin embargo, la regulación de aspectos importantes, se establece de manera general en leyes comunes, tales como la Ley del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otras leyes y normatividad.

En razón de que la actuación de las áreas de inteligencia se circunscribe en una normatividad que aplica de manera general a todos los órganos del Estado incluyendo a los que tienen asignadas tareas de inteligencia, se opta por un esquema de análisis general a efecto de evitar repeticiones al abordarlos de manera particular.

El análisis general se aplica debido a que todos los órganos de inteligencia, aquí analizados con algunas reservas, pertenecen a la Administración Pública Federal.

Dichos órganos cuentan con una estructura y organización determinada, cuentan con un patrimonio y recursos financieros para su sostenimiento, realizan sus funciones de acuerdo con las reglas que la ley les impone, persiguen fines colectivos aunque no siempre tienen interrelación con la sociedad, es decir, los particulares se benefician con su actuación, pero difícilmente tienen contacto, y cuando ello es así, también existen mecanismos legales para regularlo.

1. Reforma constitucional 2008

Las modificaciones a los artículos 16, 21 y 123 de la Constitución General de la República, publicadas el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, impactan principalmente la organización del sistema nacional de seguridad pública, en el cual, las actividades de inteligencia se desarrollan ampliamente.

La aportación que me parece interesante para efectos de este trabajo, se encuentra en el artículo Artículo 16 Constitucional, en lo que se refiere a los jueces de control, porque establece las bases para controlar las cuestiones relacionadas con las “técnicas de investigación de la autoridad”, lo que en el campo de la inteligencia se refiere a la etapa de obtención o recolección de información. Sobre el particular conviene reflexionar que algunas técnicas pueden no estar sujetas a control judicial, como es el caso la revisión de datos en archivos públicos, seguimientos en espacios públicos e intromisiones en actividades cotidianas de las personas, entre otras, que realizan las autoridades con el ánimo de allegarse de información, las cuales sería ideal que cuando se realicen de manera permanente o reiterada y prolongada en el tiempo, sean del conocimiento de la autoridad judicial, con la finalidad de salvaguardar el derecho a la intimidad de las personas y la

correcta actuación de las instancias responsables de aplicar las referidas técnicas de investigación.

Por lo anterior, la redacción del párrafo doce del artículo 16 constitucional, es un principio que debe considerarse para regular y reglamentar el control judicial en las técnicas de investigación de los órganos de inteligencia, y no solo limitarse a las medidas cautelares y providencias precautorias ya previstas en la legislación⁷⁴.

Asimismo la reforma Constitucional, estableció en el artículo 21, las características que deben tener las instituciones de seguridad pública, y la obligación de coordinación a cargo de las instituciones policiales para cumplir con los objetivos de la función pública de seguridad.

“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 conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracción XII, establece los principios del régimen laboral del personal de las instituciones de seguridad, y la novedad es que se incluye a los Agentes del Ministerio Público y peritos, quienes se registrarán por sus propias leyes, es decir, quedan fuera del ámbito de la Ley Reglamentaria del Artículo 123 Apartado B, Constitucional. No obstante se prevé el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social de dicho personal y de las corporaciones policiales.

⁷⁴ Artículo 16 constitucional, Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

2. Marco jurídico y naturaleza jurídica

Las entidades que a nivel federal desarrollan actividades de inteligencia, en su mayoría, son unidades administrativas inscritas en la estructura de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, así como de la Procuraduría General de la República. Lo que también aplica a las unidades dependientes de las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina; por esa razón, la comunidad de inteligencia mexicana rige su actuación por normas de derecho público, particularmente de derecho administrativo.

Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁵ establece las bases generales de la organización administrativa del Estado, no llega al detalle de las funciones vinculadas con la inteligencia, sin embargo, dicha actividad se funda en las facultades conferidas al Congreso de la Unión y al Presidente de la República en cuanto a la creación y ejecución de leyes, así como al Poder Judicial Federal respecto del control de la constitucionalidad y legalidad de las leyes y actos.

La fracción XXIX-M del Artículo 73 de la Constitución General, confiere al Congreso de la Unión la facultad “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”, de entrada este precepto señala que en materia de seguridad nacional se establecerán requisitos y límites a las investigaciones.

En tal sentido, dado que la actividad de inteligencia, consistente en la recolección de información, entonces, la forma en que se obtenga

⁷⁵ Para la Doctora Carla Huerta Ochoa, “El Estado, como titular del poder y organizado jurídicamente a partir de una Constitución, posee una potestad que comprende diversas facultades, cuyo ejercicio se deposita en los distintos órganos que lo conforman. La constitución, como norma suprema, es creadora y organizadora del poder público y de los órganos que lo ejercen dotándolos de competencia”.

información, debe estar regulada para establecer requisitos y límites a los órganos que las realizan.

Por su parte, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”. En ese sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal previene que el despacho y resolución de los asuntos de las dependencias, corresponderá originalmente a los titulares, pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar facultades en funcionarios subalternos, a excepción de aquellas que por ley y reglamento, deban desempeñar directamente.

Ahora bien, las funciones de defensa nacional, seguridad pública, procuración de justicia y recaudación fiscal, están previstas en la Constitución General y la referencia a sus actividades de investigación, están contenidas en las leyes ordinarias expedidas por el Poder Legislativo, en tanto que el detalle de las tareas de inteligencia, en ocasiones explícita o implícitamente, según pudimos ver en el capítulo segundo de esta investigación, están detalladas en los Reglamentos y en el caso de la Sección Segunda de la Armada de México, en el Manual General de Organización de la Secretaría de Marina

Que un Reglamento sea el ordenamiento que precise las tareas de inteligencia, se justifica en el sentido de que el Poder Ejecutivo es la cabeza estructural de la mayoría de los órganos de inteligencia, es la instancia que cuenta con mejores elementos para elaborar las reglas, ya que tiene mayor contacto con dichas organizaciones lo que le permite ser mas sensible respecto a su operación, advierte con exactitud sus requerimientos y

actividad dinámica, por lo tanto, puede adaptar las necesidades prácticas a las exigencias jurídicas.

El Reglamento es una forma flexible de garantizar la continuidad de una función o actividad estatal, pues al depender de un ente unipersonal, la reglamentación puede ir adaptándose oportunamente a las circunstancias cambiantes de la realidad en que operan dichas instancias administrativas, sobre todo cuando se trata únicamente de la organización u operación, y no se alteren los principios de legalidad en su actuación y seguridad jurídica respecto de los ciudadanos.

La tarea del Poder Ejecutivo respecto de la actividad de inteligencia, consiste en proporcionar los medios adecuados para que las leyes que rigen la actuación de las entidades de las cuales dependen los órganos y unidades que analizamos, se cumplan.

En síntesis, la comunidad de inteligencia se estructura de la siguiente forma: la Sección Segunda del Estado Mayor de la Defensa Nacional, la Sección Segunda del Estado Mayor de la Armada y la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial, son unidades administrativas adscritas a las Secretarías de Estado y a la Presidencia de la República, respectivamente, por lo tanto, les son aplicables las disposiciones que rigen de manera general para éstas en sus diferentes ámbitos, como instancias de carácter administrativo y aquellas que desarrollan de acuerdo a sus funciones militares.

Las Instancias de Seguridad Nacional, la Unidad de Inteligencia Financiera, Administración General de Aduanas, y las áreas al interior de la Secretaría de Seguridad Pública, forman parte de la administración pública federal centralizada, cuyo titular el Poder Ejecutivo Federal que se auxilia de las Secretarías de Estado.

Por último, las instancias que están fuera del ámbito de la Administración Pública Federal, son las dependientes de la Procuraduría General de la

República, sin embargo dicha institución de acuerdo con el Artículo 1 de su Ley Orgánica, también está ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos conferidos por la Constitución y las leyes al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República.

Ahora bien, conviene determinar qué tipo de órganos administrativos son los que desarrollan actividades de inteligencia, es decir si son autoridades o auxiliares para lo cual, conviene recordar que los órganos que tienen el carácter de autoridad, son aquellos que concentran en sus facultades las de decisión y las de ejecución, es decir cuentan con facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y pueden imponer a éstos sus determinaciones.^{Cfr}

El Maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, señala que cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares. Dichos órganos auxiliares realizan de diversa manera sus atribuciones, por lo que pueden ser clasificados en dos tipos, en primer lugar se encuentran los órganos auxiliares de preparación, que son aquellos que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir. En segundo lugar se encuentran los órganos consultivos que pueden ser colegiados o unitarios. Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan, por lo que puede suceder que las autoridades tengan la facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la autoridad esté

^{Cfr} FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, 43ª edición, México, 2003. p. 126

obligada a seguir el parecer del órgano consultivo, en cuyo caso no sería consultivo, sino que en realidad se trataría de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.⁷⁶

Considerando las ideas del Maestro Gabino Fraga, los órganos de inteligencia pueden considerarse órganos auxiliares consultivos, porque su función consiste en auxiliar a las autoridades proporcionando los productos de inteligencia necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus decisiones. Asimismo, tienen el carácter de órganos consultivos facultativos, porque no existe la obligación de la autoridad para requerirles consultas, y cuando éstas les son requeridas, tampoco existe obligación de tomarlas en cuenta para la decisión final.

Ahora bien, no es contundente el hecho de que las disposiciones legales y reglamentarias no prevean la obligación de consultar y tomar en cuenta los informes, sugerencias u opiniones de los órganos o unidades de inteligencia, pues la existencia de dichos órganos o unidades, se funda en leyes y Reglamentos, por lo que su actuación y resultados no están sujetos a la voluntad de los funcionarios; razón por la cual, al estar prevista dicha actividad auxiliar o consultiva, y al existir la obligación de que los órganos de inteligencia proporcionen información útil para la toma de decisiones, el producto del trabajo de éstos, debe ser aprovechado, de lo contrario se estaría negando su utilidad práctica dentro de la Administración Pública y en ese supuesto se justificaría su desaparición orgánica.

Al hacer evidente que se toman en cuenta sus opiniones, se les haría corresponsables de los resultados y por lo tanto se les obligaría a generar productos de mayor nivel en cuanto a contenido y eficacia. Además eso representaría una forma de control muy contundente, pues entonces las

⁷⁶ FRAGA GABINO, op. Cit. pp. 126 y 127

evaluaciones que la sociedad y los órganos públicos hicieran respecto de órganos de inteligencia estarían en función de sus resultados.⁷⁷

La competencia de dichos órganos, deriva de la competencia asignada al órgano central del cual dependen y territorialmente podemos decir que pueden ejercer sus facultades en todo el espacio que comprende la República Mexicana, en algunos casos para recabar información, pueden incluso, rebasar las fronteras⁷⁸.

Es en la Administración Pública Federal donde se enmarcan las actividades de inteligencia, los órganos depositarios de la facultad para llevarla a cabo son los enunciados en el capítulo segundo de esta investigación y que para efectos prácticos reproducimos en el siguiente esquema.

⁷⁷ Ahora bien, la referencia de que se toman en cuenta los productos generados por los órganos de inteligencia, en la adopción de las decisiones gubernamentales, no implica que se diga qué exactamente fue lo que aportaron, pero sí es necesario saber que tiene sentido contar con dichos órganos.

⁷⁸ Artículo 82 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

Al frente de cada Agregaduría habrá un Agregado y tendrá las facultades siguientes:

I. Fungir como representante de la Procuraduría ante las autoridades extranjeras de su lugar de adscripción con las que deba tener comunicación en virtud de las funciones propias de la Institución;

II. Auxiliar a las direcciones generales de Extradiciones y Asistencia Jurídica y de Cooperación Internacional, así como coordinarse con la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol en el ejercicio de sus funciones;

III. Participar en reuniones y grupos de trabajo con autoridades de su lugar de adscripción, organizaciones sociales e instituciones académicas, así como en foros internacionales, con relación a los asuntos de su competencia;

IV. Recopilar y sistematizar la información relacionada con la seguridad pública, procuración e impartición de justicia en el lugar de su adscripción, y remitirla al Titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías;

V. Realizar estudios sobre los fenómenos delincuenciales en el lugar de su adscripción, particularmente en materia de delincuencia organizada transnacional;

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS AUXILIARES CONSULTIVOS DE INTELIGENCIA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	Secretaría de la Defensa Nacional	1. Sección Segunda de la Defensa Nacional
	Secretaría de la Armada de México	2. Sección Segunda del Estado Mayor General de la Armada de México
	Presidencia de la República	3. Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial
	Secretaría de Seguridad Pública	4. Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial
		5. Instancia de Coordinación de la Policía Federal
		6. Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos
		7. Policía Federal Preventiva
		8. Estado Mayor de la Policía Federal Preventiva
		9. Coordinación de Inteligencia para la Prevención
		10. Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo
11. Coordinación de Seguridad Regional		
Secretaría de Gobernación	19. Centro de Investigación y Seguridad Nacional	
Secretaría de Hacienda	20. Unidad de Inteligencia Financiera 21. Administración General de Aduanas	
Procuraduría General de la República	22. Centro Nacional de Planificación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia	
	23. Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías	
	24. Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada 25. Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales	
Instancias de Seguridad Nacional	26. Todas aquellas que en función de sus atribuciones, participan directa o indirectamente en la seguridad nacional.	

* Unidades que formalmente pertenecen a la Procuraduría General de la República pero funcionalmente son coordinadas por la Secretaría de Seguridad Pública, organización que al parecer se formalizará con una serie de reformas a la legislación orgánica de ambas dependencias. (Cuadro de elaboración propia)

Considerando que la comunidad de inteligencia, es de naturaleza administrativa, resulta que le son aplicables las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan la actuación del aparato administrativo federal.

3. Personal de los órganos de inteligencia

Al igual que cualquier órgano del Estado, los de inteligencia requieren de personas que representen y exterioricen la voluntad y actividad de los mismos, para lo cual cuentan con un titular y una estructura que puede ser variable, en tal sentido, se cuenta con disposiciones que regulan la forma en que se designará a los titulares y empleados de dichos órganos.

3.1 Designación de los titulares de los órganos de inteligencia.

Antes de entrar en materia conviene aclarar que para efectos del presente estudio los titulares de los órganos de inteligencia, se determinan en función del grado de responsabilidad que tienen en dicha tarea, en ese sentido en primer lugar se encuentran aquellos funcionarios que cuentan con facultades derivadas de la Constitución y las leyes, son quienes encabezan las dependencias y son quienes deben dar cuenta al Congreso sobre los actos y resultados de las estructuras de inteligencia que tienen a su cargo. En ese orden de ideas, serían los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República los titulares de los órganos de inteligencia, quienes son nombrados por el Presidente de la República y en el caso de la Procuraduría General de la República y las Secretarías de la Defensa Nacional y la Armada de México, sus nombramientos deben ser ratificados por el Senado de la República⁷⁹.

En un segundo nivel de responsabilidad se encuentran los Subsecretarios, Subprocuradores, Directores de órganos desconcentrados, Titulares de las Secciones segundas, Comisionado de la Policía Federal Preventiva y Titular de la Agencia Federal de Investigación, quienes son nombrados por el

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: ... II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

Presidente de la República a propuesta de los titulares de las dependencias, es decir de los Secretarios de la Defensa, Marina, Seguridad Pública, Gobernación y Hacienda y Crédito Público y Procurador General de la República, aunque también suele ser por decisión directa del Presidente de la República.

En tercer lugar, los funcionarios que se encuentran en los niveles siguientes a los señalados en el párrafo anterior, son nombrados por los titulares de las dependencias y a ellos responden en cuanto a resultados y disciplina en la mayoría de las veces, a ellos corresponde la realización directa de las tareas de inteligencia.

La facultad para designar y remover libremente a los titulares de los órganos de inteligencia, corresponde únicamente al Presidente de la República y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.

3.2 Régimen laboral en los órganos de inteligencia

Las relaciones de trabajo en los órganos de inteligencia inscritos directamente en una dependencia de la Administración Pública Federal se sujetan al Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Adicionalmente, el referido precepto constitucional establece una serie de regímenes especiales de trabajo aplicables a la mayoría de los órganos de inteligencia adscritos a instituciones militares, seguridad pública y procuración de justicia, los cuales son especiales porque no se rigen por las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional.

Como prestaciones de seguridad social y salud, algunos de los empleados de las instancias de inteligencia, cuentan con el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores de Estado.

A su vez el personal de las instituciones militares está regido por leyes especializadas en materia laboral militar y en el ámbito de la seguridad social cuentan con el Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas.

Los conflictos de naturaleza laboral en su mayoría, son dirimidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a excepción de los conflictos laborales suscitados entre el personal de las instituciones de naturaleza militar, tales como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina que cuenta con sus propias instituciones de disciplina y autoridades para resolverlas.

Las resoluciones en conflictos de naturaleza laboral tanto civil como militar, pueden ser recurridas ante los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial Federal y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.2.1 Regímenes especiales

La fracción XIII del Artículo 123, apartado B, dispone que los militares, marinos, personal del servicio exterior, Agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes.. Asimismo, el personal ministerial y pericial de las instituciones de procuración de justicia se regirá por leyes especiales y el resto de las personas seguirá sujeta al Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.⁸⁰

⁸⁰ La reforma al artículo 123, Apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada el 18 de junio de 2008, por lo que aún no se publican las nuevas leyes o modificaciones a las leyes ordinarias que regulan dicha fracción.

Asimismo dispone que los agentes del ministerio público, peritos y personal de las instituciones policiales, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción, en su caso, solo procederá la indemnización.

3.2.1.1 Régimen Militar

3.2.1.1.1 Personal de las Secciones Segundas de la Defensa Nacional, Armada y Estado Mayor Presidencial

Solidez y organización identifican a las instituciones castrenses, las leyes y normas que se ocupan de regular al personal militar, son muy completas, lo que constituye uno de los regímenes laborales mas completos y claros.

Las instituciones armadas cuentan con sus propias leyes e instituciones de justicia, les resultan aplicables la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México.

Asimismo cuentan con la Ley de Ascensos de la Armada de México y la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Cuentan con instituciones de instrucción de primer nivel, tales como una Universidad del Ejército y Fuerza Aérea cuya finalidad es impartir a los militares conocimientos científicos, técnicos y humanísticos a nivel de educación media superior y educación superior, para el mejor cumplimiento de las misiones de las Armas, Ramas y Servicios de dichas instituciones, una Escuela Militar de Aplicación Aerotáctica de la Fuerza Aérea, el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea que es un establecimiento de educación militar que tiene como misión incrementar el desarrollo profesional del

personal militar para desempeñarse en funciones específicas que demanda el Ejército y Fuerza Aérea.

También cuenta con la Escuela de Fuerzas Especiales es un establecimiento de educación militar que tiene como misión capacitar al personal de fuerzas especiales y unidades convencionales en aspectos de índole técnico y profesional relacionados con las operaciones especiales,

Se rigen por la Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que tiene por objeto establecer el procedimiento para computar el tiempo de servicios del personal militar, así como sus abonos y deducciones y para la elaboración de los documentos en los que conste su actuación en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En el ámbito de la seguridad social, cuentan con el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México. Las funciones del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas de acuerdo con la Ley⁸¹ que lo rige son las siguientes:

- I. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente Ley le encomienda;
- II. Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la presente Ley;
- III. Administrar los fondos que reciba con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos;
- IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

⁸¹ Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- V. Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;
- VI. Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus cometidos;
- VII. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de esta Ley;
- VIII. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;
- IX. Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;
- X. Expedir el estatuto orgánico, manuales, normas y procedimientos interiores para la debida prestación de los servicios y para su organización interna;
- XI. Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social,

3.2.3 Régimen Civil

3.2.3.1 Personal del CISEN

Cabe señalar que si bien es cierto la Ley de Seguridad Nacional establece algunos principios que aplican al personal que labora en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, éstos de ninguna manera hacen inaplicables los principios del referido Apartado B, y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues de la lectura a los artículos 20 y 21 sólo se deriva lo siguiente:

- El Presidente de la República expedirá un Estatuto Laboral

- El Estatuto Laboral establecerá los mecanismos y reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del CISEN
- El Estatuto laboral garantizará los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad.

Lo anterior significa que el Estatuto Laboral del CISEN, tiene el rango de reglamento, por lo tanto, no puede derogar las reglas y principios de la Ley Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123.

Ahora bien, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 21, establece un principio relacionado con las funciones desempeñadas por el personal del CISEN, mismas que serán consideradas de confianza. En este sentido, las funciones y el personal son conceptos totalmente distintos, por tanto si la Ley señala las funciones, quiere decir que éstas son de confianza, no así los servidores públicos.

Conviene tener presente que la fracción XIV, del Apartado B, del artículo 123 Constitucional dispone: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Ahora bien el Artículo 5 de la Ley Reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 Constitucional establece un listado de los trabajadores que serán considerados de confianza, donde se advierte que la naturaleza del trabajo de confianza, depende de las funciones realizadas y no sólo de su denominación como tal.

3.2.2 Personal de la Procuraduría General de la República, de la Unidad de Inteligencia Financiera y Administración General de Aduanas

El CENAPI, la Unidad de Inteligencia Financiera, Administración General de

Aduanas y el personal distinto al ministerial y policial de PGR, estarían exceptuados de la fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, por lo que les son aplicables los principios generales previstos en el Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución y su Ley Reglamentaria.

El régimen legal que resulta aplicable a la Unidad de Inteligencia Financiera y Administración General de Aduanas es el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, su Ley Reglamentaria, mientras que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad que resuelve las diferencias relacionadas con la relación laboral. Asimismo es el Instituto de seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, es la instancia que presta el servicio de salud y otras prestaciones de seguridad social.

4. Régimen Presupuestal

El Régimen presupuestal de los órganos de inteligencia se divide en dos aspectos, por una parte el que se aplica a las actividades y gastos ordinarios de cualquier ente público. Por otro lado se encuentran aquellos gastos que se emplean por actividades estratégicas, investigaciones especiales y acciones policiales especiales que impliquen invariablemente riesgo, urgencia o confidencialidad extremos, a éstos últimos se dedica este apartado.

La aprobación, asignación y ejercicio del gasto público se sujeta a una serie de disposiciones que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 74, fracción IV, de la Constitución establece que la Cámara de Diputados es la facultada para 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,

En el último párrafo del citado artículo y fracción se establece un principio fundamental: “No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”, lo que significa que la Constitución autoriza la existencia de partidas secretas.

Asimismo, la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, revisa la Cuenta pública del año anterior, con el fin de conocer los resultados de la gestión financiera, evaluando si se ajustó a los criterios señalados en el Presupuesto y comprobar si se cumplieron los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que la Auditoría realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos que anualmente envía el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, es integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y contiene la descripción del Gasto Público que se llevarán a cabo en un año, por parte del Gobierno Federal.

El Gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial que realizan los siguientes ejecutores de gasto: Poder Legislativo; Poder Judicial; entes autónomos; Tribunales Administrativos; Procuraduría General de la República; Presidencia de la República; Dependencias y entidades, de conformidad con las reglas y principios establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

En consecuencia los gastos que ejercen las áreas de inteligencia, están incluidos en los recursos que se asignan anualmente a la Procuraduría General de la República y a las Entidades de la Administración Pública Federal, a través del Presupuesto de Egresos.

De conformidad con la Ley de Planeación, el Proyecto de Presupuesto de Egresos debe ser congruente con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. En este sentido, la definición de las políticas públicas y estrategias nacionales que determinan las actividades de inteligencia, derivan de los objetivos y metas fijados por el Presidente de la República.

Para la ejecución de Plan Nacional de Desarrollo y los programas, el artículo 27 de la Ley de Planeación dispone que las dependencias y entidades, incluida la Procuraduría General de la República, elaborarán los programas anuales, mismos que deben ser congruentes entre sí y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las dependencias y entidades deben elaborar y remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración y posterior presentación por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre de cada año o el 15 de diciembre cuando se inicie de encargo presidencial.

4.1 Responsabilidad en el Ejercicio del Gasto Público.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se publica anualmente, establece invariablemente que los titulares de las dependencias órganos administrativos desconcentrados, miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, así como los servidores públicos de las dependencias y entidades facultados

para ejercer recursos públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de que se cumplan las disposiciones para el ejercicio del gasto público federal emitidas y aquéllas que se emitan en el ejercicio fiscal correspondiente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

4.2 Autonomía de Gasto

La autonomía de gasto concedida por algunas leyes a ciertos organismos entre los que se incluyen algunos que desarrollan actividades de inteligencia, con independencia de lo que disponen sus propias leyes, deben ajustarse al siguiente margen previsto por el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

- Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la SHCP, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en la Ley en cita, y deberá hacerlo con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes.
- Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la SHCP, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado.
- Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes

- Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la LFPRH, así como enviarlos a la SHCP para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública

4.3 Recursos públicos aplicados a las actividades de inteligencia

Las actividades de inteligencia de acuerdo a lo estudiado en el capítulo segundo de este trabajo, se circunscriben en las funciones de seguridad pública, seguridad nacional, así como las de defensa nacional, procuración de justicia, seguridad del sistema financiero, de aduanas e instalaciones estratégicas, por lo que es viable pensar que este tipo de gastos están incluidos en las partidas que por esos conceptos se autorizan a las instancias responsables de tales funciones.

Los gastos por actividades de seguridad pública y nacional en los que se incluyen las labores de inteligencia, serían los que se conocen en la doctrina como “gastos reservados”, y que para efectos de esta investigación, se refieren en este apartado y se retoman en el capítulo cuarto.

4.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone que los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico, es decir, actividades oficiales de importancia decisiva para el desarrollo y cumplimiento de las funciones estatales.

El mismo ordenamiento dispone que el ejercicio de estos recursos se sujete a las disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias que realicen tales actividades en los términos que establezca el Reglamento de la citada ley, sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo dispone que la adquisición de

bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional se entenderá devengada al momento en que se contraiga el compromiso de pago correspondiente.

De lo anterior resalta que el ejercicio del gasto público destinado a cuestiones de seguridad pública o nacional, se regirá de conformidad con disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias que realicen tales actividades, y es enfático en el sentido de que pueden ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación.

4.5 Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Los artículos 210 y 211 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establecen que el ejercicio de las partidas para gastos de seguridad pública y nacional del Clasificador por objeto del gasto, con base en las cuales se realizan actividades oficiales en materia de seguridad pública y nacional, incluidas las relacionadas con investigaciones especiales y acciones policiales especiales, deberá cumplir con lo siguiente:

- Contar con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Los titulares de las dependencias por conducto del Oficial Mayor, o su equivalente, o, en su caso, de los servidores públicos en quienes el titular de la dependencia delegue la facultad respectiva, serán responsables del ejercicio de estos recursos,
- Las erogaciones específicas solo procederán cuando se cuente con la autorización previa y por escrito del Oficial Mayor, o su equivalente, o, en su caso, de los servidores públicos en quienes el titular de la dependencia, delegue la facultad respectiva.
- Las dependencias que utilicen dichos recursos llevarán un registro preciso de las entradas y salidas de los mismos.
- Los titulares de las dependencias establecerán la normativa relativa a los procedimientos y controles administrativos internos necesarios para el

cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley y reglamento sobre Presupuesto y responsabilidad hacendaria.

- Los titulares de las dependencias definirán los procedimientos de manera específica y detallada del universo de tipos de gastos y actividades que se podrán cubrir con dichos recursos.
- El universo de tipos de gastos incluirá únicamente erogaciones especiales que corresponden a partidas de seguridad pública y seguridad nacional, para la realización de actividades y acciones que implican invariablemente riesgo, urgencia o confidencialidad.
- La normatividad y procedimientos para el uso de dichos gastos deberá contar con la autorización de la Secretaría de la Función Pública
- Exclusivamente se podrán efectuar las erogaciones especiales por concepto de seguridad pública y nacional a que se refiere este Capítulo con cargo a las partidas correspondientes para gastos de seguridad pública y nacional del Clasificador por objeto del gasto, de acuerdo con el universo de tipos de gastos y actividades cuya realización implique invariablemente riesgo, urgencia o confidencialidad en cumplimiento de funciones y actividades oficiales.
- Los recursos asignados a estas partidas presupuestales no podrán traspasarse a otras partidas del Clasificador por objeto de gasto.
- El Oficial Mayor, su equivalente o el servidor público en quien se delegue la facultad, serán responsables de recabar y custodiar la documentación comprobatoria y los informes relativos a las erogaciones cubiertas o, en su defecto, acreditarlas mediante acta circunstanciada ante la presencia de dos testigos, en donde se señalen los motivos y el monto de la erogación.
- En los órganos administrativos desconcentrados como es el caso del CISEN, CENAPI o SAT, la responsabilidad de recabar la documentación e informes comprobatorios de dichos gastos, recaerá en el servidor público responsable de la administración de los recursos o en el funcionario que designe el titular de la dependencia.

- Las dependencias que cuenten con autorización para efectuar estas erogaciones reportarán su ejercicio dentro de los informes que se presenten a la Secretaría para la integración de los informes trimestrales que se entregan a la Cámara de Diputados.
- Los recursos se administrarán a través de cuentas bancarias productivas, a nombre de la dependencia correspondiente y no a favor de persona física alguna.
- Las cuentas bancarias se abrirán con firmas mancomunadas del Oficial Mayor, o su equivalente, y de aquellos servidores públicos responsables de administrar recursos conforme a sus reglamentos interiores, o bien, quien designe expresamente el titular de la dependencia.
- Dar cuenta a la Tesorería de la Federación sobre rendimientos financieros de las cuentas productivas con dichos recursos.
- Concentrar en la Tesorería los remanentes presupuestarios no devengados al cierre del ejercicio fiscal.

4.6 Manual de Normas presupuestarias para la Administración Pública Federal

El Manual de Normas presupuestarias para la Administración Pública Federal, es un instrumento que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que integra en un solo documento las disposiciones que regulan el proceso presupuestario, con la finalidad de dar certeza jurídica a quienes ejercen el gasto público y facilitar su entendimiento a quienes tengan interés en el tema.

En dicho Manual, se precisan algunas reglas relativas al gasto público asociado a seguridad pública y seguridad nacional, mismas que reproducen las previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya señaladas.

De acuerdo con el manual de referencia, la partida 3823 corresponde a Gastos de seguridad pública y nacional, la partida 5802 es relativa a Equipo

de seguridad pública y nacional y la partida 4310 se refiere a las Transferencias para gastos de seguridad pública y nacional, con base en las cuales se realizan actividades oficiales de carácter estratégico en materia de seguridad pública y nacional, incluidas las relacionadas con investigaciones especiales y acciones policiales especiales, entre las que se encuentran las inherentes a la inteligencia.

El artículo 149 del citado Manual, titulado Gastos Especiales, establece lo siguiente:

El ejercicio de las partidas 3823 Gastos de seguridad pública y nacional y 5802 Equipo de seguridad pública y nacional, así como las erogaciones con cargo a éstas con referencia a las asignaciones de la partida 4310 Transferencias para gastos de seguridad pública y nacional, con base en las cuales se realizan actividades oficiales de carácter estratégico en materia de seguridad pública y nacional, incluidas las relacionadas con investigaciones especiales y acciones policiales especiales, observarán las siguientes disposiciones:

I. Contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

II. El responsable del ejercicio de los recursos de estas partidas, es el titular de la dependencia de que se trate, por conducto del Oficial Mayor o, en su caso, de los servidores públicos en quienes el titular de la dependencia delegue la facultad respectiva;

Las erogaciones específicas sólo procederán cuando se cuente con la autorización previa y por escrito del Oficial Mayor o, en su caso, de los servidores públicos en quienes el titular de la dependencia, delegue la facultad respectiva, debiéndose llevar un registro preciso de las entradas y salidas de recursos;

III. Será responsabilidad del titular de la dependencia, establecer la normativa relativa a los procedimientos y controles administrativos internos

necesarios para el cumplimiento de las disposiciones previstas en este Manual, así como definir en sus procedimientos de manera específica y detallada el universo de tipos de gastos y las actividades que se podrán cubrir con cargo a las partidas 3823 Gastos de seguridad pública y nacional y 5802 Equipo de seguridad pública y nacional, así como las erogaciones con cargo a éstas con referencia a las asignaciones de la partida 4310 Transferencias para gastos de seguridad pública y nacional.

El universo de tipos de gastos incluirá únicamente erogaciones especiales que corresponden a dichas partidas, para la realización de actividades y acciones que implican invariablemente riesgo, urgencia y confidencialidad extrema.

IV. Exclusivamente se podrán efectuar las erogaciones especiales por concepto de seguridad pública y nacional a que se refiere con cargo a las partidas 3823 Gastos de seguridad pública y nacional y 5802 Equipo de seguridad pública y nacional, así como las erogaciones con cargo a éstas con referencia a las asignaciones de la partida 4310 Transferencias para gastos de seguridad pública y nacional, de acuerdo con el universo de tipos de gastos y actividades, cuya realización implique invariablemente riesgo, urgencia y confidencialidad extrema en cumplimiento de funciones y actividades oficiales. Estos recursos en ningún caso se podrán traspasar a otras partidas del Clasificador;

V. Será responsabilidad del Oficial Mayor o del servidor público en quien el titular de la dependencia delegue la facultad respectiva recabar y custodiar la documentación comprobatoria y los informes relativos a las erogaciones cubiertas o, en su defecto, acreditarlas mediante acta circunstanciada que se formalice con la intervención del Oficial Mayor o el servidor público que designe expresamente el titular de la dependencia ante la presencia de dos testigos, en donde se señalen los motivos y el monto de la erogación. En los órganos administrativos desconcentrados, la responsabilidad recaerá en el

servidor público responsable de la administración de los recursos o el funcionario que designe el titular de la dependencia, y

VI. Las dependencias que cuenten con autorización para efectuar estas erogaciones reportarán su ejercicio dentro de los informes que se presenten a la Secretaría para la integración de los informes trimestrales que se entregan a la Cámara de Diputados conforme a las disposiciones aplicables.

El Artículo 150 del Manual, reitera la obligación de que los recursos asignados a las partidas 3823, 5802 y 4310, se administren a través de cuentas bancarias a nombre de la dependencia, aperturadas con firma del Oficial Mayor o su equivalente. Asimismo obliga a reportar y concentrar en la Tesorería tanto los rendimientos financieros como los remanentes presupuestarios no ejercidos al cierre del ejercicio fiscal correspondiente, el contenido de cada una de estas partidas, se encuentra en un documento denominado Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.

El Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, de acuerdo con el Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio

.

Por tanto es de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la que se incluyen los órganos y unidades de inteligencia.

4.7 Clasificador por Objeto de Gasto

El Clasificador por Objeto del Gasto contiene una estructura de los capítulos, conceptos y partidas. Definidos de la siguiente forma⁸²:

Capítulo de Gasto: El mayor nivel de agregación del Clasificador, que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal para la consecución de sus objetivos y metas.

Concepto de gasto: El nivel de agregación intermedio que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios, producto de la desagregación de cada capítulo de gasto

Partida de Gasto: El nivel de agregación más específico del Clasificador que describe los bienes o servicios de un mismo género. A este nivel de agregación se registra el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Clasificador por objeto de gasto establece los conceptos a los que pueden aplicarse las partidas 3823, 4310 y 5802.

3823 GASTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL. Asignaciones destinadas a la realización de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales, cuya realización implique riesgo, urgencia y confidencialidad extrema. Incluye los recursos para la contratación temporal de personas y la adquisición de materiales y servicios necesarios para tales efectos. En ningún caso se podrán sufragar con cargo a esta partida, erogaciones previstas en otros capítulos, conceptos y partidas de este Clasificador cuando corresponda a programas, investigaciones, acciones y actividades diferentes de los especiales sujetos a esta partida.

⁸² <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/bjgasto.pdf>

4310 TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL. Asignaciones previstas en el presupuesto de las dependencias, destinadas a los órganos administrativos desconcentrados para la realización de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales, cuya realización implique riesgo, urgencia y confidencialidad extrema. Incluye los recursos para la contratación temporal de personas y la adquisición de materiales, servicios, equipos y demás bienes muebles instrumentales de inversión necesarios para tales efectos. Las erogaciones se realizarán y registrarán con cargo a las partidas 3823 Gastos de seguridad pública y nacional y 5802 Equipo de seguridad pública y nacional, según corresponda y conforme a las disposiciones aplicables, y en ningún caso se podrán sufragar con cargo a dichas partidas las erogaciones previstas en otros capítulos, conceptos y partidas de este Clasificador, cuando correspondan a programas, investigaciones, actividades y acciones diferentes de las especiales comprendidas en esta partida.

5802 EQUIPO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL. Asignaciones destinadas a la adquisición de equipo y demás bienes muebles instrumentales de inversión, requeridos durante la ejecución de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, cuya realización implique riesgo, urgencia y confidencialidad extrema, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales. En ningún caso se podrán sufragar con cargo a esta partida las adquisiciones de bienes de inversión previstas en otros capítulos, conceptos y partidas de este Clasificador; incluidos los bienes muebles y equipo destinados a las actividades de seguridad pública y nacional, distintos de los bienes requeridos para atender las actividades especiales señaladas en esta partida.

El régimen aplicado a las actividades de inteligencia contenido en los ordenamientos antes referidos, deja claro que son los titulares de las

dependencias, los oficiales mayores y/o los funcionarios de los órganos desconcentrados en quienes se delegue tal facultad, son los responsables del manejo, disposición y ejercicio de los gastos por concepto de las partidas 3823, 4310 y 5802. Asimismo las dependencias que deben supervisar la correcta aplicación y uso de los mismos, son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Además, la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, puede conocer el ejercicio anual de las mismas.

Ahora bien, el ejercicio de tales partidas implica necesariamente la realización de funciones de carácter estratégico que impliquen riesgo, urgencia y confidencialidad extrema.

Pero las tareas de un órgano o unidad de inteligencia son muy amplias y para cubrirlos generalmente se recurre a partidas diferentes a las aquí señaladas, mismas que se emplean para cubrir gastos ordinarios de las dependencias tales como sueldos, pago de servicios, adquisición o mantenimiento de vehículos, mantenimiento de instalaciones, adquisición de insumos de oficina, mobiliario, viáticos, entre otras muchas necesidades que deben cubrirse, por tanto, los gastos destinados a operaciones reservadas, son limitados.

5. Régimen de transparencia

En un Estado democrático y de Derecho, la transparencia es una condición fundamental pues representa la posibilidad de una sociedad informada que vigila la actuación de su gobierno. En muchos países, la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a información gubernamental, ha permitido conocer más sobre los órganos de inteligencia.

El 11 de junio del año 2002, se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), cuya finalidad

es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en poder de los siguientes sujetos públicos que tienen obligación de proporcionarla:

- Poder Ejecutivo Federal
- Procuraduría General de la República
- Poder Legislativo Federal (Cámaras de Diputados, Senadores, Comisión Permanente, y cualquiera de sus órganos.
- Poder Judicial de la Federación y Consejo de la Judicatura Federal
- Órganos constitucionales autónomos
- Tribunales administrativos federales, y
- Cualquier otro órgano federal.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se favorece la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos antes señalado; se transparenta la gestión pública mediante la difusión de la información que generan dichos sujetos y se contribuye a la democratización de la sociedad y la plena vigencia del Estado de derecho.

En estas circunstancias, las instituciones públicas deben poner a disposición del público y mantener actualizada la siguiente información:

- Estructura orgánica
- Facultades de cada unidad administrativa
- Directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o equivalentes.
- Remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación
- Domicilio físico y electrónico de la unidad de enlace,
- Metas y objetivos de las unidades administrativas de acuerdo con sus programas operativos
- Servicios que ofrecen

- Información sobre el presupuesto asignado, informes sobre su ejecución, en términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación
- Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal que les realicen
- Detalle de los contratos celebrados por obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; monto; nombre del proveedor, contratista o persona física o moral con quien se haya contratado; Plazos de cumplimiento.
- Informes que generen
- Marco normativo aplicable
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Información relativa a motos y personas a quienes entreguen recursos públicos, así como los informes que tales personas entreguen sobre el uso y destino de los mismos.

No obstante, la Ley en cita, señala que además de la información pública antes referida, existe otra que no lo es, por tanto, se le aplican criterios que permiten clasificarla como reservada y confidencial, con posibilidad de mantenerla con ese carácter hasta dos años, lo que significa que las dependencias pueden negar el acceso a dicha información, impidiendo que las personas puedan conocerla.

5.1. Clasificación de la información

5.1.1 Información Reservada

De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información reservada es aquella cuya difusión puede motivar los siguientes resultados:

- Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u

organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano.

- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país
- Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona,
- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Asimismo se considera información reservada la siguiente:

- Aquella que por disposición legal sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.
- Los secretos comerciales, industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios u otro considerado como tal por una disposición legal.
- Averiguaciones previas
- Expedientes judiciales o de procedimientos administrativos que no hayan causado estado.
- Procedimientos de responsabilidad de servidores públicos en trámite.
- Información que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no se adopte una decisión definitiva.

5.1.2 Información confidencial

La información confidencial puede estar contenida en las versiones públicas o reservadas, y también tiene un tratamiento especial, se considera como tal a la siguiente:

- La entregada con tal carácter por los particulares a los entes públicos obligados
- Datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización

5.1.3 Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El lineamiento Décimo Octavo precisa los conceptos relacionados con la información reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, respecto a 'comprometer la seguridad nacional', esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo 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, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

I. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda: a) Menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional, entendiendo como tal el establecido en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por otros estados o sujetos de derecho internacional, o b) Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

III. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática cuando la difusión de la información pueda:

a) Impedir el derecho a votar y a ser votado, o b) Obstaculizar la celebración de elecciones federales.

IV. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la defensa exterior de la Federación cuando la difusión de la información pueda obstaculizar o bloquear las acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado Mexicano frente a otros estados o sujetos de derecho internacional.

V. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación cuando la difusión de la información pueda:

a) Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; b) Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; c) Menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada; d) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el Código Penal Federal; e) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico a que se refieren los párrafos cuarto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; f) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, vías generales de comunicación o servicios de emergencia, o g) Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país según lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVI 2a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El lineamiento Décimo Noveno, establece que la información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, cuando se comprometa la seguridad pública, esto es, cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público.

I. Se pone en peligro la integridad o los derechos de las personas cuando la difusión de la información pueda: a) Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas; b) Afectar el ejercicio de los derechos de las personas, o c) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada.

II. Se pone en peligro el orden público cuando la difusión de la información pueda: a) Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública; b) Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos; c) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos, o d) Menoscabar o limitar la

capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.

5.2 Órganos responsables de cumplir y vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia.

5.2.1 Unidades de Enlace

Los titulares de cada una de las entidades obligadas por la Ley, designarán a la Unidad de Enlace que entre otras funciones, deberá recabar y difundir la información antes señalada, además serán responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, así como realizar todas aquellas acciones necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre las dependencias y los particulares.

5.2.2 Comités de Información

Órganos tripartitos integrados por dos funcionarios de cada dependencia y el titular del órgano interno de control y toma decisiones por mayoría de votos; tiene por objeto coordinar y supervisar las acciones de las dependencias o entidades tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley. Además son los responsables de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas. Asimismo, deben establecer y supervisar la aplicación de los criterios 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 Federal de Acceso a la Información y el Archivo General de la Nación.

La mayoría de los órganos de inteligencia referidos en este trabajo, por disposición legal, quedan exceptuados de la autoridad de dichos comités, pues las funciones de éstos, son responsabilidad exclusiva de sus titulares, entre éstos expresamente el artículo 31 de la LFTAIPG, refiere a los siguientes:

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- Centro de Planeación para el Control de Drogas
- Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva
- Unidad contra la Delincuencia Organizada
- Estado Mayor Presidencial
- Estado Mayor de la Defensa Nacional
- Estado Mayor General de la Armada o bien,
- las unidades administrativas que los sustituyan

5.2.3 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Órgano de la Administración Pública Federal con Autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, se encarga de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Para efectos de sus resoluciones no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia.

Se integra por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal y sus nombramientos pueden ser objetados por la Cámara de Senadores por mayoría.

5.2.3.1 Atribuciones

- Interpretar en el orden administrativo, la LFTAIPG,
- Conocer y resolver los recursos de revisión, que proceden contra negativas o abstenciones de la autoridad o inconformidades de los particulares.
- Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial
- Vigilar y hacer recomendaciones a las dependencias en relación con la información que tiene obligación de publicar

- Hacer del conocimiento del órgano interno de control respectivo, las presuntas infracciones a la Ley y su Reglamento.
- Desechar los recursos de revisión por improcedentes o bien, sobreseerlos
- Confirmar las decisiones del Comité o del Titular de la entidad;
- Revocar o modificar las decisiones del Comité o del Titular de la entidad.

5.3 Procedimiento de acceso a la información

- Presentación de la solicitud ante la Unidad de Enlace que contenga nombre, domicilio o medio para recibir notificaciones, correo electrónico; la descripción clara de los documentos y cualquier dato para facilitar su localización.
- Unidad de Enlace turna la solicitud a la Unidad Administrativa que tenga la información.
- La Unidad Administrativa entrega la información o, en su caso, comunica a la Unidad de Enlace el costo para la entrega.
- Notificación de la respuesta al interesado, máximo en 20 días hábiles que puede ampliarse en igual proporción.
- En su caso, el comité o titular del órgano verificará si confirma o no la clasificación de reservada o confidencialidad

Las resoluciones del IFAI, son definitivas para las entidades públicas pero los particulares pueden recurrirlas ante el Poder Judicial Federal.

Asimismo, el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional señala que la información reservada por motivos de Seguridad Nacional es la siguiente:

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.

5.4 Responsabilidades

5.4.1 Tratamiento de la información relacionada con actividades de inteligencia

El incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y manejo de información gubernamental, se sanciona en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por incurrir en cualquiera de las siguientes causas u otras relacionadas:

- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información a que tengan acceso.
- 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;
- Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- 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;
- Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

- 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.

En ese sentido, la Ley Federal del Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8, dispone las siguientes obligaciones a cargo de los Servidores Públicos en general:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

5.4.2 Deber de reserva o secreto profesional

Conviene destacar que a las personas que prestan sus servicios en los órganos y unidades de inteligencia, por la naturaleza de sus funciones, les resulta aplicable el artículo 243 bis del código Federal de Procedimientos Penales, que establece una salvedad a favor de los servidores públicos que

desempeñen cargos en los cuales tengan el deber de guardar reserva o secreto profesional: “No estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder: ... IV Las personas o servidores públicos que desempeñan cualquier otro empleo, cargo oficio o profesión, en virtud del cual la ley les reconozca el deber de guardar reserva o secreto profesional”.

El mismo precepto señala que el servidor público que viole lo dispuesto en este artículo, se le aplicarán las penas a que se refiere el artículo 215 del Código Penal Federal, es decir una pena de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión. El mismo artículo dispone que si el delito es cometido contra la administración de justicia, se le aplicarán las penas a que se refiere el artículo 225 del mismo ordenamiento.

No obstante, lo anterior, al referido artículo 225 del Código Penal Federal, que contiene una serie de hipótesis delictivas susceptibles de cometerse por servidores públicos contra la administración de justicia, fue modificado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero del año 2009, por el cual se deroga la fracción XXIX que decía: “Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad”, las personas a las que se refiere el artículo 243 Bis, en términos generales son los abogados, consultores técnicos, notarios, ministros de culto, periodistas, personas o servidores públicos y profesionales de la salud; entonces, la fracción XXIX incorporada el 6 junio de 2006, consideraba dicha situación como un delito contra la administración de justicia, pero ahora ya no existe como tal.

Por su parte el artículo 21 de la Ley de Seguridad Nacional, dispone que los servidores públicos que presten sus servicios en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sólo podrán rendir testimonio por escrito.

De acuerdo con el artículo 243 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales, en caso de que alguna o alguna de las personas comprendidas en sus fracciones, manifestaren su deseo de declarar y contaran con el consentimiento expreso de quien les confió el secreto, información o confesión, se hará constar dicha circunstancia y se recibirá su declaración o testimonio. Adicionalmente, la reserva de información que, por disposición de la propia ley, deben guardar los servidores públicos, se hará del conocimiento de la autoridad que requiera la declaración o testimonio y, en todo caso, se estará a lo dispuesto en la ley que rija las facultades del servidor público correspondiente.

El Artículo 54 de la Ley de Seguridad Nacional, obliga a las personas que por algún motivo participen o tengan conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la Ley de Seguridad Nacional, quienes deben abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

De acuerdo con el artículo 53 de la Ley de Seguridad Nacional, la promesa de confidencialidad que entreguen los servidores públicos que laboren en las instancias que integran el Consejo de Seguridad Nacional y las personas que laboren en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, o cualquier otro servidor público o persona a quienes por razón de su cargo se les conceda el acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, subsistirá todo el tiempo en que dure la relación laboral e incluso después de que hayan cesado en el cargo, aunque no se precisa por cuanto tiempo, pues en algunos países dicha obligación es vitalicia.

Las obligaciones previstas en el artículo 54 de la Ley de Seguridad Nacional, aplica a los miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial, respecto a los a la información que con motivo de las medidas precautorias relacionadas con la intervención de comunicaciones.

6. Controles democráticos aplicados a los órganos de inteligencia

En este apartado, se identifican los diversos controles que la Constitución, leyes y reglamentos prevén respecto de las actividades de los órganos de inteligencia y su personal, también hablaremos del control social, que aunque no está regulado por ordenamiento alguno, se realiza, y es sumamente eficaz. La necesidad de control radica tanto en la importancia de contar con órganos de inteligencia, como en la necesidad de asegurar que los mismos como entes estatales, actúen en el marco de la legalidad.

“Resulta más confiable para los ciudadanos frente a la Administración Pública, el control jurisdiccional de ésta, pero también es cierto que las Constituciones del mundo occidental procuran mecanismos a través de los cuales se pueda controlar a la administración pública para lograr que ésta se ajuste no sólo a los fríos y formales términos de la normativa constitucional, sino también porque en el fondo significa un elemento o factor de equilibrio de poderes”.⁸³

“Las limitaciones establecidas en la Constitución, tales como los derechos fundamentales, el principio de legalidad, la división de poderes, el federalismo, etcétera, tienen como fin garantizar la vigencia de la soberanía nacional al establecer jurídicamente patrones mínimos de comportamiento a los cuales deben adecuar su actuación los funcionarios públicos, que no es otra cosa sino el principio de legalidad.

⁸³ NAVA NEGRETE, Alfonso, “Derecho Administrativo”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 57

Pero las limitaciones en sí no son suficientes, sino que requieren de medios de control que las garanticen, haciéndolas efectivas. Es preciso entonces establecer qué funciones corresponden a qué funcionarios, determinar quién será el responsable de efectuar qué competencia. Y para evitar la arbitrariedad y el abuso, deben dejarse esas disposiciones escritas en un documento, así como darles fuerza legal para que sean obedecidas... Sin embargo, la limitación de atribuciones estatales no es suficiente si entre los medios de control no se incluyen remedios a los abusos de poder, o incluso se establecen sanciones que creen en los detentadores de poder la convicción de que es necesario respetar las limitaciones”⁸⁴.

Los controles previstos en el sistema jurídico no exceptúan a los órganos de inteligencia de su aplicación, así, la doctrina de inteligencia identifica a los tipos de controles en esta materia, el político, profesional, administrativo, parlamentario, judicial y social; mismos que analizaremos a continuación, a la luz de la realidad y marco jurídico vigente en México.

6.1 Control Político

El control político recae en el ámbito del Poder Ejecutivo, se ejerce por el presidente o primer ministro, tiene estrecha relación con la dirección de los órganos y actividades de inteligencia. Su objeto es garantizar que los objetivos, políticas, planes, programas y acciones sean congruentes con las metas planteadas y las necesidades de la colectividad. Asimismo, debe vigilar que el ejercicio del gasto público sea utilizado en acciones legales, útiles y necesarias. Se trata de un control político inmediato y de fundamental importancia, especialmente en materia de organismos de inteligencia con jurisdicción en el país propio, donde el control y la supervisión deben ser más estrechos. Es un control presente en la mayoría de los países europeos tanto

⁸⁴ HUERTA OCHOA, Carla “Mecanismos constitucionales para el control del poder político”, UNAM, México, 2001. p. 26

parlamentarios, presidencialistas, unitarios y federales tales como el reino Unido, España, Italia, República Federal de Alemania, Bélgica, Holanda.^{Cfr}.

Este tipo de control permite una relación estrecha entre los consumidores de la inteligencia y los responsables de generarla, por tanto el círculo es completo pues existe una comunicación directa e inmediata entre quienes demandan de la inteligencia y quienes tienen obligación de proporcionarla.

Consideramos que este tipo de control formalmente aplica parcialmente al caso mexicano, pues cada órgano o unidad de inteligencia dependen del Secretario de Estado correspondiente o al Procurador General de la República, no obstante, en algunos casos los órganos de inteligencia pueden tener relación directa con el Presidente de la República. Además al estar ubicada la actividad de inteligencia en el marco de la Administración Pública Federal, el Presidente puede y debe tener control sobre la misma.

Guillermo Holzmann en su estudio “Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Análisis y propuesta”⁸⁵, señala que el control político constituye una instancia cuya finalidad es favorecer la consolidación democrática de manera que la actividad de inteligencia en cada uno de sus niveles esté sometida a la observancia y control de entes que aseguren su profesionalismo.

6.2 Control Profesional o Jerárquico

Otro tipo de control es el profesional o interno, y también puede llamarse jerárquico, en virtud de que es ejercido por el titular del organismo de inteligencia, quien coordina y vigila directamente el comportamiento de sus subordinados, asimismo supervisa la legalidad de sus acciones y la

^{Cfr} UGARTE, José Manuel, “Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa”, documento presentado en el Congreso Internacional Post-globalización: Redefinición de la Seguridad y la defensa Regional en el Cono Sur, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires, Noviembre de 2002.

⁸⁵ Consultado el 24 de agosto de 2008 en la siguiente página de Internet www.ndu.edu/CHDS/Journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf. el

congruencia entre los que se les requiere, la forma en que lo realizan y los resultados que generan⁸⁶.

De acuerdo con el maestro Gabino Fraga, la relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.⁸⁷

Adecuando las ideas del maestro Gabino Fraga⁸⁸, consideramos que en todos los casos de órganos y unidades que desarrollan actividades de inteligencia, aplican las siguientes reglas:

- Las facultades para decidir la realización de tareas de inteligencia específicas, corresponden a un número reducido de funcionarios, es decir no todos los funcionarios que integran dichos órganos tienen facultad de decisión.
- Un gran número de áreas y servidores públicos sólo pueden realizar los actos materiales necesarios para cumplir con las tareas de inteligencia previamente decididas y aprobadas.
- Al interior de los órganos y unidades de inteligencia, existen relaciones de jerarquía entre quienes ejecutan los actos materiales y quienes los deciden y ordenan.
- Los titulares de los órganos superiores tienen poder de mando y vigilancia sobre sus inferiores. El poder de mando consiste en la facultad de los superiores de dar órdenes e instrucciones a los inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de sus funciones o

⁸⁶ UGARTE, José Manuel. “Control público de las actividades de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa”, Buenos Aires, noviembre 2002.

⁸⁷ FRAGA, Gabino, op cit., pag. 166.

⁸⁸ Ibidem p. 167 a 171

tareas. Sobre el particular, cuando la instrucción está completamente ajustada a Derecho, el inferior tienen la obligación estricta de cumplirla.

- Los titulares de los órganos superiores tienen poder disciplinario respecto de sus subordinados. Se considera que el poder disciplinario es una de las formas de sancionar ciertas faltas que pueden cometerse.
- Los titulares de los órganos superiores tienen poder de revisión. Las facultades derivadas de la relación jerárquica consisten en poder otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores, pudiendo suspenderlos, anularlos o modificarlos. Recordemos que esto es posible debido a la naturaleza de los órganos y unidades de inteligencia los cuales auxiliares técnicos-consultivos, es decir sus actos no trascienden a la esfera jurídica de los particulares. Por tanto la posibilidad de modificar o suspender, se refiere a las tareas de carácter técnico que se realizan, sobre todo en materia de recolección de información, que es el momento en que pudiera alterarse el derecho de las personas o bien cuando se trata de atender una petición de un particular por la vía del acceso a la información pública que prevé la ley. Así como la correcta utilización de recursos públicos.
- Cualquier acción motivada por la jerarquía, puede realizarla el superior a petición de parte o de manera oficiosa.
- El poder jerárquico que ejerce el Presidente de la República sobre los órganos de inteligencia y los titulares de éstos respecto de las personas que tienen a su cargo, permite una plena organización y control de las actividades que realizan.

Ahora bien, la Fracción VII, del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone la obligación de todo servidor público de “Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen

implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado”.

6.3 Control Administrativo

El control administrativo, “... supone la existencia en cada organismo o agencia de inteligencia de una unidad destinada a velar por la legalidad de los actos realizados, lo cual debe ser coherente con los controles administrativos que el propio Estado posee. Para ello se debe considerar la existencia de una contraloría interna que funcione de manera coordinada con la contraloría externa que es responsabilidad del Estado”⁸⁹.

“Los ministros de Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá o Noruega lo tienen más fácil a la hora de enterarse de lo que sucede en sus dominios. Todos cuentan con un inspector general a su servicio. Esta persona, que habitualmente es un alto funcionario con una larga experiencia y trayectoria dentro de la Administración, goza de plena capacidad para solicitar el testimonio de personas, consultar todos los archivos e incluso visitar las instalaciones que considere oportunas...”⁹⁰

En el sistema jurídico mexicano, el control administrativo a los órganos de inteligencia, se realiza por conducto de la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, particularmente a través de los órganos internos de control insertos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

⁸⁹ HOLZMANN, “Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Análisis y propuesta”. Consultado en la siguiente página de internet, el día 28 de julio de 2008, www.ndu.edu/CHDS/Journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf

⁹⁰ Díaz Fernández, op cit. p. 363

6.3.1 Secretaría de la Función Pública

Por lo que hace a la revisión de la actuación, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que corresponde a la Secretaría de la Función Pública el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VI Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública,

conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la

realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Para cumplir de manera eficaz con dichas tareas, los titulares tanto de los órganos internos de control como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los mismos, están adscritos orgánicamente y físicamente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, pero dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública que puede designarlos y removerlos libremente.

Las fracciones transcritas reflejan que existe un esquema suficiente para que la Secretaría de la Función Pública realice un control adecuado sobre los órganos de inteligencia.

Los órganos internos de acuerdo con el Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de junio de 2006, tienen las facultades siguientes que dan mayor contundencia al control administrativo:

ARTÍCULO 66.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con

excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

II. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada en la fracción anterior;

III. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones de los titulares de las áreas de responsabilidades que impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas;

IV. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

V. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se

requieran y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría;

VI. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, las entidades y la Procuraduría y alcanzar los logros propios del buen gobierno;

VII. Recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate o de la Procuraduría;

VIII. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

IX. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su defecto, instar al área jurídica respectiva a formular las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;

X. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

XI. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

XII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

ARTÍCULO 67.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;

2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario;

4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades de que haya conocido, en los términos de dichos ordenamientos, con excepción de aquellas que deba conocer la Dirección General de Inconformidades por acuerdo del Secretario;

5. Tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas e informar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos de que aquélla conozca;

6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;

7. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y

8. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

II. Titulares de las Áreas de Auditoría:

a) De Auditoría Interna:

1. Realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías y revisiones que se requieran para verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;
2. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;
3. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
4. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al Programa Anual de Trabajo;
5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
6. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
7. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

b) De Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno:

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;

2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;

3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;

4. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;

5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;

6. Impulsar y dar seguimiento a la elaboración e implementación de un programa de desarrollo administrativo integral en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, con base en las líneas estratégicas que emita la Secretaría; así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones de mejora que deriven del referido programa;

7. Promover y verificar en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de acciones que coadyuven al mejoramiento y desarrollo administrativo de gestión, conforme a las líneas estratégicas en materias de simplificación, mejora regulatoria interna, profesionalización del servicio público y el incremento de la productividad que emita la Secretaría;

8. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;

9. Promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar en mayor grado el cumplimiento de la normatividad, metas y objetivos;

10. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

11. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

12. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Cuando en un órgano interno de control no coexistan el Titular del Área de Auditoría Interna y el de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, el servidor público que se desempeñe como Titular del Área de Auditoría ejercerá la totalidad de las atribuciones establecidas en la presente fracción.

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del

procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

2. Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

5. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

6. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Lo anterior, significa que la Secretaría de la Función Pública cuenta con un órgano interno de control en todas las dependencias, por lo tanto, también tienen presencia en los órganos y unidades que realizan tareas de

inteligencia, en ese sentido el control sobre los mismos abarca temas y actos relacionados con la vigilancia, control, evaluación y auditorías para verificar el cumplimiento de los programas, el correcto ejercicio del gasto público y la mejora constante de la administración pública.

Por su parte, la Procuraduría General de la República además de la Contraloría Interna dependiente de la Secretaría de la Función Pública, cuenta con un área de control interno denominada Visitaduría General, la cual de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuenta con las facultades siguientes:

I. Proponer e instrumentar las normas en materia de evaluación técnico-jurídica de la actuación del Ministerio Público de la Federación, así como practicar visitas de control y evaluación en esta materia y proponer las medidas preventivas o correctivas necesarias;

II. Establecer las políticas y operar el sistema de inspección interna y de supervisión, investigación y control de los servidores públicos de la Institución;

III. Proporcionar a otras unidades de la Procuraduría que carezcan de personal especializado, dentro de sus atribuciones, la cooperación técnica especializada que soliciten;

IV. Dirigir y supervisar las funciones de la unidad encargada de la investigación y seguimiento en la persecución de delitos cometidos por servidores públicos de la Institución, con las atribuciones previstas en el artículo 4 de la Ley Orgánica; y ejercer la facultad de atracción para la investigación de delitos cometidos por servidores públicos de la institución en cualquier circunscripción territorial, cometidos por aquéllos;

V. Autorizar en definitiva el no ejercicio de la acción penal, previo dictamen de los Agentes del Ministerio Público de la Federación auxiliares del

Procurador, respecto de las consultas sometidas a su consideración por los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución;

VI. Dirigir y establecer las políticas para el registro, clasificación, manejo y reserva de la información sobre las conductas irregulares de los Servidores Públicos de la Institución, y

VII. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

6.3.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el despacho de los asuntos relacionados con el ejercicio del gasto público y el cumplimiento e las obligaciones derivadas de la planeación nacional entre otras, de acuerdo a lo señalado en las siguientes fracciones.

XIX. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

De acuerdo con las disposiciones en materia hacendaria, todas las dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría

General de la República, deben enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito toda la información que ésta les solicite a efecto de integrar y elaborar los informes relativos a la contabilidad gubernamental con la finalidad de que el Poder Ejecutivo Federal remita al Congreso de la Unión, tanto los informes trimestrales que reporten del estado que guardan la economía y las finanzas públicas, y hacer llegar a la Cámara de Diputados los informes bimestrales con desglose mensual para la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios y presupuestos de las dependencias y entidades, y de las metas de los programas aprobados.⁹¹

Los informes bimestrales y trimestrales que se envíen al Congreso de la Unión y a la Cámara de Diputados serán públicos, por lo que deberán difundirlos a través de sus páginas de Internet, de conformidad con lo establecido en el artículo 289 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la responsable de integrar la Cuenta Pública relativa a la contabilidad gubernamental que se remite a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados⁹².

Por último, conviene señalar que la Secretaría de la Función Pública en términos del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuenta con atribuciones para vigilar la actuación de las dependencias, cuando se trate del ejercicio del gasto público, tal como se aprecia en los siguientes artículos del referido Reglamento:

Artículo 305. La Función Pública, por sí o a través de los órganos internos de control, de conformidad con el artículo 6 de la Ley y con objeto de inspeccionar y vigilar el adecuado cumplimiento de la misma, y demás

⁹¹ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Artículos 284 y 294

⁹² Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 267

disposiciones que de ella emanen, podrá realizar auditorias y visitas a las dependencias y entidades.

Las auditorias al gasto público federal serán un mecanismo coadyuvante para controlar y evaluar las operaciones que realicen las dependencias y entidades.

Artículo 306. Las auditorias al gasto público federal tendrán por objeto examinar las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera; si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente; si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente, y si en el desarrollo de las actividades se han cumplido las disposiciones aplicables.

Artículo 307. Las auditorias al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales podrán ser efectuadas por la Función Pública, por sí o a través de los órganos internos de control y por los auditores que ésta designe.

Estas auditorias se realizarán de conformidad con lo dispuesto por la Función Pública.

Aquí nuevamente se desvela un control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los órganos de inteligencia en materia de ejercicio del gasto vinculada a las actividades propias de dichas áreas.

Por su parte, la legislación militar establece todo un régimen disciplinario el que se aplica a las faltas militares, "... las llamadas faltas, las podemos considerar como infracciones leves o relativamente graves a los diversos reglamentos que regulan la vida militar y que se sancionan, con un correctivo disciplinario. Esta Sanción se impone para evitar que su constante repetición

afecte severamente la existencia misma de las instituciones marciales⁹³ y no sólo eso, sino que en el fondo se trata de mecanismos de control cuya finalidad es ajustar la actuación de las fuerzas armadas al Estado de Derecho, es decir la legalidad y respeto a los derechos y garantías constitucionales.

Asimismo, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las entidades del Poder Ejecutivo, también deben registrar sus activos, pasivos, ingresos y gastos, con la finalidad de facilitar la fiscalización. En esa tarea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, juega un papel fundamental, pues es la dependencia responsable de formular la cuenta pública del Gobierno Federal, misma que es revisada posteriormente por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

6.4 Control Legislativo

El Artículo 41 constitucional, señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, un de los cuales es el Poder Legislativo integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, depositarias de la voluntad de los ciudadanos y de la federación.

Es a través de los poderes públicos que el pueblo expresa su voluntad y ejerce su soberanía. “El Poder Legislativo es, según la Constitución y por sus funciones, el órgano facultado para elaborar las leyes y controlar los actos del Poder Ejecutivo. Tiene también facultades de orden político-jurisdiccionales, de las que el desafuero y el juicio político son ejemplos”.⁹⁴

En resumen, el pueblo a través del Congreso de la Unión, debe controlar a los órganos de inteligencia, dicho control se ejerce por medio a través de comisiones especializadas, cuyas facultades pueden ser de revisión e

⁹³ BERMÚDEZ F. Renato de J. “Compendio de Derecho militar mexicano”, editorial Porrúa, México, 1998, p. 110

⁹⁴ HUERTA OCHOA, Carla “Mecanismos constitucionales para el control del poder político”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 30

incluso de investigación, con márgenes amplios o reducidos en relación con el tipo de información que conocen, misma que puede ser desde las actividades, ejercicio del presupuesto y responsabilidad de los funcionarios de inteligencia.

6.4.1 Comparecencia ante las Cámaras del Congreso

Considerando que los órganos de inteligencia forman parte de la Administración Pública, sus tareas están consideradas en el informe que el Presidente presenta al Congreso. Además, les resulta aplicable el mandato previsto en el Artículo 93 Constitucional, que establece la obligación a cargo de los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativo, de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos⁹⁵.

Con base en dicho precepto, cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado que tienen a su cargo la dirección de actividades de inteligencia tales como el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, Secretario de Seguridad Pública y Secretario de Gobernación, así Procurador General de la República, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Además Las Cámaras podrán requerir información o

⁹⁵ Antes de la reforma publicada el 28 de agosto de 2008, el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponía que a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso asistiría el Presidente de la República y presentaría un informe por escrito, en el que manifestaría el estado general de la administración pública del país.

Con dicha reforma se elimina la obligación del Presidente de la República de asistir al Congreso de la Unión, lo cual fue el resultado de una fórmula que acabó con un acto republicano, derivado de actitudes pueriles que por un lado no querían ver al Presidente y por otro lado no querían exponerlo.

Lejos de perfeccionar el sistema democrático, se acabó con él, por lo que, en vez de anular dicha práctica, debió adecuarse a un verdadero equilibrio de poderes, donde el Presidente acudiera ante los representantes de la nación, a efecto de establecer un diálogo con los parlamentarios a fin de rendir cuentas y permitir a los congresistas cuestionar puntos fundamentales de la Administración Pública, lo que sería un buen ejercicio democrático para la formación cívica de los ciudadanos.

documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Asimismo, el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Cámara de Diputados, misma que aprueba el ejercicio del gasto público de los órganos de inteligencia, para que revise la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

Con independencia de la revisión que el Poder Legislativo realice a los órganos de inteligencia, por concepto de gasto público, los titulares de las dependencias de las cuales dependen, pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras del Congreso, tal como lo dispone la propia Constitución y el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone lo siguiente “Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período 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

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 de las empresas de participación estatal mayoritaria”.

6.4.2 Comisiones legislativas

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, faculta tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores para que integren Comisiones integradas por Diputados o Senadores según sea el caso y tienen por objeto elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones y en general contribuyen a que las cámaras cumplan con sus funciones constitucionales y legales.

En tal sentido la Cámara de Diputados para efectos de la presente investigación, es decir el control de las unidades u órganos de inteligencia, cuenta con las siguientes comisiones ordinarias⁹⁶ que pueden conocer temas relacionados con los mismos.

- Defensa Nacional;
- Función Pública;
- Gobernación;
- Hacienda y Crédito Público;
- Marina;
- Presupuesto y Cuenta Pública;
- Seguridad Pública;

Dichas comisiones de conformidad con el Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional,

⁹⁶ Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

y su competencia corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados puede constituir comisiones de investigación de carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

Asimismo el Artículo 42 de la referida Ley Orgánica del Congreso, el Pleno de la Cámara de Diputados podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico.

Del mismo modo, la Cámara de Senadores de acuerdo con el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con las siguientes Comisiones ordinarias a las que puede recurrir para efecto de las cuestiones relacionadas con las actividades de las entidades que cuentan en sus estructuras con áreas, unidades u órganos que desempeñan actividades de inteligencia.

- Defensa Nacional;
- Gobernación;
- Hacienda y Crédito Público;
- Marina;
- Seguridad Pública;

Adicionalmente, el Artículo 88 de la citada Ley Orgánica del Congreso, dispone que se podrán crear comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

No obstante, el párrafo segundo del Artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso, establece una limitante, respecto del tipo de información que las

comisiones pueden solicitar: “1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables”.

En el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional, se prevé la existencia de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados, cuya presidencia será rotativa entre sus integrantes, misma que tendrá por objeto controlar y evaluar las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional.

La Comisión Bicameral para el control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad nacional, tiene las siguientes atribuciones, previstas en el artículo 57 de la Ley de la materia.

- I. Solicitar informes concretos al Centro⁹⁷, 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 respecto⁹⁸;

⁹⁷ Centro de Investigación y Seguridad Nacional

⁹⁸ De acuerdo con la información que aparece en la página Web oficial del CISEN (www.cisen.gob.mx), la Agenda Nacional de Riesgos se integra por la relación de fenómenos actuales o de realización probable, que imponen un obstáculo al logro del interés nacional o implican una amenaza a la seguridad nacional en los términos del artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional. Su contenido está determinado por varios factores, entre otros:

- El contexto en el que México desarrolla sus potencialidades como Nación y Estado, tanto en lo interno como en lo internacional,
- El contenido del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente,
- El contenido de los Planes Sectoriales que deriven del PND, pertinentes a las diversas temáticas, y
- Los acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad Nacional.

- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58⁹⁹ de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo¹⁰⁰;
- 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, auditorias 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.

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. Dicha 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 prescriban¹⁰¹.

La Agenda Nacional de Riesgos es un instrumento, entre otros, de coordinación y seguimiento de esfuerzos de las instancias de seguridad nacional y de cooperación con entidades federativas y Municipios por una parte, y con Estados y Organismos Internacionales, por el otro. En ese contexto, la Agenda Nacional de Riesgos es una guía de temas y fenómenos respecto de los cuales el Centro de Investigación y Seguridad Nacional debe generar inteligencia.

⁹⁹ Artículo 58. En los meses en que inicien 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.

¹⁰⁰ Informes que envía el Director General del CISEN al Secretario de Gobernación.

¹⁰¹ Ley de Seguridad Nacional Artículos 59 y 60

Como puede apreciarse, los mecanismos existentes en nuestro orden jurídico son amplios para poder controlar a los órganos de inteligencia, en un ejercicio de equilibrio de poderes, sin embargo, dichos mecanismos podrían no ser suficientes al momento de investigar pues por un lado, al no estar regulado específicamente el control sobre los órganos de inteligencia, el Poder Legislativo se vería limitado al intentar ejercer tal control, por lo tanto, urge la creación de leyes o modificación de las existentes para lograr un control legislativo eficaz.

Aunado a lo anterior, “...los acuerdos parlamentarios para conocer determinada información o documentación que generalmente se hacen a dependencias y entidades que forman parte del cuerpo de la administración pública federal son, en realidad, llamadas a misa, porque carecen de efecto vinculatorio alguno. La fuerza, en todo caso, de estos acuerdos reside en la denuncia pública a través de los medios de comunicación. El problema, no obstante, es que el uso recurrente de esta herramienta hace que al transcurso de poco tiempo se vuelva un asunto sin interés público y, por tanto, sin tipo alguno de eficacia o sentido práctico. Hoy día, vemos comisiones de investigación y puntos de acuerdo para casi todos los temas de la agenda nacional, pero los resultados son inversamente proporcionales al entusiasmo con el que nuestros legisladores inician esas batallas en busca de la información, que no les es otorgada, apelando al principio de colaboración de poderes”¹⁰²

Por fortuna, la problemática anterior, ha sido detectada desde el propio Congreso, pues el 14 de octubre de 2008, se publicó en la Gaceta del Senado de la República, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Alejandro Moreno Cárdenas, misma

¹⁰² VILLANUEVA Ernesto, “Seguridad Nacional, Información y Poder Legislativo”, en la obra DERECHO DE LA INFORMACIÓN. CULTURAS Y SISTEMAS JURÍDICOS COMPARADOS, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 192

que desde la exposición de motivos tiene varios aspectos relevantes; el Senador señala que la legislación interna del Congreso se vuelve un obstáculo para el trabajo de las comisiones legislativas. Sostiene que el legislador tiene mayor posibilidad de acceder a mayor y mejor información de las dependencias de la administración pública en su carácter de ciudadano que con su investidura de representante popular.

Por tal razón, propone adicionar a los artículos 57, 58 y 59, la posibilidad de que la Comisión Bicameral prevista en la Ley de Seguridad Nacional, entre otros temas, opinar sobre el proyecto de Presupuesto de Egresos por cuanto se refiere a la seguridad nacional. Asimismo plantea conocer la evaluación periódica de los resultados del programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos que sean sometidos al conocimiento del Consejo. También se prevé la obligación de que el informe que rinda el Secretario Técnico a la Comisión Bicameral, contenga entre otros temas, las acciones realizadas por el CISEN a fin de prestar auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública y Procuración de justicia; así como la situación operativa y financiera del Centro; Información del órgano interno de control, sobre el desempeño del Centro en el apego a la normatividad aplicable.

Continúa diciendo el legislador: No obstante lo anterior, se mantiene lo dispuesto en el artículo 59 de la propia Ley de Seguridad Nacional, en el sentido de que los informes y documentos distintos a los entregados periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos. -Lo cual de acuerdo con las características de la Seguridad Nacional cuyas amenazas son atemporales, pues resulta difícil definir cuando se encontraría un documento terminado-. Asimismo se mantiene la referencia a que los informes y documentos omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. -Aquí nuevamente se aprecia una limitante al propio Congreso, entonces la solución es una regulación mas amplia que permita conocer al Congreso una mayor cantidad de datos, pero también establecer

mecanismos que eviten la fuga de información, para lo cual, deben establecerse sanciones a los legisladores que incurran en la revelación indebida de información, quienes deben responder por sus conductas mediante juicio político, además de retirarles el fuero constitucional para procesarlos penalmente-.

En el cuarto capítulo de esta investigación nos referiremos a los principios que deben observarse tanto por los órganos controladores como por los controlados, pues el tema no es sencillo, ya que requiere un tratamiento especial, pues contiene exigencias particulares muy delicadas, relacionadas con las garantías de seguridad que deben observarse al conocer el funcionamiento y acciones que realizan los órganos de inteligencia, es decir evitar que la posible fuga de información perjudique el trabajo de la inteligencia gubernamental.

Reservé el tema para el capítulo cuarto titulado ética de la función de los órganos de inteligencia, pues en éste veremos todos lo relacionado con el secreto de Estado, los gastos reservados, el control democrático desde el punto de vista de los deberes de quienes tienen una relación directa o indirecta con dichas actividades.

6.4.3 Auditoría Superior de la Federación

El Artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que se refiere la constitución, es la Auditoría Superior de la Federación, que en otro momento se llamó Contaduría Mayor de Hacienda. De conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas. Incluidas las entidades federativas por la asignación y ejercicio de recursos públicos federales.

La fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

En tal sentido, la Auditoría Superior de la Federación puede revisar la actuación financiera de los entes públicos incluidos los órganos de inteligencia y de acuerdo con artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la revisión y fiscalización, tiene por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y
- IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

6.5 Control Judicial

El control judicial, lo ejerce el Poder Judicial de la Federación y se activa cuando los particulares ejercitan acciones en contra de las actividades de los órganos de gobierno y de acuerdo al tema en estudio, las áreas o instituciones responsables de las tareas de inteligencia, así como su personal cuando lesionan la esfera jurídica de los particulares.

El control judicial se ejercita por medio de los recursos legales que los particulares u otros órganos de gobierno, presentan ante las instancias judiciales, pueden ser de diversa índole sea la promoción de juicios en materia penal, civil o administrativa, pero sobre todo, el Juicio de Amparo.

El Poder Judicial "...es el encargado de asegurar la eficacia del orden jurídico. Sus funciones esenciales son limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales.

El Poder Judicial cuidará que no sean violados los derechos de los gobernados, pero también que éstos respeten el orden jurídico. Asimismo, vigilará que las autoridades no invadan las esferas competenciales de otros. Generalmente sus órganos actúan a instancia de parte, dirimiendo así los conflictos suscitados, aunque no siempre exista una contienda. En ocasiones el Poder Judicial puede actuar autónomamente. Estos casos deben estar especificados en la Constitución la cual a su vez señalará el alcance de dicha facultad... Su función primordial es mantener la supremacía de la constitución vigilando que se respeten los procedimientos de elaboración de leyes, y subordinando el orden jurídico a la norma fundamental".¹⁰³

¹⁰³ HUERTA OCHOA, Carla "Mecanismos constitucionales para el control del poder político", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 30

Nuestro orden jurídico prevé un esquema de control respecto de actos de autoridades que realizan actividades de inteligencia, particularmente cuando se interfiera en la esfera jurídica de los particulares.

La inteligencia de señales (SIGNIT) es la que deriva de la interceptación de comunicaciones y señales electrónicas, a su vez se divide en inteligencia de comunicaciones (COMINT) que consiste en voces, mensajes impresos, video, clave morse, faxes, interceptados a través del aire, cable, fibra óptica y otros medios de transmisión.

La inteligencia de comunicaciones es uno de los métodos de recolección de información, que vulnera la garantía de privacidad en las comunicaciones de las personas, por ello, tanto la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, establecen un apartado que regula los requisitos que la autoridad debe cumplir para interferir las comunicaciones de las personas en investigaciones relacionadas con amenazar a la seguridad nacional e investigaciones vinculadas con la delincuencia organizada.

En ese supuesto, el Centro de Investigación y seguridad Nacional y el Ministerio Público Federal, deben solicitar a un Juez Federal, que autorice la intromisión de la autoridad en la esfera jurídica de las personas cuyas comunicaciones son intervenidas.

6.5.1 Ley de Seguridad Nacional

En el Título Tercero denominado “De la Inteligencia para la Seguridad Nacional”, se encuentra el Capítulo II, relativo a las intervenciones de comunicaciones, en éste se expresan los requisitos que debe tener una solicitud presentada por el CISEN ante la autoridad Judicial, también contiene el procedimiento que debe observarse para otorgar la autorización, asimismo establece una serie de obligaciones a cargo de las personas que por cualquier razón intervengan en la solicitud, autorización y ejecución de las medidas cautelares de intervención de comunicaciones.

En primer lugar, la solicitud para intervenir comunicaciones privadas consistentes en 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; así como las comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas, sólo puede presentarse en los casos de amenaza inminente a la Seguridad Nacional¹⁰⁴ y por disposición expresa de la Ley, en ningún otro caso podrá autorizarse al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la intervención de comunicaciones privadas. Dicha instancia, es la única responsable del control y la ejecución de las intervenciones, lo cual podrá realizar con el apoyo de las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, las que están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones judiciales por las que se autoricen las intervenciones de comunicaciones, cuyo plazo no podrá exceder 180 días mismos que pueden prorrogarse previa solicitud y autorización judicial.¹⁰⁵

Para efectos del control y salvaguarda de los derechos y garantías individuales de las personas cuyas comunicaciones se intervienen, así como de terceros, la Ley exige que la solicitud que se presente al juez, contenga:

¹⁰⁴ LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.

Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir 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.

¹⁰⁵ Artículos 41 y 46 de la Ley de Seguridad Nacional.

- Descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional, la cual omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso, Sin embargo, dichos datos serán presentados en sobre cerrado, relacionado con la solicitud.
- Las consideraciones que motivaran la solicitud
- El lapso de vigencia de la autorización que se solicita

Derivado de la Reforma al marco constitucional del 18 de junio de 2008, el Consejo de la Judicatura Federal, emitió el Acuerdo No. 75/2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2008, por medio del cual se crean los juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones; dicho acuerdo dejó sin efectos al “Acuerdo General 5/2005, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establecía las reglas para que los Juzgados de Distrito conocieran las solicitudes de intervención de comunicaciones privadas en términos de la Ley de Seguridad Nacional”.

El Acuerdo número 75/2008, establece en sus considerandos que la creación de Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones implica, aún antes de la expedición de la norma secundaria, un avance importante en la implementación de las reformas, que coadyuvará a satisfacer las cargas de trabajo que deberán enfrentarse, acatar los tiempos en que deba resolverse, así como a definir y especializar los mecanismos que resulten indispensables para la puesta en marcha de esas reformas; lo que permitirá a los Jueces Federales Penales adelantarse para que estén en condiciones de enfrentar con excelencia, profesionalismo, eficacia y oportunidad, todas y cada una de las actividades que ya exige la moderna función judicial penal. La modernidad en la función se refiere básicamente a la posibilidad de que las solicitudes se presenten a través del sistema informático que permita al Ministerio Público de la Federación y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional hacer llegar,

por medios electrónicos, todos esos pedimentos al Juzgado Federal Penal Especializado en turno.

El establecimiento de dicho esquema, tiene un gran significado pues se aprecia que para adoptarlo, se analizó la naturaleza intrínseca de los fines que se pretenden con las medidas cautelares de arraigo, cateo o intervención de comunicaciones; dichos fines requieren de condiciones específicas para lograrse y éstas son, la oportunidad y la sorpresa.

Por lo que hace a las medidas cautelares a cargo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, entre los requisitos de forma que Ley de Seguridad Nacional, dispone para controlar las irrupciones a la vida privada de las personas, se encuentra la obligación de que el Juez al emitir la resolución que autorice la medida solicitada, deberá precisar:

- Los datos de identificación del expediente en que se actúa;
- El tipo de actividad que autoriza;
- El lapso durante el cual se autoriza la medida;
- En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención, y
- Cualquier apreciación que considere necesaria.

Asimismo, se autoriza al juez para que requiera informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede. Dichos informes, pueden solicitarse tanto al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como a las empresas de servicios de comunicación que en un momento dado, presenten los servicios de apoyo

La información obtenida de la interceptación de comunicaciones sólo puede ser usada con fines de prevenir amenazas a la seguridad nacional, es decir, de acuerdo con la fracción V del Artículo 18 de la Ley de Seguridad Nacional, sólo será para “Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y

desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho”, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 36, sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

En el esquema de coordinación y cooperación el CISEN puede prestar apoyo técnico al Ministerio Público Federal para la intercepción de comunicaciones, en cuyo caso las reglas del Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Dada la naturaleza de las medidas que interrumpen la privacidad de las personas, la Ley de Seguridad Nacional, establece una serie de obligaciones que deben observar las personas que por algún motivo conozcan de los procedimientos judiciales y de ejecución de las intervenciones. En primer lugar se obliga al personal del Juzgado (Juez y Secretario) a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de dichas medidas. La información y materiales producto de la ejecución de dichas medidas cautelares, es de carácter reservado y su difusión no autorizada implica responsabilidades de tipo administrativo y penal.

6.5.2 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Para la investigación de la delincuencia organizada, el legislador autorizó al Ministerio Público Federal, llevar a cabo la intervención de comunicaciones cuando el Procurador General de la República o el Titular de la Unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, lo consideren necesario.

Para ello, lo solicitarán por escrito al Juez de Distrito, expresando el objeto y necesidad de la intervención, los indicios que hagan presumir fundadamente que en los delitos investigados participa algún miembro de la delincuencia organizada; así como los hechos, circunstancias, datos y demás elementos que se pretenda probar.

El Artículo 16 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, establece que las solicitudes de intervención deberán señalar la persona o personas que serán investigadas; la identificación del lugar o lugares donde se realizará; el tipo de comunicación privada a ser intervenida; su duración; y el procedimiento y equipos para la intervención y, en su caso, la identificación de las persona a cuyo cargo está la prestación del servicio a través del cual se realiza la comunicación objeto de la intervención.

Para efectos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las comunicaciones privadas que pueden ser objeto de intervención, son aquellas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores¹⁰⁶.

Recibida la solicitud, el juez de distrito resolverá la petición dentro de las doce horas siguientes a la recepción de la misma. Para conceder la solicitud, el Juez constatará la existencia de indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que la persona investigada es miembro de la delincuencia organizada y que la intervención es el medio idóneo para allegarse elementos probatorios.

En la autorización el juez determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites, además, en cualquier momento podrá verificar

¹⁰⁶ Artículo 16 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, podrá decretar su revocación parcial o total.

Al concluir toda intervención, el Ministerio Público de la Federación informará al juez de distrito sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva.

El artículo 18 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, dispone que las intervenciones realizadas sin las autorizaciones que dicha ley exige, o fuera de los términos en ella ordenados, carecerán de valor probatorio, además de que, en tal supuesto, se procederá en contra de quienes hayan realizado la intervención de comunicaciones de manera indebida.

Fuera de los casos antes mencionados relacionados con intervención de comunicaciones en materia de seguridad nacional y por investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada, no existen mecanismos de control previo o paralelo a la realización de otro tipo de intrusiones de los órganos de inteligencia en la vida de las personas. En todo caso, los mecanismos previstos en el Código Penal o Ley de Amparo, pueden hacerse valer cuando el particular se de cuenta de que tales acciones se llevan o llevaron a cabo.

La obligación de someter al control judicial las acciones intrusivas de los órganos de inteligencia, está definida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008, se incorporó en el párrafo doce, un principio que impone la obligación de regular y someter al control del Poder Judicial las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que requieran control judicial. Las medidas cautelares y providencias precautorias, se refieren al arraigo, cateo, aseguramiento de bienes, intervención de comunicaciones privadas, extinción de dominio, órdenes de aprehensión. Por tanto, el

legislador debe trabajar en la regulación de los actos de los órganos de inteligencia, que vulneran las garantías individuales¹⁰⁷.

6.5.3 Sanciones en materia de intervención de comunicaciones

La garantía constitucional prevista en el artículo 16 Constitucional, que a la letra dice: “Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor”, es la base de la regulación de la intervención de comunicaciones privadas prevista tanto en la Ley de Seguridad Nacional, como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, corresponde al Poder Judicial de la Federación su tutela. Asimismo, el legislador previó una serie de sanciones para las personas que violen dicha garantía, tal como se aprecia a continuación.

6.5.3.1 Código Penal Federal

Artículo 173. Se aplicarán de tres a ciento ochenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad:

¹⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16, párrafo doce: Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y **técnicas de investigación de la autoridad**, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

- I. Al que abra indebidamente una comunicación escrita que no esté dirigida a él; y
- II. Al que indebidamente intercepte una comunicación escrita que no esté dirigida a él, aunque la conserve cerrada y no se imponga de su contenido.

Artículo 177. A quien intervenga comunicaciones privadas sin mandato de autoridad judicial competente, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa

211 Bis. A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

6.5.3.2 Ley de Vías Generales de Comunicación

Artículo 571 Los concesionarios o permisionarios que intervengan o permitan la intervención de comunicaciones sin que exista mandato de autoridad judicial competente, o que no cumplan con la orden judicial de intervención, serán sancionados con multa de diez mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el distrito federal al momento de cometerse la infracción y deberán pagar la reparación del daño que resulte. En caso de reincidencia se duplicara la multa señalada.

6.6 Control Social

Una característica de la democracia, es la posibilidad que tienen los gobernados de conocer y cuestionar el actuar de su gobierno. “Ante la arbitrariedad y el exceso de quien ejercita el poder, sería absurdo negar el

derecho o facultad de los gobernados a poner por la vía jurídica un límite a dichos abusos o incluso a ponerles un fin”¹⁰⁸.

Los órganos de inteligencia en muchas ocasiones han tenido que dar cuenta a la sociedad por sus actos, ello después de que ésta los ha exhibido a través de los medios de comunicación.

En México, el control social, lo ejercen generalmente los ciudadanos quienes al Amparo de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental solicitan a los órganos de inteligencia información relacionada con los recursos que utilizan, las acciones que realizan, los resultados obtenidos y otros temas, de esa manera la sociedad conoce, reconoce, cuestiona y vigila.

Los medios de comunicación también juegan un papel fundamental y los órganos de inteligencia en todo el mundo, han enfrentado el severo juicio de la sociedad.

Un ejemplo que ilustra la forma en como los medios de comunicación pueden realizar un control eficaz de los órganos de inteligencia es el relacionado con los “Grupos Antiterroristas de Liberación”, conocidos como los GAL, grupos creados desde el gobierno español en el periodo del Presidente Felipe González para combatir a la organización terrorista ETA.

Las investigaciones del periódico El Mundo, sirvieron para desnudar las actividades desarrolladas por un grupo creado y tolerado por el gobierno, con la intervención del Ministerio del Interior y el órgano de inteligencia de ese país.

“Los GAL estuvieron activos de 1983 a 1987 siendo responsables de 27 asesinatos. Actuaron principalmente en el País Vasco francés, aunque

¹⁰⁸ HUERTA OCHOA, Carla, “Mecanismos constitucionales para el control del poder político”, UNAM, México, 2001, p. 19

también llevaron a cabo secuestros, torturas y delitos económicos en algunas zonas de España. Sus atentados se dirigían contra militantes y simpatizantes de ETA, pero también contra gente no relacionada con el terrorismo.

Según se reveló en los juicios, los atentados y secuestros de los GAL fueron perpetrados en su mayoría por mercenarios franceses contratados por policías españoles, financiados con fondos reservados, y organizados desde el propio Ministerio del Interior, a través de responsables de la lucha antiterrorista del País Vasco... La especulación en torno al grado de conocimiento y participación del gobierno en las actuaciones ilegales del GAL jugaron un factor determinante en la derrota del PSOE durante las elecciones generales españolas (1996), tras las que González renunció al liderazgo del partido. El propio González ha sido acusado de estar tras la misteriosa figura del "Sr. X" (nombre con el que se refieren los medios de comunicación al hipotético dirigente del entramado GAL, cuya identidad real no ha trascendido), toda vez que el entonces Presidente del Gobierno declarase, en relación con los GAL, que "me enteré por la prensa".

El PSOE siempre ha negado toda responsabilidad respecto a los GAL y González nunca ha sido acusado formalmente ante un tribunal por estos hechos.

Sin embargo, durante su administración, González no permitió la investigación completa de los fondos reservados con los que se había financiado a los GAL¹⁰⁹.

Después de que el diario "El Mundo", diera a conocer toda la información relacionada con las operaciones indebidas de los GAL, los implicados fueron llevados a juicio, la responsabilidad trascendió al Director del órgano de inteligencia el CESID, el Ministro del Interior y al Secretario de Estado para la Seguridad, quienes tuvieron que comparecer a juicio y algunos fueron condenados y encarcelados, aunque el Presidente del Gobierno español,

¹⁰⁹ Cita de la página de Internet, http://es.wikipedia.org/wiki/Caso_GAL, consultada el 1 de agosto de 2008.

Felipe González no enfrentó a los tribunales y a pesar de los más de diez años que han transcurrido, gran parte de la opinión pública española lo sigue considerando el principal responsable de esos actos de terrorismo de Estado.

Como éste existen varios ejemplos en los que las operaciones de los órganos de inteligencia, han sido desveladas y son los medios de comunicación los que se han encargado de investigar y difundir las acciones que los órganos de inteligencia han desarrollado de manera contraria al Derecho.

Los organismos nacionales e internacionales protectores de derechos humanos también, se han convertido en eficaces vigilantes de las actividades de los órganos de inteligencia y su personal. Basta una denuncia directa o el conocimiento dado a través de los medios de comunicación electrónicos o impresos, para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹¹⁰, se encargue de investigar, integrar los expedientes y pedir la información necesaria a las dependencias responsables de los actos que se acusan violatorios de derechos humanos.

La fuerza de los organismos protectores de derechos humanos frente a los órganos de inteligencia, radica en la capacidad de evidenciar los actos contrarios a la legalidad y respeto a las garantías individuales, debido a que las conclusiones de la Comisión Nacional de Derechos aunque se califiquen de contrarias al derecho y tratados internacionales en materia de derechos humanos, se hacen del conocimiento de los responsables en un tono de recomendaciones que no tienen fuerza vinculatoria y tampoco tiene

¹¹⁰ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Artículo 3o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

facultades para hacerlas efectivas, es decir, para hacerlas cumplir y sancionar en caso de que las dependencias y personal responsable de las acciones de inteligencia, dejen de atender dichas resoluciones¹¹¹.

“... la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que controla los actos del Poder Ejecutivo, y aun cuando los efectos de sus resoluciones son limitados por disposición de ley, permiten activar un mecanismo de control vertical que es la opinión pública”.¹¹²

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que analizamos en el capítulo segundo, también desempeña un rol muy importante de apoyo al control social. Es un mecanismo al alcance de los ciudadanos por medio del cual es posible conocer las actividades de los órganos de inteligencia. Tanto los ciudadanos, como las personas morales públicas y privadas pueden acceder a la información en poder de los órganos de inteligencia y una vez que la tienen, pueden difundirla en los medios de comunicación.

Sobre el particular, cabe recordar que el periódico “El Universal” con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, tuvo acceso al

¹¹¹ **Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Artículo 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

¹¹² HUERTA OCHOA, Carla “Mecanismos constitucionales para el control del poder político”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 30

contrato CISEN/LIQ/024/07, el cual corresponde a la contratación de la empresa Consultores en Diseño de Estrategias Político-Legislativas cuyo objeto según dicho periódico fue “para consulta de la información sobre el legislativo (sic) y su actualización continúa en la herramienta automática (base de datos), las 24 horas del día los siete días de la semana”. Asimismo ese diario señaló que los pasajes acerca de los “métodos, técnicas y procedimientos útiles a la generación de inteligencia”, así como nombres de servidores públicos del Cisen fueron reservados por 12 años. Por varios días la información relacionada con este tema, figuró en la mayoría de los diarios nacionales en los que se cuestionó y analizó la naturaleza de dicho contrato así como las implicaciones del mismo.

Lo anterior es un ejemplo de cómo la sociedad con el apoyo de los medios de comunicación, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y La Comisión Nacional de Derechos Humanos, contribuyen en buena medida al control de las actividades de inteligencia estatal. Sin embargo, ese tipo de control no debe ser el único, pues el Congreso de la Unión es el responsable natural de dichos controles, para lo cual debe legislar y facultar a las comisiones legislativas que podrían tener acceso irrestricto a la operación misma de los órganos de inteligencia, así como investigar y perseguir las posibles responsabilidades civiles, penales o administrativas en que se incurra, pues poco ayuda la denuncia pública si las acciones negativas quedan impunes.

CAPITULO IV

ÉTICA DE LA INTELIGENCIA GUBERNAMENTAL

Las actividades de inteligencia en cualquier Estado son una realidad, se justifican en la medida en que sirven para generar conocimiento útil para la toma de decisiones, para diseñar políticas públicas adecuadas, para anticipar y aprovechar oportunidades; también para ayudar a generar y evaluar una estrategia; en general, sirven para que los gobiernos sean más eficaces y oportunos.

En los Estados democráticos la actuación y existencia de los órganos de inteligencia parecen chocar con algunos los principios y valores propios del Estado de Derecho, tales como la transparencia, respeto a los derechos humanos por mencionar algunos.

El presente capítulo, se ocupa de temas donde los valores de los órganos de inteligencia y sus miembros se ponen a prueba frente a la sociedad. Por otro lado, se analiza la responsabilidad de la sociedad frente a las actividades de inteligencia.

Dichos temas son los relacionados con la apertura y rectitud para mostrar los resultados y la actuación, los recursos humanos, financieros y materiales que utilizan, así como el respeto a los derechos humanos, la legitimidad frente al grupo social, los controles a los que son sometidos, entre otros.

Los fines y valores que la comunidad de inteligencia debe postular, son aquellos que sostienen la razón de ser del Estado, consistente en aportar los medios y condiciones para que el ser humano llegue a realizarse plenamente, y logre algo que parece idealista e inalcanzable, la felicidad en el plano individual y colectivo, valiéndose de la justicia, la equidad, la seguridad, la libertad, la honestidad y el respeto, valores que sólo el Estado puede garantizar.

1. Inteligencia y democracia

La inteligencia es una de las tantas actividades que se realizan en un Estado, es importante y legítima siempre y cuando se realice al amparo de la ley los valores que postula la democracia, misma que debe concebirse no en el sentido puramente político o jurídico de la palabra, sino en el más amplio y profundo significado filosófico de la misma. “Un humanismo político que ve en la naturaleza social del hombre la raíz y fuente del poder público, y el fin para el cual se establecen las instituciones. Que busca en la comunidad organizada, y en el bien que le corresponde, el principio de su justificación. Y que trata de establecer –con esfuerzo nunca interrumpido- un sano equilibrio entre las libertades legítimas de los hombres y las exigencias del orden, de la verdad y de la justicia”¹¹³.

De acuerdo con las ideas del Doctor Jaime Fernando Cárdenas Gracia, exclusivamente en un régimen democrático, es viable que las normas y el sistema jurídico representen los intereses y aspiraciones de la comunidad.^{cfr}

Por lo anterior, los órganos de inteligencia mexicanos deben trabajar en pro de los beneficios, intereses y aspiraciones del elemento más importante del Estado, la población. Sobre el particular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene un principio sobre el cual debe considerarse la democracia en nuestro país, “...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”¹¹⁴. Por su parte el artículo 39 Constitucional dispone que la

¹¹³ GONZÁLEZ URIBE, Héctor.- “Teoría Política”, Editorial Porrúa, México 1992, p. 611

^{cfr} CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Una Constitución para la Democracia”, UNAM, México, 2000, p. 26

¹¹⁴ Desafortunadamente llega a distorsionarse el verdadero sentido de la democracia y únicamente se le identifica sólo como una forma de participación ciudadana para elegir a sus gobernantes, lo que en efecto pertenece a un régimen democrático, pero de ninguna manera lo es todo.

soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste....”

De acuerdo a lo anterior, los órganos que realizan actividades de inteligencia, si bien es cierto están al servicio de los órganos de decisión, no deben olvidar que su existencia se justifica y se legitima cuando enfocan su actuar al beneficio de la comunidad en su totalidad.

Las actividades de inteligencia que enmarcan su actuación en el Derecho y respetan los derechos y garantías de los gobernados, se confirman cuando previenen tempestades y alertan sobre ventajas o posibilidades en favor de la sociedad, el territorio, el gobierno, el orden jurídico y velan por la realización de las aspiraciones de los seres humanos que habitan en ese Estado.

2. Estado de Derecho

El ejercicio de la actividad gubernamental de inteligencia en un Estado de Derecho, significa que los órganos que la realizan cuentan con reglas mínimas en el marco normativo general, que se ajustan plenamente a él, que respetan los derechos y garantías que la Constitución y las leyes prescriben en favor de los gobernados.

El Maestro Héctor González Uribe¹¹⁵, en su obra Teoría Política, señala que el Estado de Derecho es una fórmula que implica un compromiso fundamental: el de que el poder político, para mantener, en condiciones normales, el equilibrio entre la libertad y el orden normativo, se someta a éste y no traspase sus mandatos. Y el de que el propio orden jurídico encarne satisfactoriamente, en cada época, los valores de justicia y seguridad en que reposa la comunidad humana a la que se pretende servir. De otra manera, se

¹¹⁵ GONZÁLEZ URIBE, op. cit, pp. 224 y 225.

legitimarian, por su pura formalidad jurídica exterior, Estados tan monstruosos como los totalitarios de cualquier género.

El Doctor Jaime Cárdenas Gracia, en su obra Una Constitución para la Democracia, señala que "Todo Estado de derecho debe contar al menos con los siguientes elementos: 1) Primacía de la ley: 2) Sistema jerárquico de normas: 3) Legalidad en los actos de la administración: 4) Separación de poderes; 5) Protección y garantía de los derechos humanos; 6) Examen de la Constitucionalidad de las leyes.

La primacía de la ley es la nota fundamental de todo Estado de derecho. Los actos de las autoridades deben estar subordinados y realizarse mediante el Derecho... Las normas secundarias deben estar subordinadas a las normas constitucionales. Éstas son jerárquicamente superiores porque ellas representan o constituyen el fundamento de legitimidad de un Estado. El principio de legalidad de la administración obliga a que la administración pública se someta a la ley, ajustando sus actuaciones en todo momento a una ley preexistente. La ley constituye el límite de la administración. La mejor vía para que la administración observe este principio se manifiesta en los sistemas de control hacia la administración, y en los mecanismos que deben tener los ciudadanos para exigirle responsabilidades por sus actuaciones u omisiones. La manera de mediar la vigencia de esta característica solo puede ser a través de la capacidad efectiva de los mecanismos diseñados para vigilar, supervisar y fiscalizar la administración, así como la facilidad del acceso del ciudadano y de los grupos a la justicia administrativa para exigir de ella sanciones o reparaciones en caso de irresponsabilidad. El control y el límite a la administración reducen la discrecionalidad y arbitrariedad del Poder Ejecutivo. El Estado de derecho debe apoyarse para su realización en los derechos fundamentales de la persona. El objetivo de las instituciones del Estado de derecho y la razón del mismo Estado es la protección y garantía de los derechos fundamentales. El eje principal del Estado de derecho son los derechos humanos; sin su reconocimiento y protección es imposible hablar de Estado de derecho...la lucha del Estado de derecho

contemporáneo por su vigencia real de los derechos sociales, económicos y culturales, que supere la enajenación de las masas, frene la desigualdad social, y propicie que todos los individuos estén en condiciones de ser dueños de su destino”¹¹⁶.

2.1 Principios básicos del Estado de Derecho

El Doctor Cárdenas Gracia sostiene que a mayor control y responsabilidad de la administración, el Estado de derecho lo es en mayor medida.

Por su parte el Maestro González Uribe, explica que para realizar el Estado de Derecho se requiere de dos condiciones esenciales: el reconocimiento de la primacía de los valores éticos del Derecho, con la consiguiente voluntad de someterse a ellos y una técnica o conjunto de técnicas que hagan hacedera y práctica esa sumisión. Señala que esas técnicas son un problema de Derecho Positivo pero que deben someterse a algunos principios básicos:

1. La existencia de una constitución o ley fundamental que establezca con toda claridad cuáles son los órganos del Estado y delimite sus atribuciones y competencias. Esta constitución tendrá siempre la supremacía jurídica y a ella deberán ajustarse todas las leyes, reglamentos o decretos.
2. El establecimiento por la constitución de una serie de garantías para la persona humana, tanto individuales como sociales, que no pueden ser alteradas o violadas por ninguna ley o autoridad, de cualquier jerarquía que sean, sin que automáticamente se incurra en el vicio de la inconstitucionalidad.

¹¹⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Una Constitución para la Democracia”, Universidad Nacional Autónoma de México, México año 2000, pp. 22, 23 y 24.

3. El reconocimiento estricto del principio de legalidad, conforme al cual ninguna autoridad podrá actuar, en el ámbito de su competencia, si no hay alguna ley o norma de carácter general que se lo permita. Junto con este principio se da la garantía de audiencia, que impide privar a alguien de sus derechos sin previo juicio en que se le dé oportunidad de defenderse, o sea, sin el debido proceso legal.
4. La división y equilibrio fundamental de los poderes públicos con un sistema de frenos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones, de tal manera que se logre que el poder quede delimitado en sus funciones desde dentro, por la organización misma institucional del Estado.
5. La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo, con organización electoral, que permite controlar el poder desde afuera.
6. El libre juego de los medios de información social –prensa, radiodifusión, televisión, cine, publicidad- que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos de los poderes públicos y de censura de las arbitrariedades.
7. La organización por la constitución y las leyes fundamentales del país de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteran el orden constitucional. Según la legislación de cada Estado, este sistema de recursos puede llevar a una verdadera supremacía del poder judicial, que enjuicia y modera los actos de los poderes legislativo y administrativo¹¹⁷.

¹¹⁷ González Uribe, op. Cit. pp. 224 y 225

Entonces, los servicios de inteligencia dentro del Estado de Derecho, deben observar los anteriores principios, haciendo énfasis en lo siguiente: el reconocimiento de las garantías individuales y sociales, las cuales deben preservarse a toda costa, tanto en el actuar cotidiano, como en los fines últimos de dichos órganos. El estricto apego al principio de legalidad, que implica que solo pueden actuar de acuerdo a lo que las leyes les permitan. Deben contar con controles efectivos que eviten y limiten posibles abusos. Asimismo los gobernados deben contar con recursos administrativos y jurisdiccionales para hacer valer sus derechos o denunciar posibles actos de excesos y violación a la privacidad u otra garantía. También la sociedad de manera directa o a través de los medios de comunicación debe tener posibilidad de vigilar, evaluar y sancionar la actuación de dichos órganos.

3. Razón de Estado

La organización estatal del mundo moderno da cuenta de una convivencia antinómica, la constante tensión entre el Estado de Derecho y la razón de Estado, llega incluso a decirse que la práctica de acciones basadas en la razón de Estado, representa un retroceso al Estado de Derecho y la negación del principio de legalidad.

En las funciones a cargo del Estado vinculadas con las cuestiones de seguridad, se desarrollan en mayor proporción las actividades y productos de inteligencia, y es ahí donde pueden presentarse las disyuntivas que lleven a considerar a la razón de Estado como una difícil pero necesaria vía para resolver un problema.

No obstante, las funciones antes señaladas no son los únicos escenarios en que se recurre a medidas extremas para resolver situaciones extraordinarias. En la función Legislativa y Judicial se emiten leyes y resoluciones, que se justifican en lo que podría ser, la *ratio status*, asimilada con la preservación

de la paz social, el orden público, el interés general, el bien común o la preservación de la colectividad.

Para tener mayor claridad de este fenómeno político, primero es necesario retomar su significado, recordando que el Estado de Derecho, representó históricamente uno de los elementos básicos de las concepciones constitucionales liberales, en su origen, la fórmula fue acuñada para expresar el “Estado de razón” o “Estado gobernado según la voluntad general de razón y orientado sólo a la consecución del mayor bien general”, idea perfectamente acorde con el despotismo ilustrado¹¹⁸.

Eusebio Fernández García en su obra “Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: la racionalidad política”, cita al profesor Manuel García-Pelayo, quien expone que “La idea de la razón de Estado significa el descubrimiento de un logos propio de la política y de su configuración histórica por excelencia, es decir, del Estado. Significa la desvelación de una esfera de la realidad hasta entonces oculta por el ropaje teológico, aristotélico o retórico, pero que ahora se revela en su desnudez tal y como es, como un mundo de hechos dominados por la necesidad y no de normas puras o definiciones abstractas. Este mundo, ahora descubierto, no gira en torno a Dios ni al diablo, ni a lo bueno ni a lo malo, ni a lo bello ni a lo feo, y tanto la teología como la ética o la estética son irrelevantes para comprenderlo; gira en torno a un eje que da unidad, orden y sentido político de las cosas, y este eje, este principio inteligible, esta causa finalis, si se quiere es el poder, es decir, la posibilidad real de mandar a los hombres, o, para emplear la terminología de la época: de ejercer dominio o señorío sobre ellos... se descubre que el mundo político está compuesto de fuerzas polémicas y tensas, pero que, en medio de la tensión y de la polémica hay, no obstante, un orden, una estructura. Y dar cuenta y razón de este sistema de relaciones polémicas es justamente función de la razón de Estado. Entonces, la sabiduría política

¹¹⁸ ZAGREBELSKY Gustavo, “El derecho dúctil”, Editorial Trotta, S.A. 1995, 1997, Madrid España, p. 22.

consistirá, de un lado, en el conocimiento de esa *ragion di Stato* inmanente a la vida política y que nos lo muestra no como un deber ser, sino tal cual es, no como un sistema normativo, sino como un sistema de relaciones causales; y, de otro en aceptar sus correctas conclusiones como guía de la acción”¹¹⁹.

La razón de Estado aparece como nota histórica en total desuso, por ser contraria a las instituciones constitucionales de los Estados modernos. Sin embargo, esa modernidad muestra que es válido recurrir a la razón de Estado para enfrentar amenazas como la Delincuencia Organizada y el terrorismo en los ámbitos nacional e internacional, fenómenos que desafían a las estructuras formales y buscan quebrantar la estabilidad y permanencia de las naciones, vulnerando un principio fundamental del Estado: La seguridad.

Lejos de pretender conservar el poder por el poder, la razón de Estado en una sociedad democrática debe procurar la conservación de los derechos fundamentales de las personas, la seguridad, el orden jurídico y la paz social, aunque para ello sea necesario dejar de atender las normas jurídicas, mismas que en casos extremos representan una camisa de fuerza que limita la capacidad de reacción de los órganos estatales.

En el ámbito de la seguridad, en su vertiente global que es la seguridad nacional, se advierte que sin la existencia de las condiciones que la garanticen, otras funciones del Estado podrían dejar de realizarse, en detrimento de la existencia del Estado y el bienestar de su población.

La seguridad nacional se encuentra en un plano preponderantemente primordial. En México, de acuerdo con la ley que rige la materia¹²⁰, se

¹¹⁹ FERNÁNDEZ GARCÍA, “Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: la racionalidad política”, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Editorial, Dickinson

¹²⁰ Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

entiende como el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleva entre otras cuestiones fundamentales, al fin principal: el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; que puede afectarse por amenazas y riesgos al territorio, la soberanía, independencia, unidad federal y democracia.

Distintas disposiciones jurídicas reflejan que “la razón de Estado, en lugar de desaparecer ante el desarrollo del Estado de Derecho, se ha modificado profundamente, pero convive con él. Es una convivencia, se dirá en varias ocasiones, muy difícil, llena de altos y bajos. Los motivos de estas tensiones se encuentran en que, como ha sido señalado por los profesores franceses Christian Lazzeri y Dominique Reynié, <<El Estado es como un mal perdedor que a veces modifica las reglas del juego>>. El Estado justificará esas modificaciones por razones de necesidad, porque se trataba del único medio excepcional en una situación de excepcionalidad para garantizar la paz, la convivencia y la seguridad. Y corresponderá a las leyes y a sus intérpretes y administradores evaluar todo esto¹²¹.

La existencia de los servicios, órganos o unidades de inteligencia, se justifica en sentido de que el Estado debe implementar los mecanismos que le permitan actuar de manera rápida y eficaz ante situaciones o actos que lesionen o amenacen la existencia misma de alguno de sus elementos, porque la afectación grave a cualquiera de ellos, constituye un atentado mortal contra el Estado¹²².

¹²¹ Ibidem, op. Cit. p. 2

¹²² Las referencias al Estado, deben entenderse en su sentido amplio, es decir, la sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un orden supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana. (Héctor González Uribe)

3.1 Razón de Estado en el contexto jurídico mexicano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los órganos estatales, para instrumentar mecanismos sustentados en disposiciones que tienen por objeto la preservación del orden constitucional, la vigencia del Estado de Derecho, la soberanía e independencia, es aquí donde la razón de Estado establecida por el Constituyente, aparece sin ningún tipo de ropaje, ejemplos:

1. **Vulneración de garantías y derechos.** Se trata de medidas extremas que las autoridades pueden realizar en perjuicio de las personas en casos excepcionales. Ante delitos de delincuencia organizada, la autoridad judicial puede autorizar al Ministerio Público Federal, medidas cautelares tales como el arraigo, el cateo, la intervención de comunicaciones, ésta última también en caso de amenazas a la seguridad nacional (Artículo 16 Constitucional).
2. **Imposición militar.** En tiempos de guerra se permite a los militares exigir a los particulares u otras autoridades, les proporcionen alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones (Artículo 16 Constitucional).
3. **Suspensión de Garantías.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación (Artículo 29 Constitucional).
4. **Actuación preventiva.** En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. (Artículo 73, Fracción XVI, 2ª, Constitucional)

5. **Omisión del debido proceso.** Facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente (Artículo 33 Constitucional).

6. **Transformación de la forma de gobierno.** Cuando sea el gobierno el que atente contra la existencia del Estado, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (Artículo 99 Constitucional)¹²³.

Aquí se expresan algunos de mecanismos que el Estado Mexicano ha dispuesto para preservarse a sí mismo, pues de acuerdo con una fórmula creada por el Maestro González Uribe: Estado sin derecho es igual a un simple fenómeno de fuerza. Derecho sin Estado es igual a una mera idealidad normativa, norma sin efectividad. Por lo tanto se debe optar por preservar al Estado y al Derecho pues uno sin el otro no existe.

La razón de Estado es una facultad jurídica, que se aplica y encuadra en el principio de legalidad. Sin embargo, existen situaciones que no están contempladas en ningún ordenamiento legal, por lo que los gobernantes adoptan decisiones que si bien es cierto no cuentan con un sustento jurídico expreso, sí cuentan con la legitimación constitucional para hacerlo, porque la razón final es mantener el orden constitucional como ley suprema del

¹²³ Sobre la facultad constitucional a cargo del pueblo de modificar la forma de gobierno, la ciencia política y la teoría constitucional han generado teorías vinculadas a los movimientos realizados al margen de los mecanismos constitucionales establecidos y permitidos, por ejemplo, la resistencia a la opresión. El Doctor Covián Andrade, señala entre otros, que el objetivo de la resistencia en términos genéricos, consiste en reestablecer el estado de constitucionalidad, entendiéndose por tal, el ejercicio del poder con base en normas constitucionales y leyes derivadas de ellas, dentro de los límites formales y materiales que señala la Constitución. En otros términos, la principal finalidad de la resistencia es la reconducción del gobierno por el camino de la legalidad y la confirmación de la vigencia del Derecho. Continúa dicho autor: La legitimidad del movimiento se fundamenta esencialmente en dos elementos: a) La acción mayoritaria de los miembros de la sociedad en contra de los actos que vulneran el orden jurídico-político del Estado, o bien el apoyo mayoritario a quienes la encabezan. Y b) La destrucción de actos anticonstitucionales con el propósito de recuperar la vigencia de la Constitución, en otras palabras, la defensa de la legalidad, mediante el combate a la ilegalidad.

Estado¹²⁴. “La razón de Estado queda así encuadrada en el mundo del derecho como una facultad jurídica extraordinaria inherente a la soberanía, para hacer frente a situaciones excepcionales y que, en razón la utilidad pública o de la salvación de la república –de acuerdo al principio jurídico-político *salus populi suprema lex est*- actúa contra el derecho común al tiempo que constituye su supuesto, ya que, para que exista un orden jurídico positivo, es preciso que exista el Estado y la existencia del Estado tiene su propia lógica”¹²⁵

Néstor Pedro Sagüés, partiendo de dos viejos adagios *necessitas non habet legem* (la necesidad no tiene ley); *necessitas ius constituit* (la necesidad constituye derecho), construye la justificación de la exclusión del derecho ante el Estado de necesidad, señala que el ‘estado de necesidad’ es un fenómeno que afecta al derecho privado, y muy especialmente al derecho público (donde se relaciona con la llamada “razón de Estado”).

El estado de necesidad según Sagüés, se refiere a ciertos casos de índole más bien excepcional, donde el derecho responsabiliza a los autores de ciertas transgresiones legales. –citando a Bielsa– señala, si el hecho según la ley es repudiado delito, cuando se ejecuta en estado de necesidad, ella exime de la pena en todo o en parte. Y si el hecho no es delito, pero causa un perjuicio –daño jurídico civil– aunque hecho ilícito también no genera responsabilidad común.

Continuando con las ideas de Sagüés, el estado de necesidad involucra una problemática notoriamente jurídica. Se inspira en determinados principios y

¹²⁴ El Artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene una fórmula que pareciera mero trámite pero que en el fondo contiene un principio fundamental, pues obliga a todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, a prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, durante el tiempo que dure su encargo. Entonces, ante una situación en la que la Constitución no contenga una disposición orientada a salvaguardarla, será decisiva una acción responsable del gobierno para preservar las normas y principios constitucionales así como todo el sistema jurídico que se sustenta en ella, por consiguiente aunque metaconstitucional, dicho acto será legítimo y válido.

¹²⁵ Fernández García, op. cit. p. 30

valores jurídicos (justicia, vida, necesidad); atiende al hecho de la colisión de dos o más derechos subjetivos (el del sujeto activo y el del afectado), y brinda una solución jurídica concreta: el derecho de necesidad. Señala que una situación de necesidad cuenta con una autorización legal y filosófica, contemplada, amparada y regulada en su medida razonable por el mundo jurídico. La frontera de la necesidad es, por ello, una pauta desechable para marcar el fin del derecho. Como fenómeno, la necesidad integra la variada gama de situaciones humanas que interesan vivamente al mundo jurídico¹²⁶.

El Código Penal Federal establece un catálogo de causales que excluyen al delito, es decir supuestos que permiten dejar de acatar principios jurídicos y morales, ejemplo: Defensa legítima, salvaguardar un bien jurídico y cumplimiento de un deber jurídico o ejercicio de un derecho:

Artículo 15. El delito se excluye cuando:

...

IV. Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

¹²⁶ Fernández García, op. Cit.

V. Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;

VI. La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;

Dicho ordenamiento establece sanciones a los excesos, es decir, las medidas desproporcionadas son inadmisibles.

Las referencias antes descritas, derivadas del Código Penal Federal, inciden en el plano personal, donde se presentan situaciones que impiden exigir la realización de una conducta apegada a Derecho, porque el individuo se encuentre ante una situación extrema que represente un peligro real, actual o inminente que atente contra su vida o bienes jurídicos propios o ajenos.

En el ámbito público, el Estado como depositario de los valores mas importantes de la organización social, puede llegar a enfrentar situaciones semejantes a las antes referidas, ante las cuales, tiene no solo la potestad, sino la obligación de actuar para salvaguardar los bienes jurídicos supremos. Esa situación impone a quienes tienen el deber de garantizar seguridad, la obligación de realizar acciones que en todo momento persigan el fin último y superior de mantener el Estado, así como la vigencia de los principios y valores constitucionales.

En ese sentido, el artículo 7 del Código Penal Federal, establece que en los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omita impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una

conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente. Entonces, el Estado a través de sus representantes, puede y debe actuar con base en la premisa de que debe actuar para impedir consecuencias mayores a la que trate de evitar, la guía es el cumplimiento del deber y su obligación de servir.

La lógica del sistema previsto en la Ley de Seguridad Nacional, establece en su artículo 24 un principio que exceptúa la aplicación de la regla relacionada con la obligación que tiene cualquier persona para denunciar a los hechos delictivos de los que llegue a tener conocimiento, así como la identidad de los probables responsables. El aludido precepto no considera encubrimiento “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”. Lo anterior muestra varios aspectos: por un lado, las tareas de seguridad nacional persiguen objetivos que dependen de la oportunidad y la sorpresa para lograr resultados efectivos. La seguridad nacional está por encima de una obligación; ante un conflicto de deberes se opta por la seguridad de la nación, eximiendo a quienes pertenezcan a las instancias del Consejo de Seguridad nacional de presentar denuncias sobre hechos que conozcan y constituyan delitos.

Acciones que impliquen la razón de estado, pueden ejercerse por dos de sus elementos, el gobierno o la población, las motivaciones que las impulsan y las reacciones para enfrentarlas, escapan al marco constitucional, pero su finalidad es la preservación del orden constitucional, la legalidad, los derechos fundamentales, la paz social y la existencia de un Estado legítimo que funciona armónicamente.

Con base en esos principios, aunque estén o se realicen "...fuera del marco constitucional no necesariamente deben ser considerados anticonstitucionales. Se trata de movimientos violentos en el sentido de que no se ajustan a las prescripciones de la Constitución, pero que por las condiciones en las que se producen, por las finalidades que persiguen y por su legitimidad son considerados jurídicamente válidos por la ciencia constitucional."¹²⁷ Cabe aclarar que la anterior cita se refiere según su autor, a los movimientos de carácter social tales como la resistencia a la opresión, la rebelión resistencia y la revolución.

La razón de Estado arrogada por el Gobierno, se justifica si cuenta con las características de las acciones sociales legítimas, es decir, su finalidad sea el reestablecimiento o mantenimiento de la vigencia constitucional en una situación extrema que entrañe peligro o grave riesgo a su permanencia.

El ejercicio de la razón de Estado y el Derecho de la resistencia no son deseables, sin embargo, son susceptibles de presentarse en cualquier Estado, pues en ocasiones los supuestos jurídicos dan la solución, pero en otros, el derecho es insuficiente, por lo tanto, como señala el doctor Covián Andrade, "...antes de concebirse o interpretarse jurídicamente, debe entenderse políticamente, de suerte tal que su aceptación o prohibición normativa no puede ser la base de un juicio sobre su legitimidad, ni un condicionamiento para su ejercicio"¹²⁸.

Lo anterior, pretende ayudar a comprender la indeseable pero necesaria convivencia entre Estado de Derecho y Razón de Estado, pero una razón de Estado, que no abuse, porque entonces se llevaría al Estado a la autodestrucción, se debe optar por una razón de estado democrática, consiente, responsable, justa, ética y con la obligación de que, al dejar de ser

¹²⁷ COVIAN ANDRADE, Miguel, "Teoría Constitucional" Volumen primero, Centro de Estudios de Ingeniería Política y constitucional, A.C., CEDIPC, Tercera edición, México, 2004, p. 293

¹²⁸ COVIAN ANDRADE, op. Cit. p. 295

vigente la causa que la motive, se maneje con transparencia; porque a decir de Eusebio Fernández García en la obra citada en este apartado “...la pregunta impertinente, molesta, pero necesaria, de si el Estado democrático de Derecho cuenta con los medios suficientes, rápidos y eficaces para responder a las ofensivas que contra él se lanzan.”

En las funciones del Estado inherentes a su protección y salvaguarda identificadas como la seguridad nacional, la seguridad pública y la procuración de justicia, la *ratio status*, puede alcanzar a los órganos de inteligencia. En países como España se ha reconocido que los miembros de tales órganos han procedido guiados por esa idea. En vista de lo anterior, es conveniente limitar las acciones del Estado en ese sentido, ¿cómo?, legislando para establecer excluyentes de responsabilidad a las acciones del gobierno en situaciones extremas plenamente justificadas, mismas que deben ser conocidas por el Congreso para evaluar la proporcionalidad y resultados de la medida extraordinaria asumida, ello permitirá dar mayor certeza jurídica a quienes adoptan decisiones y establecer controles a dichas actuaciones.

El Estado a través de sus representantes deberían contar con leyes que incluyan “causas de justificación” en relación con su actuar público, en virtud de que se pondera preservar los valores supremos de la sociedad o del orden constitucional. Por ello es tarea del legislador regular dichos esquemas con la finalidad de ajustar los actos de gobierno, hasta donde sea posible al principio de legalidad.

4. Secreto de Estado

El secreto de Estado y el derecho de los ciudadanos a la información es una pareja que siempre está en tensión. Los órganos de inteligencia en gran parte de sus actividades proceden con sigilo para garantizar el éxito de sus operaciones, considerando que entre los atributos de la inteligencia se encuentra la sorpresa y la oportunidad. Además es innegable que uno de los

valores que defiende arduamente el Estado de Derecho, es la transparencia en el actuar del gobierno.

Este tema será analizado en dos planos, por un lado la información que tienen derecho a conocer los ciudadanos y aquella que debe proporcionarse a los órganos encargados del control de las actividades de inteligencia, pues el secreto obliga tanto para quienes efectúen el control de las actividades de inteligencia que se ejecuten, como a los funcionarios que realizan materialmente dichas labores

La sociedad exige saber lo que hacen sus órganos de inteligencia, porque de esa manera ejercen control y evitan que se cometan abusos. Por otro lado se encuentran los órganos de inteligencia trabajando en investigaciones en las que invierten gran cantidad de tiempo y recursos, con la finalidad de obtener información que permita conocer la forma de operación de grupos o personas que vulneran al Estado o bien en conocer situaciones que pueden representar oportunidades para la economía o la seguridad, en donde se exige una discreción absoluta para el éxito final¹²⁹.

Una y otra razón son igualmente válidas, no obstante, es difícil conciliarlas pues una decisión precipitada en uno u otro sentido, implica una seria afectación a funciones del Estado, la transparencia o la rendición de cuentas.

Algunos autores sostienen que “el conflicto entre el derecho a la publicidad de las actuaciones de los poderes públicos y la prerrogativa del Estado de mantener un territorio acotado de la información general, cuando de los servicios de información se trata, se resuelve en favor de la seguridad

¹²⁹ “... el secreto es el alma de estas artes ... los verdaderamente grandes espías no los conocemos, ni los conoceremos nunca, ni sabremos de qué amenazas nos libraron. Porque son muy inteligentes para ser capturados, muy leales para defecionar y, sobre todo, muy perspicaces como para andar hablando de más”. El Universal, 17 de julio de 2008, José Carreño Carlón. Agenda del debate. Espías: veleidades públicas de un oficio secreto

nacional”,¹³⁰ ámbito donde según vimos tienen un amplio campo de actuación los órganos de inteligencia, ese criterio se ha replicado en muchas de las cuestiones que sobre ese tema se someten a la consideración de tribunales nacionales e internacionales.

No obstante, existe otra corriente que argumenta lo contrario, pues señala que las limitaciones al acceso a determinada información, lejos de ayudar, genera retrocesos, opacidad y limita el control ciudadano a los órganos del Estado y en el estudio que nos ocupa, los de seguridad dentro de los cuales se encuentran las unidades de inteligencia.

Una y otra postura son totalmente válidas, pensar que una puede imponerse a otra es actuar contra los principios de un Estado democrático, ni una absoluta apertura, ni la cerrazón total garantizan un equilibrio favorable. En la parte conclusiva de esta investigación, se propone un esquema con el que se lograría ese equilibrio en las áreas de inteligencia. Ese equilibrio, en México, es responsabilidad del Congreso de la Unión.

El tema no es simple, “En la cuestión del secreto de Estado convergen muchos de los tópicos que la ciencia política tiene planteados no ya desde la aparición de las Constituciones escritas, sino desde el surgimiento mismo del Estado como forma específica de organización del poder. Pocas cosas como él se presentan de forma tan tozuda, y sin solución de continuidad, desde el absolutismo emergente hasta el constitucionalismo post-social. Ensalzado como componente natural de una razón dicha «de Estado», sobrevive sin suscitar reparo a la revolución constitucional. Y lo hace, además, en las mejores condiciones como para no verse afectado por el clima propicio a la

¹³⁰ PEREZ VILLALOBOS, Ma. Concepción, “Derechos fundamentales y Servicios de Inteligencia (Un estudio a la luz de la nueva legislación)”, Grupo Editorial Universitario, España, 2002, p. 58

publicidad, característico del primer liberalismo: arropado por un manto de silencio sobre su misma existencia. ...»¹³¹.

4.1. Límites Jurídicos al Derecho de la Información

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer artículo, establece un principio que a su vez contiene una regla y una excepción, porque por un lado dice <En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución>, pero mas adelante establece: <las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece>.¹³² Lo anterior significa que las garantías individuales, son limitadas por el mismo ordenamiento constitucional.

El derecho a la información, es una de las garantías que se tensan cuando se trata de conocer aspectos inherentes a los órganos y unidades de inteligencia gubernamental, sobre todo porque éstos se ocupan de temas relacionados con la seguridad del Estado, en sus modalidades de defensa nacional¹³³, seguridad pública y procuración de justicia.

¹³¹ REVENGA SANCHEZ, Miguel, "Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado", Ponencia presentada en el Curso «Acceso judicial a datos de carácter reservado», celebrada en Madrid del 24 al 26 de noviembre de 1997, en el marco del Plan de formación permanente de Jueces y Magistrados.

¹³² **Artículo 5° CPEUM.-** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. **El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.** Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial...

Artículo 6° CPEUM.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. ...

¹³³ Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, Andrés Delgado Gil, La defensa del Estado (o nacional) no constituye un fin último del Estado sino un medio para lograr la seguridad del mismo o, dicho de otra forma, tiene una función de garantía, de preservación de la seguridad nacional. Se trata de que la disposición, integración y coordinación de todas las energías y fuerzas de la nación proporcionen una efectiva seguridad nacional. De esta forma, puede decirse que la defensa nacional es el instrumento adecuado para alcanzar la seguridad.

En México, por disposición constitucional, el derecho a la información es garantizado por el Estado, y el acceso a la misma, se rige por principios y bases que la propia Constitución marca, en primer lugar se dispone que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Lo anterior significa que el acceso a la información puede limitarse temporalmente por razones de interés público, en los términos que señale la legislación secundaria. En ese sentido establece como principio para la interpretación del derecho a la información el de “máxima publicidad”, aquí nuevamente el Constituyente limita pues utiliza la expresión ‘máxima’ y no otra como ‘absoluta’ o ‘total’.

El Derecho Internacional, toma en cuenta a los principios de las Constituciones de los Estados en el sentido de que existen límites a los derechos, así, el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, establece que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística; dispone además que el ejercicio de tal derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido desde 1999, el siguiente criterio:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6º de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepción que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.”

Dar a conocer a todo interesado lo que hacen los órganos de inteligencia es un derecho que el Estado debe garantizar, y lo hace al establecer procedimientos claros e instituciones responsables. Sin embargo, al valorar dicha entrega, se debe tener en cuenta la naturaleza de la consecuencia al entregar la información que se solicita, ya que puede suceder que entre el público receptor se encuentren personas que puedan hacer mal uso de esa información o la aprovechen para perjudicar y colocar en grave desventaja al Estado o a la sociedad. Tratando de recrear un escenario de este tipo, es como si en una operación contra el narcotráfico o terrorismo, el Estado

tuviera la obligación de decir cuáles son los recursos que emplea, las líneas de investigación y la información con la que cuenta, el tiempo en que actúa, las fechas en las que tiene programadas sus operaciones, lo cual implicaría hacer del conocimiento de los investigados, las cartas con las que se cuenta. Recordemos que la información en manos hábiles es un recurso de gran valor y en manos hostiles al Estado, es una aceptación de derrota, es entregar la plaza sin haber luchado, es mutilar o extinguir un buen plan, es derrochar recursos innecesariamente, es poner en riesgo la integridad de quienes tienen el deber de garantizar la seguridad; en fin, el carácter secreto o reservado de cierto tipo de información se acepta cuando se justifica en los valores que resguarda. Para evitar la desconfianza, el control debe darse desde los órganos de representación, es decir el Congreso de la Unión.

La cualidad de secreto "...lo es en tanto sea necesaria para mantener la eficacia de sus investigaciones, pero no como método para encubrir actividades o actuaciones ilegales que atenten contra el Estado de Derecho, sino como una forma de asegurar que determinadas materias, hechos o decisiones no sean conocidas por quienes podrían valerse de esa información para actuar contra los intereses del Estado... un servicio de inteligencia no podrá explicitar públicamente su actividad, no porque sea inconfesable, sino porque gran parte del valor de lo que hace estriba en que sólo sea conocido por aquéllos que necesitan de esas informaciones para preservar la seguridad del Estado..."¹³⁴. Aquí vale la pena aceptar que la inteligencia puede generarse tanto por órganos legalmente facultados para ello como por personas o entes que tengan objetivos contrarios al interés general. Entonces, lo que a la vista de muchos puede parecer solo un dato, para otros ojos puede ser oro molido, recordemos una cita del primer capítulo de esta investigación donde se dice que la victoria de Aníbal en la batalla de Cannas, se dio porque dicho personaje siguió muy de cerca los debates en el Senado Romano, en donde se discutía la estrategia planteada por el general Fabio y su principal crítico Varro, ejemplo que sirve para mostrar que la

¹³⁴ PEREZ VILLALOBOS, op. Cit. p. 57

estrategia de Aníbal para captar datos, procesarlos y generar inteligencia, tuvo un resultado que nadie hubiera esperado, vencer al poderoso ejército romano.

Codevilla varias veces citado en este trabajo señala que el hecho de que un dato resulte útil o dañino también depende de su oportunidad, volumen, claridad e importancia intrínseca. En lo particular considero que los datos o la información no deben considerarse de manera aislada, sino como parte de un todo, entonces, siguiendo con el ejemplo de Aníbal, la estrategia de los generales romanos en sí misma no parecía de gran importancia, pero en el contexto de una estrategia de Estado, fue grave restarle importancia, y menoscabar la posibilidad de que la información fuera captada por quienes la utilizaran en sentido negativo y adverso a los planes de Roma.

Se reconoce que en nuestro país, gracias al derecho que ejercen los ciudadanos para acceder a la información gubernamental, se ha logrado conocer el actuar de las entidades y funcionarios en asuntos relacionados con el manejo de los asuntos públicos. El Derecho a la información es un medio de control que la sociedad ejerce sobre todos los órganos del Gobierno. El Derecho a la información, evita una regresión a la antidemocracia, pues la transparencia evita solapar errores cuando los haya y el conocimiento abierto de las cuestiones públicas, fortalece el criterio de la sociedad democrática.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1996, derivado del asunto relacionado con la investigación a los hechos suscitados en Aguas Blancas, Coyuca de Benítez, Guerrero, en 1995, sustentó la tesis P. LXXXIX/96, titulada GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN) VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, AL CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚEN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6º TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”.- El artículo 6º

constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante éstas actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existen en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar decisiones rápidas y eficaces para llegara ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”.

El Estado no puede ni debe limitar el derecho de las personas a conocer todo lo que deseen saber sobre el gobierno, pero es una realidad que existen temas cuya naturaleza obliga a mantenerla en un umbral limitado del conocimiento general. Pero de ninguna manera ajena a un estricto control, por lo que es necesario establecer controles administrativos o parlamentarios sustentados en leyes con reglas claras, con la finalidad de vigilar la actuación de los órganos de inteligencia y los gastos reservados que utilizan. Los órganos responsables del control deben contar con una integración estrictamente seleccionada, exigiendo un alto sentido del deber, seriedad, profesionalismo y un gran compromiso con el Estado de Derecho. Para cumplir cabalmente con sus objetivos es imperante dotar a los órganos de control, de amplias facultades para acceder a toda la información que les permita realizar de manera eficaz su labor.

Visiones parciales y limitadas consideran que el control eficaz se garantiza si se permite el acceso indiscriminado a toda la información de los entes públicos, sin embargo, las democracias consolidadas han logrado conciliar dicho control, valiéndose de los principios de equilibrio entre poderes, así, el Congreso o Parlamento vigila totalmente las áreas que están vedadas al conocimiento público y la sociedad acepta dicho esquema, consciente de la calidad moral de las personas que elige, pues ahí radica su responsabilidad y su poder.

4.2 Disyuntiva entre el secreto de Estado y las garantías individuales.

En la dinámica estatal se presentan situaciones en las que el secreto de Estado, se convierte en un obstáculo para resolver otro tipo de asuntos, cabe citar dos cuestiones sobre el particular, en Argentina, según lo declaró la ministra de Defensa, Nilda Garré, la obligación para militares, policías y funcionarios de guardar silencio constituyó muchas veces un "impedimento" y hasta un "pretexto" usado "para obstaculizar la acción de la Justicia"¹³⁵.

En Italia, la corte Constitucional ha generado una serie de criterios que han dado lugar a la teoría de los secretos de Estado. Se ha dicho que las cuestiones concernientes a la fuerza, preparación o la defensa militar del Estado, merece el más alto grado de protección, pues con él se tutela el supremo interés de la seguridad estatal y el interés del Estado a la propia integridad territorial. Este interés que está presente en todos los ordenamientos jurídicos, se materializa en la Constitución italiana en el artículo 52: "la defensa de la Patria constituye un deber sagrado del ciudadano..."¹³⁶

¹³⁵ <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/257170.autorizan-revelar-secretos-de-estado-en-argen.html>

¹³⁶ PEREZ VILLALOBOS, op. Cit. p. 71

Pérez Villalobos señala que la Sentencia número 86, de 1977, reconoce que el secreto de Estado, necesariamente, es un conflicto con otros principios constitucionales, refiere que un juez de instrucción en Turín, solicitó confirmación al Presidente del Consejo de Ministros de la existencia del secreto tras haberle sido denegada la entrega de unos documentos por parte de la Autoridad para la Seguridad Nacional, relativos a actividades relacionadas con el contraespionaje. El Presidente contestó en sentido afirmativo, por lo que el juez declaró que el secreto se convertía en una forma de amparar actividades ilícitas y consideró que ello constituía una interferencia del Ejecutivo en la actuación del Poder Judicial, en ese sentido lo planteó a la Corte Constitucional como conflicto de atribuciones. La Corte Constitucional señaló que únicamente en aquellos casos en los que se trata de actuar en salvaguarda del supremo interés del Estado, puede encontrar legitimación el secreto. Individualizar los hechos, actos o noticias que pueden comprometer la seguridad del Estado compete exclusivamente a la autoridad a quien corresponde la salvaguarda de dicha seguridad, por tanto, esta estimación tiene un carácter discrecional (sic), pero ello no significaba que se tratara de un poder incontrolable, pues señaló que el control idóneo sobre las actividades del Ejecutivo, era el Parlamento”¹³⁷

Refiere que estos procesos fueron consecuencia de los hechos denunciados por dos periodistas contra un miembro del Ejército, éstos en contra de la opinión pública fueron condenados, pues la declaración de secreto impidió la práctica de pruebas que habrían sido determinantes para su defensa.

En relación a este tema puede citarse el juicio de los GAL, que hemos referido anteriormente, en el cual, el juez ordenó al servicio de inteligencia proporcionar la información clasificada, lo cual fue determinante para fincar responsabilidades penales a los miembros de dicho grupo.

¹³⁷ PEREZ VILLALOBOS op. Cit. 9. 71

El secreto de Estado a pesar de salvaguardar los mas altos intereses de la colectividad, no puede ser obstáculo para que la justicia se realice plenamente, sobre todo en asuntos donde la libertad de una persona depende de las pruebas que sólo pueden demostrarse con la exhibición de información clasificada, en este sentido, lo conveniente es legislar para que el juez en una causa, bajo estrictas medidas de seguridad, pueda conocer dicha información y allegarse de elementos de convicción antes de emitir su sentencia.

Miguel Revenga Sánchez, sostiene “El secreto de Estado no puede alzarse como una barrera que impida al Poder Judicial asomarse a ámbito alguno del espacio público en el desempeño de los cometidos que le son propios. Dígase lo que se diga, el Estado constitucional se funda hoy en una razón de derechos cada vez más internacionalizada, frente a la cual no puede valer imperio de ley, por democrática que ésta pretenda ser, conculcadora de un contenido mínimo de salvaguarda. Matizamos: «asomarse» supone utilizar un verbo no técnico para referirse a la capacidad de comprobar que el secreto no es invocado con finalidades espurias, esto es, desviadas del interés público para cuya defensa viene contemplada la posibilidad de invocarlo. Ello puede hacer aconsejable instituir un procedimiento incidental ad hoc, en el que el control y la defensa del interés público representada por el secreto encuentren su adecuado equilibrio. Asomarse no equivale a «invadir», o a inmiscuirse en funciones constitucionalmente reservadas a otros órganos. Mucho menos significa suplantarlos, es decir (en los términos que usa el Diccionario de la Real Academia Española), «ocupar con malas artes el lugar de otro, defraudándole el derecho, empleo o favor que disfrutaba»“...cuando el secreto ampara el interés del Estado resulta vital que la información no sea divulgada, pero ¿qué ocurre cuando el secreto oculta hechos ilícitos?,... ”¹³⁸

¹³⁸ REVENGA SANCHEZ, Miguel, “Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado”, Revista Española de Derecho Constitucional, año 18, número 53, Mayo-Agosto 1998, p. 61

El fiel de la balanza en temas relacionados con secreto de Estado, es el poder judicial, sin embargo, se ha reconocido que cualquier controversia en la que se discuta el tema, invariablemente se tendrá un “caso difícil” en el contexto de la teoría de Ronald Dworkin. Revenga Sánchez, refiere el caso dado en Estados Unidos donde una revista publicó material clasificado relativo a la fabricación de bombas nucleares en el cual el juez razonó que un error en el fallo contra la revista, puede traducirse en un recorte injustificado de derechos constitucionales, pero un error en el fallo contra el Gobierno puede abrir la vía hacia la aniquilación termonuclear de todos nosotros [Estados Unidos contra The Progressive Inc., 467 Federal Supplement 990, 996 (1979)].

No obstante, María del Pilar Colusido González, en su obra Secretos Oficiales: comentarios a su ley y reglamento, refiere que en 1971, también en Estados Unidos en un conflicto suscitado entre el Gobierno Federal y los diarios New York Times y Washington Post, en el que se discutía la detención de la publicación de artículos y documentos basados en el estudio del Pentágono de la guerra de Vietnam, conocido como “papeles Mc Namara”. El magistrado Douglas señaló que la Enmienda Primera de la Constitución de los EE.UU., establece que el Congreso no hará ninguna ley (...) coartando la libertad de palabra ni la de Prensa”, lo que interpreta en el sentido de que no deja ningún margen para una restricción gubernamental sobre la Prensa. Dicha autora continúa y señala que la vaguedad e indeterminación generalizada de conceptos como seguridad y defensa, son empleados por el magistrado Black para excluirlos como criterios que justifiquen el secreto de Estado. <<La custodia de secretos militares y diplomáticos a costa de un informado gobierno representativo no otorga ninguna seguridad real a nuestra República (...) Cuanto mayor sea la importancia de salvaguardar a la comunidad de incitaciones a derrocar nuestras instituciones por la fuerza y la violencia, más imperativa es la necesidad de preservar inviolados los derechos constitucionales de palabra libre, Prensa libre y libre reunión, a fin de mantener la oportunidad de una libre discusión política y con objeto de que el Gobierno pueda responder a la

voluntad del pueblo y de que los cambios, si son deseados, puedan obtenerse por medios pacíficos. Ahí radica la seguridad de la República, el fundamento mismo del Gobierno constitucional.>>¹³⁹

En este contexto se enmarca el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que ordena: No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones a derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Dado que el anterior criterio no es absoluto, y el secreto de Estado sigue presente, su tratamiento en relación con los servicios de inteligencia debe justificarse en la preservación de la eficacia de los mismos, la seguridad del Estado, el bien público y la paz social; nunca debe invocarse para ocultar la verdad o encubrir hechos ilícitos, ilegales o ilegítimos de personas al servicio de dichos órganos, por ello, sería idóneo que en México se dote de mayores facultades a los jueces para acceder a información reservada que sea necesaria para resolver casos en los que exista la disyuntiva entre el debido proceso, principio de legalidad, respeto a los derechos humanos y la información reservada.

4.3 Revelación no autorizada de secretos

Cuando el secreto de Estado está plenamente justificado y avalado por todas las autoridades encargadas de autorizarlo y resguardarlo, en ocasiones se ve vulnerado cuando de manera inexplicable la información a éste relacionada, llega a manos que la difunden sin autorización y de manera indebida.

En algunos países esto ha sido motivo de grandes problemas, porque se han dado casos en los que personal al servicio de los órganos de inteligencia o

¹³⁹ Cfr. COLUSIDO GONZÁLEZ María del Pilar, “Secretos Oficiales: comentarios a su ley y reglamento”, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1995, p. 81

bien personas que conocen de ella por sus cargos en órganos de control, son los responsables de que la información se conozca de manera indebida.

Ello propicia que los controles que se ejercen sobre dichos órganos cuenten con muchos obstáculos, por ejemplo, cuando el parlamento o el poder judicial requieren información a los órganos de inteligencia, por lo general, éstos son reacios a proporcionarla, entre los argumentos que esgrimen es que en el caso de los parlamentarios, pueden utilizar la información con fines partidistas.

Díaz Fernández refiere que el Partido socialista Obrero Español ha sido muy mesurado en su crítica e intervención hacia el órgano de inteligencia civil español CESID. Sin embargo, el Partido Popular, emprendió una dura campaña para horadar al gobierno socialista aprovechando los escándalos que vivía el CESID, señala que entrevistó a muchas personas incluidas las relacionadas con el propio Partido Popular y reconocieron que el duro ataque que realizaron contra el servicio de inteligencia fue enormemente irresponsable, reconduciendo su actitud una vez que llegaron al gobierno y le tomaron el pulso al Centro. Quizá como consecuencia de este cambio de actitud, durante las dos legislaturas en las cuales el Partido Popular ha gobernado, su grupo parlamentario no ha emprendido ninguna iniciativa parlamentaria de control con respecto al servicio de inteligencia¹⁴⁰

Aquí surge un tema muy controvertido, el conocimiento de información relacionada con secretos de estado o como se llama en México, información reservada, implica un alto grado de responsabilidad de todos aquellos que por cualquier motivo la conocen, pues sin un compromiso real, la revelación o difusión de ese tipo de información, afecta gravemente a personas, instituciones y trabajo de los órganos de inteligencia, lo que únicamente implica sanciones de tipo administrativo o penal, sin embargo el daño es irreparable.

¹⁴⁰ DIAZ FERNANDEZ, op. Cit. pp 308 y 309

Sherman Kent señalaba en relación a la creación de una ley que regulara los secretos oficiales y fijación de penas, “si tal ley existiera, no podría hacer más que ofrecer penalidades por el descubrimiento no autorizado de secretos de Estado. Las penalidades han sido preventivas del crimen, pero pese a la severidad que puedan alcanzar, no lo han evitado. Siempre existirán personas para quienes la penalidad es una consideración secundaria. Algunos no vacilarían en descubrir secretos de estado de un orden determinado de importancia, aunque la penalidad fuese la muerte. ¿En estos términos es razonable que los secretos de este orden de importancia puedan ser resguardados más severamente que en la actualidad? Yo diría que una Ley sobre secretos oficiales tendría poco o ningún efecto sobre la relación, de productor y consumidor de inteligencia, donde la materia substantiva fuera de gran importancia nacional y, por lo tanto, muy secreta”¹⁴¹.

La falta de sensibilidad y compromiso que lleva a las personas y servidores públicos a la revelación no autorizada de información, constituyen un atentado al derecho a la información y pone límites a los controles sobre los órganos de inteligencia, pues la desconfianza generalizada hace que quien debe proporcionar la información, no lo haga. Además va en detrimento de las funciones del Estado donde se desenvuelve dicha actividad, pues las somete a desgastes innecesarios y las expone indiscriminadamente ante la opinión pública, no porque lo que hagan deshonesto o amoral, sino porque su actuar o sus resultados, dependen del sigilo y oportunidad. De ahí la importancia de contar con controles eficaces, además, “La distribución de la inteligencia debe realizarse de forma segura ya que el secreto forma parte del valor añadido de los documentos elaborados por los servicios de inteligencia e información. Si estos se hacen públicos en un momento no oportuno, pierden gran parte de su trascendencia, independientemente del

¹⁴¹ KENT, Sherman, *Inteligencia Estratégica*, Editorial Pleamar, Buenos Aires. p. 210

daño que puede ocasionar al funcionamiento el propio servicio y a la seguridad de las fuentes de información”.¹⁴²

Asimismo, se debe considerar que existe responsabilidad por parte de los órganos de inteligencia para proteger no sólo el secreto de la información, sino a las fuentes de las que se deriva la información, así como la seguridad de las personas que cooperan en la reunión de información¹⁴³.

“Los jefes de los servicios son responsables por: a. El secreto de la Información relevante. B. El secreto de las fuentes relevantes de las que se deriva la información. C. La seguridad de las personas que cooperan en la reunión de información; ya que los jefes de los servicios son también responsables por a. Las previsiones necesarias para promover la exactitud y carácter completo de la información procesada. B. Las previsiones necesarias de naturaleza técnica y organizaciones para proteger el procesamiento de información contra pérdida o daño a la información, y contra el procesamiento no autorizado de información; c De la designación de personas que sean exclusivamente autorizadas para llevar a cabo las actividades establecidas precedentemente unto con la designación dentro del contexto del procesamiento de información”¹⁴⁴.

Pero también se debe evitar la información reservada por razones de conveniencia personal o errores, porque “De acuerdo con la teoría de la apertura, el dejar entrar la luz solar a los rincones oscuros de las operaciones

¹⁴² ROSALES PARDEO, Ignacio Antonio, “La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Centro Nacional de Inteligencia, España, Cuaderno de Estrategia, Número 130, p. 52

¹⁴³ De acuerdo con José Manuel Ugarte, en “Control público de las actividades de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa”, los artículos 15 y 16 de la Ley de los Servicios de Inteligencia y Seguridad de 2002 del Reino de Holanda, confiere dicha responsabilidad a los jefes de los servicios de inteligencia.

¹⁴⁴ UGARTE, José Manuel. “Control público de las actividades de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa”, Buenos Aires, noviembre 2002.

gubernamentales, ayuda a desinfectar al gobierno de la corrupción y ayuda a mantener un gobierno de transparencia”¹⁴⁵.

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, reconoció que “la meta de lograr una ciudadanía informada en ocasiones de compatibilizarse con otros objetivos del bien común tales como la seguridad nacional, el orden público y la protección de la privacidad de las personas, conforme a las leyes adoptadas a tal efecto”, e instó a los Estados miembros a que tengan presente los principios de acceso a la información al momento de elaborar y adaptar su legislación en materia de seguridad nacional. En ese mismo sentido, en congruencia con los principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, cuando se utiliza uno de los criterios establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, para justificar una restricción a la divulgación de información en poder del Estado, corresponda al Estado la carga de probar que la restricción es compatible con las normas del sistema interamericano de derechos humanos. Para cumplir con esta responsabilidad, el gobierno debe demostrar que la información satisface una estricta prueba de tres partes:

1. la información debe estar relacionada con un objetivo legítimo establecido en la ley.
2. la divulgación debe amenazar con causar daño sustancial a la consecución de ese objetivo, y
3. el daño a dicho objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información.

En el cumplimiento del primer requisito de esta prueba, el objetivo sólo es legítimo si es compatible con la lista restringida de excepciones del artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, los

¹⁴⁵ www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoint/cont/1/cnt/cnt5.htm, Herb Strenz ¿Por qué?, consultado el 15 de junio de 2006

objetivos que se enumeran en la ley deben estar definidos con precisión y rigurosidad, tanto en su contenido como en su duración. Por ejemplo, la justificación para clasificar información en base a la seguridad nacional ya no debe tener validez cuando desaparece la amenaza. Todas las excepciones que enumere la ley deben estar basadas en el contenido y no en el tipo de documento que se solicita.

En el cumplimiento de la segunda parte de la prueba indicada, ponderamos si el daño en ciernes es “sustancial”, los Estados deben considerar las consecuencias a corto y largo plazo de su divulgación... De manera que el efecto global debe ser sustancialmente perjudicial para que se justifique una excepción.

Por último, la tercera parte de la prueba comparta un equilibrio explícito del daño en cuestión con el interés público en divulgar la información... De modo que, para proteger el derecho fundamental de sus ciudadanos al acceso a la información en poder del Estado, toda justificación que éste esgrima no sólo debe vincularse a uno de los objetivos del artículo 13.2; la justificación también debe amenazar con causar daño sustancial a ese objetivo y este daño debe ser mayor que el interés”.¹⁴⁶

5. Gastos reservados

Los gastos reservados son recursos públicos cuyo conocimiento sobre la forma en como se ejercen, está restringido a un número muy reducido de personas “...Este dinero está en principio dedicado a proteger al Estado desde las ciénegas, uno de los tantos lugares desde los cuales éste es atacado. Sin embargo, su opacidad –gran enemigo de la democracia– muchas veces ha sido aprovechada por las élites estatales en su propio beneficio, difamando, comprando, asesinando, extorsionando. Pero tampoco puede caerse en la crítica fácil al analizar este tipo de fondos, cuya

¹⁴⁶ Cfr. www.cidh.oas.org//relatoria/showarticle.asp?artID=267&1ID=2, Relatoría para la libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV, Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio. Consultado el 15 de junio de 2006.

necesidad es, por diversos motivos, evidente. Por una parte, porque la información verdaderamente relevante es cara y hay que compararla en mercados muy específicos. Por otra, porque es importante adquirir bienes y servicios fuera de los circuitos habituales para no dejar posibles pistas sobre los objetivos que puede estar controlando el servicio de inteligencia o las capacidades que va adquiriendo, como por ejemplo equipos informáticos, cajas fuertes que aprender a reventar, juegos de llaves para abrir cualquier puerta de un hotel o reservar un vuelo de avión sin dejar rastro. Sin embargo, estas prerrogativas sobre los principios generales de la contabilidad pública deben estar respaldadas por un estricto control de su empleo”¹⁴⁷

Los gastos reservados constituyen un espacio que el Estado ha clasificado como secreto. Algunos autores que han criticado dicho esquema, coinciden que el “secreto de Estado sólo es tolerable cuando se presenta en términos rigurosamente excepcionales y vinculados a la defensa de un manifiesto interés público. [Scarpelli, 1983; De Lucas, 1990] Que ello exige un acabado régimen legal sobre el secreto, así como un concienzudo sistema de control...”¹⁴⁸

El gasto público son los recursos que el Estado eroga con la finalidad de cumplir sus funciones vitales, prestar servicios públicos y cumplir con sus compromisos como ente de derecho público, “está constituido por las erogaciones monetarias que realiza el estado en el ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos).¹⁴⁹ Dichos recursos son captados mediante impuestos de los gobernados, contribuciones, derechos, aprovechamientos, productos, entre otros. Se trata de recursos cuyo origen es la economía de los ciudadanos y el patrimonio del Estado, de ahí deriva la importancia de su buena administración y uso.

¹⁴⁷ DIAZ FERNANDEZ, op cit. p. 298

¹⁴⁸ REVENGA SANCHEZ, op. Cit. p. 60

¹⁴⁹ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. “Derecho Administrativo”, Editorial Harla, México, 1997, p. 70

Por lo anterior existen diversos mecanismos e instancias encargadas de vigilar el correcto uso y destino del dinero público, con la finalidad de que los recursos se destinen a los propósitos y fines que fije la legislación y los programas del gobierno; que se manejen adecuadamente cuidando en todo momento el interés público. En caso de que durante la vigilancia e investigación se detecten conductas ilícitas, se procede a la imposición de sanciones.

Sin embargo, hay excepciones a la regla antes referida, es decir, ciertos recursos que el Estado gasta, no están sujetos a controles públicos y los conceptos en los que se utilizan son de carácter reservado y difuso, su conocimiento está considerado velado para muchos. Este tema se erige como una de las excepciones al régimen de transparencia en las democracias, se vincula estrechamente con las actividades de inteligencia y al secreto de estado antes referido.

Existen razones que justifican el que determinados recursos públicos estén exentos de los controles aplicados al gasto público, virtud a que se destinan a las actividades que el estado por razones de seguridad, mantiene en secreto con la finalidad de lograr éxito en las operaciones realizadas generalmente por los órganos de inteligencia.

Los controles que se ejercen sobre los recursos públicos tienen la finalidad de supervisar el adecuado ejercicio de los mismos, evitando la malversación de fondo y la realización de actos ilegales utilizando dinero público. Existe la idea derivada de experiencias no muy afortunadas, en el sentido de que detrás de los fondos o gastos reservados se ocultan actividades ilegales, sin embargo, los gastos reservados tienen una lógica propia que muchos países han regulado e incorporado en sus esquemas jurídicos, adhiriendo a ellos estrictos controles.

Los órganos de inteligencia se mueven en terrenos muy peligrosos y delicados, actualmente sus tareas se enfocan a la investigación de

fenómenos complejos y globales tales como la delincuencia organizada y el terrorismo cuyas forma de operación han traspasado las fronteras de muchos países, los grupos que están involucrados en esas prácticas se han convertido en una seria amenaza a la sociedad mundial, sus efectos demuestran que tienen la capacidad económica, logística y operativa, para enfrentarse sin limitantes a los órganos de seguridad de los Estados. Ante ese escenario la reacción de los gobiernos debe ser certera y evitar en lo posible los ataques y daño a la población.

Los grupos terroristas y de delincuencia organizada no tienen un rostro y cuerpo definidos, su forma de operar se caracteriza por su dispersión, clandestinidad, opacidad y complicidad, que dificulta su identificación, pues penetran las capas sociales y muchas veces encuentran apoyos sea por conveniencia, convicción o por miedo, lo que hace más difícil su combate.

Ante ese escenario el Estado debe proceder con mucha cautela y precisión, requiere invertir elevados recursos pues el oponente muy fuerte y no escatima en gastos. Además, ese tipo de organizaciones criminales cuentan con cerebros que analizan todos los recursos del Estado, planifican y desarrollan mecanismos y estrategias letales. Por esa razón, el Estado debe resguardar sus operaciones para garantizar el éxito. Esa es una de tantas razones que obligan a la secrecía.

Los gastos reservados tienen como fin cubrir ese tipo de operaciones, no con la finalidad de ocultarlos a la sociedad democrática sino para evitar que sean conocidos por grupos y personas que están en contra de ella.

Los gastos reservados en la actualidad se justifican y se sustentan en la obligación de los Estados de cooperar al mantenimiento de la paz y seguridad de sus habitantes en los planos social y económico.

Para evitar desconfianzas sobre el posible mal uso de los gastos reservados, es menester implementar esquemas de control estatal tanto a la actuación de

los órganos de inteligencia y a los recursos que gastan con la finalidad de evaluar sus resultados. Sancionando desvíos y actividades ilícitas.

En México, las partidas 3823 sobre Gastos de seguridad pública y nacional; 5802 para Equipo de Seguridad Pública y Nacional, así como la 4310 relativa a transferencias para gastos de seguridad pública y nacional, descritas en el capítulo anterior, son una base importante que aporta recursos a las investigaciones de los organismos de inteligencia, dichos gastos son autorizados por la Cámara de Diputados mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual es de acceso público.

No obstante, es responsabilidad del Congreso de la Unión, definir en las leyes y hacer efectivos los mecanismos para el control del dinero que gastan los órganos de inteligencia. Además, toca a los legisladores establecer las comisiones parlamentarias que vigilen de principio a fin las actividades de dichos órganos, estando presentes y vigilantes desde la aprobación del presupuesto, su ejercicio y comprobación, y permanentemente evaluar las actividades que realizan al amparo de los recursos que se les asigna.

6. Derechos Humanos

El ejercicio y defensa de los derechos humanos siempre entra en conflicto con las actividades desarrolladas por los órganos de inteligencia. Desafortunadamente en situaciones en las que ambos se confrontan, puede suceder que la balanza se incline en contra de los derechos individuales.

Las leyes supremas y los instrumentos internacionales establecen principios relacionados con los Derechos de las personas, por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dispone en su artículo 12 que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni ataques a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra tales injerencias o ataques”, por su parte el artículo 17.1 del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.” La Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, en su artículo 11 establece: 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, se proclama como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos. Asimismo, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, obligan a los Estados parte a respetar los derechos y libertades reconocidos en los mismos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas que se encuentren en sus territorios y estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

No obstante, tanto la Constitución como los referidos instrumentos internacionales, prevén que los derechos humanos pueden ser restringidos

por cuestiones de seguridad nacional, seguridad u orden públicos. En ese sentido la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 29, establece que en el ejercicio de los derechos y disfrute de las libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. La Convención dispone en su artículo 32, que toda persona tienen deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. Además los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 12 establece que los derechos previstos en el mismo, no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en dicho Pacto.

Los Derechos humanos que pueden ser vulnerados por la actividad sigilosa de los órganos de inteligencia son el derecho a la intimidad, a la propia imagen y la privacidad en las comunicaciones privadas, debido a que entre las técnicas para la recolección de información se encuentran las interceptaciones telefónicas, acceso a correspondencia escrita, revisión de datos en archivos públicos, seguimientos e intromisiones en actividades cotidianas, sólo algunas actividades a nivel de inteligencia cuentan con un control judicial previo.

Si bien es cierto que la actividad de los órganos de inteligencia pueden incursionar en la esfera privada de las personas, muchos Estados en atención a sus Constituciones y a los tratados internacionales establecen una

serie de controles legales que limiten el actuar de las autoridades y en particular de los órganos de Inteligencia.

En México, por ejemplo sólo la interceptación de comunicaciones privadas en términos de la Ley de Seguridad Nacional, cuenta con un control judicial, derivado de la autorización que concede el juez, previa solicitud del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Fuera de ese supuesto, el resto de las tareas de inteligencia escapan a un control judicial. Ello, sin embargo, debe contrastarse con el hecho de que la mayoría de la información recopilada por los órganos modernos de inteligencia es de fuente pública. En el último de los casos cuentan con controles de tipo administrativo descritos en el capítulo tercero de esta investigación, y el conocimiento sobre posibles intromisiones en la vida privada de las personas solo son conocidas por un reducido número de personas.

La Ley de Seguridad Nacional establece que 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.

Sobre el particular conviene resaltar que en relación con las labores de seguimiento y observación de personas, en España, el Tribunal Supremo ha sostenido que “mediante la percepción visual y directa de las acciones que realizan en la vía pública o en cualquier otro espacio abierto (...) la captación de imágenes se encuentra autorizada por la ley en el curso de una investigación criminal siempre que se limite a la grabación de lo que ocurre en espacios públicos fuera del recinto inviolable donde tiene lugar el ejercicio de la intimidad. Por ello, cuando el emplazamiento de aparatos de filmación o de escucha invada el espacio restringido reservado para la intimidad de las personas, sólo puede ser acordado en virtud de mandamiento judicial que constituye un instrumento habilitante para la intromisión en un derecho fundamental. No estarían autorizados sin el oportuno placet judicial, aquellos

medios de captación de imagen o del sonido que filmaran escenas en el interior del domicilio, prevaliéndose de los adelantos y posibilidades técnicas de esos aparatos grabadores, aún cuando la captación tuviera lugar desde emplazamientos alejados del recinto domiciliario” (STS – Sala 2ª– de 6 de mayo de 1993)... Pero aunque el Tribunal Supremo supedita la legitimidad de la actuación a que no se trate de una captación “domiciliaria”, existen otros tipos de captaciones derivadas de seguimientos intensivos susceptibles de violar el apartado 1º del artículo 18 de la CE. No se trata, obviamente, de que no se puedan practicar seguimientos, sino de que, cuando éstos son muy intensos y sobre todo muy prolongados en el tiempo, deberían contar con autorización judicial”¹⁵⁰ Por otra parte, es un hecho que los Departamentos de policía de las grandes urbes, despliegan cámaras de televisión en la vía pública que operan de forma permanente, como una herramienta mas de protección del espacio público.

Pérez Villalobos arriba al anterior razonamiento al señalar que aunque se trate de actos públicos en lugares abiertos donde no se entra a la esfera de la intimidad, plantea supuestos de seguimientos reiterados a una persona que permiten conocer sus hábitos y costumbres y que pueden herir la privacidad de ésta; o la utilización de datos informáticos que, al cruzarlos, permiten conocer aspectos privados y protegidos constitucionalmente; pues si bien existen casos en los que no se afecta al domicilio, sí se afecta el derecho a la intimidad. Por esa razón la misma autora señala que debería existir un órgano judicial que permita controlar la proporcionalidad de la actuación, por lo que debería determinarse, en cada caso, si el derecho fundamental puede ceder ante la actuación del CNI Centro Nacional de Inteligencia en España)¹⁵¹.

¹⁵⁰ PEREZ VILLALOBOS, op. Cit. pp. 99 y 100

¹⁵¹ La misma autora refiere que la Ley 23/192 y el Real Decreto 2364/1994, regulan la actividad de los detectives privados, quienes a solicitud de personas físicas o jurídicas se encargarán de obtener y aportar información y pruebas sobre conductas o hechos privados; investigación de delitos perseguibles a instancia de parte por encargo de los legitimados en el proceso penal. De acuerdo con la referida ley, se consideran conductas o hechos privados los que afectan al ámbito económico, laboral, mercantil, financiero y, en general, la vida

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió un criterio con el rubro CATEOS. TELÉFONOS INTERVENIDOS, en el sentido de que se viola la privacidad de la persona cuando se escuchan y graban sus conversaciones, “...las garantías individuales protegen (o garantizan) ciertos derechos de los individuos, que se consideran de la más alta importancia para que se pueda decir que se vive en libertad, con dignidad, y no en un Estado policiaco. Y sería una interpretación mezquina de la Constitución la que ignorase los avances de la técnica para permitir la violación de esos derechos. En rigor, el espíritu de la garantía protege a personas, y a sus propiedades y privacidad, y no solo lugares y objetos tangibles, en un sentido material y estrecho. La garantía de los cateos no sólo rige la toma de objetos materiales y tangibles, sino que alcanza a la toma, mediante grabación o escucha, de aseveraciones verbales que un individuo hace con la confianza de que está actuando con derecho de su privacidad, y el acatamiento y respeto de esa garantía exige que la policía no ha de interferir con esa privacidad, sin mandamiento de autoridad judicial, para apoderarse del contenido de conversaciones telefónicas. Las actividades del gobierno al escuchar y grabar conversaciones telefónicas constituyen en rigor, dada la tecnología actual, un cateo, en el significado sustancial del artículo 16. Hay que determinar cuál es el valor protegido por la garantía, y seguirlo protegiendo contra los avances de la tecnología, para evitar que ésta vaya convirtiendo en letra muerta a la garantía. Así pues, debe mediar el juicio imparcial de un funcionario judicial entre los ciudadanos y la intromisión policiaca en sus derechos y en su privacidad. Y para el efecto, lo mismo da que el teléfono utilizado estuviese en un hogar, en una oficina, etcétera, pues el mismo valor de privacidad de la persona, y de sus pertenencias, se viola en ambos casos. Por lo demás es sustancialmente lo mismo efectuar un cateo para apoderarse de una aseveración escrita, que interferir un teléfono para apoderarse del contenido de una aseveración oral...”

personas, familiar o social, exceptuada la que se desarrolla en los domicilios o lugares reservados.

Cabe señalar que aunque el criterio anterior, se refiere a las interceptaciones telefónicas ilegales, el derecho que se argumenta es la privacidad de las personas, el cual puede ser violentado por las actividades de los agentes de inteligencia al realizar seguimientos, captar imágenes o conversaciones mediante el uso de aparatos tecnológicos sofisticados, en ese sentido, es imprescindible que dichas intervenciones en la privacidad de las personas, estén precedidas por una orden judicial, pues su legitimidad depende exclusivamente de dicha decisión judicial.

En “Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Noruega e Irlanda, han conciliado lo anterior al establecer mecanismos que permitan a un ciudadano que crea haber sido objeto de alguna actividad ilícita o ilegítima por parte de los servicios de inteligencia puede solicitar a un inspector general o bien al Ombudsman que revise la conducta del servicio de inteligencia. Ellos están habilitados para solicitar la comparecencia del miembro del servicio, consultar documentación e incluso visitar las instalaciones del servicio de inteligencia. Una vez acabada la investigación, al ciudadano se le indica que su situación ha sido resuelta, lo que supone una fórmula idónea para que el ciudadano cuente con un mecanismo de garantía frente al secretismo de esta parte de la Administración y, a su vez, que el servicio de inteligencia pueda trabajar fuera de los focos de los juzgados y de los medios de comunicación”¹⁵².

En Australia, el Inspector General de Intelligence and Security (IGIS), de acuerdo con la Ley sobre el Inspector General de Inteligencia y Seguridad de 1986, es la instancia que se encarga de vigilar la actividad de todas las agencias de inteligencia y seguridad de Australia, proporciona una garantía independiente al Gobierno Australiano, al Parlamento y a la comunidad de que las agencias: Llevan a cabo las actividades conforme a la ley australiana. Actúan correctamente; obedecen las pautas y las directrices

¹⁵² DIAZ FERNANDEZ, Antonio M. “Los servicios de inteligencia españoles”, Alianza Editorial, Madrid 2005 p. 318

ministeriales, y respetan los derechos humanos. Es pues una especie de Ombudsman.

Para tal efecto el IGIS visita periódicamente las agencias para examinar sus archivos; realiza averiguaciones especiales sobre las actividades de agencias; investiga quejas acerca de las agencias y comunica los resultados de las investigaciones a los Ministros, el Primer Ministro y el Parlamento. Las quejas que el IGIS investiga son aquellas que vinculan acciones relacionadas con intervención clandestina e ilegal de teléfonos; vigilancia inapropiada; acciones inapropiadas durante allanamientos; prácticas de contratación deficientes; demoras en las evaluaciones de seguridad para el otorgamiento de visas y el manejo de solicitudes de acceso a archivos. El IGIS tiene amplios poderes para obtener información y puede exigir que una persona conteste preguntas y produzca la información pertinente, puede tomar declaraciones juradas, y entrar en los edificios de las agencias de seguridad e inteligencia. Las investigaciones y las averiguaciones del IGIS se realizan de forma privada, ya que normalmente conciernen asuntos sensibles de seguridad nacional. El IGIS informa al denunciante el avance de la investigación, también presenta informes públicos y un informe anual al parlamento, en los cuales no se refiere el nombre de quien presentó la queja. Cuando el Inspector General determina que una queja es justificada, puede recomendar que una agencia reconsidere o cambie una decisión, las reglas o los procedimientos, o bien que pague una indemnización por cualquier pérdidas experimentada como resultado de su decisión y acciones. Las agencias no están obligadas a seguir las recomendaciones, pero lo hacen. El IGIS puede notificar al Primer Ministro o al Parlamento si no está satisfecho con lo que los Ministros o las agencias han hecho con su informe. Aunque no puede investigar quejas sobre la policía Federal Australiana o las autoridades de migración pues esa tarea corresponde al Defensor del Pueblo Federal (Commonwealth Ombudsman)^{cfr}

^{cfr} http://www.igis.gov.au/does/IGIS_brochure_spanish.pdf, consultado el 23 de octubre de 2007.

Entre las limitantes que establece el Artículo 4 de la Ley de Inteligencia Nacional, a los organismos de inteligencia de Argentina, se encuentra la prohibición de obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el sólo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción.

En México la regulación sobre intromisiones a la vida privada es muy endeble, la legislación que regula a los órganos y actividades de inteligencia gubernamental, sólo dice qué tipo de actividades deben realizar, pero omite señalar las técnicas que dichos órganos pueden utilizar para obtener información, tampoco establece reglas para su uso, el tiempo que deben destinar a cada una de ellos, de tal manera que sólo puede inferirse que pueden llegar a utilizar aquellas fuentes que la doctrina en la materia identifica, y que ya fueron tratadas en el primer capítulo de esta investigación. Por lo anterior, un control externo en la actualidad sería muy difícil.

Sería conveniente contar con instancias que se encarguen de vigilar la actuación de los órganos de inteligencia, establecer mecanismos de control aplicados por órganos plenamente facultados para acceder a toda la información que permita resolver todas las cuestiones relacionadas con las actividades de inteligencia.

En el establecimiento de mecanismos para la selección de los integrantes de los órganos de control, sería conveniente cuidar además de su experiencia y conocimientos, su imparcialidad y compromiso, para que garanticen la seguridad de la información que conozcan, además el compromiso de reportar y denunciar las violaciones a la constitucionalidad y legalidad en esos temas, tanto al Presidente, al Congreso y a las autoridades administrativas o penales, cuando encuentren responsabilidades de ese tipo.

7. Deberes en conflicto.

El 2 de marzo de 2003, el periódico The Observer de Gran Bretaña, publicó un memorando ultra secreto escrito por un funcionario de alto nivel de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de Estados Unidos, fechado el 3º de enero de 2003, en el que se describía la vigilancia a una media docena de delegaciones con voto decisivo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -entre ellos México-, y subrayaba un enfoque en toda la gama de información que podría brindar apoyo en la guerra contra Irak, dicha vigilancia incluía aparatos de escucha en teléfonos de hogares y oficinas, además de lectura de mensajes electrónicos. La noticia provocó la indignación de los países involucrados. Daniel Ellsberg, señaló que “Decir la verdad de esa forma puede detener la guerra”. El Gobierno británico arrestó a Katharine Gun, por haber filtrado la información, fue despedida y procesada por violación a la Ley de Secretos Oficiales, libre bajo fianza manifestó que la exposición del memorando de la NSA fue necesario para prevenir una guerra ilegal en la que miles de civiles iraquíes y soldados británicos resultarían muertos o lisiados y recalcó “solamente he seguido el dictado de mi conciencia”. Norman Solomon¹⁵³, autor del artículo “Por decir la verdad”, de donde se ha tomado la anterior referencia, señala citando a Charles Darwin, de todas las diferencias entre las personas y otros animales, “el sentido moral de la conciencia es con mucho el más importante”.

Otro artículo publicado en Foreign Affairs¹⁵⁴, resume el papel de dos hombres que trabajaron para la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, uno de ellos incluso fue su director William Colby, quien admitió ante el Congreso que la CIA había planeado operaciones encubiertas consistentes en los asesinatos de líderes extranjeros y, contraviniendo sus estatutos y la ley, había espiado a los ciudadanos estadounidenses dentro de

¹⁵³ NORMAN SOLOMON, “Por decir la verdad”, traducido por Laura E. Asturias, consultado en www.lainsignia.org/2003/diciembre/int_019.htm., el 15 de junio de 2006.

¹⁵⁴ KARABELL, Zachary “Dos agentes, dos senderos: Cómo la CIA se convirtió en una operación vital”, www.foreignaffairs-esp-org/20031001faenespreviewessay030476b/zachary-karabel, consultado el 28 de julio de 2007.

Estados Unidos. Por otra parte, Richard Helms (Dic de 1966 a 1973), fue acusado de perjurio por no revelar ante el Congreso la magnitud total de la participación de la CIA en el golpe de Estado que derrocó a Salvador Allende en Chile. Ambos artículos tocan un tema cuya referencia es obligada en esta investigación, no por la actuación de los órganos de inteligencia fuera de las fronteras del país, sino por las tensiones que los miembros de inteligencia tienen consigo mismos. Pues lo anterior sólo es un ejemplo de cómo llegan a confrontarse los deberes de guardar secreto o reserva sobre la información relacionada con las actividades que las personas realizan en su calidad de empleados de los organismos de inteligencia con los deberes éticos, morales y de conciencia que cada uno tiene en el plano personal.

El deber de guardar reserva de la información que se conoce y que se clasifica como reservada, se aplica tanto a las personas que prestan sus servicios a los órganos de inteligencia, como a aquellas que también son funcionarios públicos que prestan sus servicios en áreas ajenas a las de inteligencia, pero que tienen relación con ellas, tales como miembros de los Estados, Municipios Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial quienes con motivo de sus responsabilidades pueden conocer información considerada confidencial. Asimismo se aplica a personas que no son funcionarios o empleados públicos pero que por alguna razón conocen información de los órganos de inteligencia pueden ser aquellas que prestan servicios por virtud de un contrato administrativo o que por ley deben prestar los apoyos que pidan las autoridades.

Los miembros de los servicios de inteligencia son personas que tienen deberes que derivan de una ley que les obliga a mantener la reserva de la información que conocen, por otro lado tienen deberes que derivan de cuestiones morales, las cuales solo aplican en el plano interior. Sin embargo, en algunos países, se han dado casos que se someten a consideración de los tribunales, en los que los jueces o jurados son comprensivos con los funcionarios que desvelan información por motivos de conciencia, pues argumentan que el interés público les llevó a revelar la información, por lo

tanto se llega a centrar el juicio en las razones e intención del individuo, más que en la revelación misma. Por ello es que las leyes se han ido endureciendo para juzgar el hecho de revelar información, más que en los motivos que llevaron a la persona a proceder de esa manera.

7.1 Revelación indebida de secretos

En algunos países existen leyes que establecen el deber vitalicio a los miembros y ex miembros de los órganos de inteligencia, de guardar reserva y confidencialidad de las cuestiones que saben por motivo de su relación con los órganos o servicios de inteligencia. En México, por ejemplo, la Ley de Seguridad Nacional establece la obligación de suscribir una carta de confidencialidad a los miembros del CISEN, mientras que obliga a cualquier persona – proveedores, contratistas¹⁵⁵, asesores, capacitadores, etc.- que conozca cuestiones reguladas por esa Ley, a mantener la confidencialidad, lo cual en caso de transgredirse, sería sancionados por el Código Penal Federal, mismo que establece lo siguiente:

Artículo 210. Se impondrán de treinta a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

Artículo 211. La sanción será de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que

¹⁵⁵ Al respecto, conviene reflexionar que el personal de las instancias públicas que conocen información, métodos, procedimientos, técnicas u otro aspecto propio de los servicios de inteligencia, están sujetos a una serie de controles y restricciones que les impiden revelar la información que con motivo de sus actividades lleguen a conocer, sin embargo, los particulares difícilmente pueden ser controlados para evitar que desvelen información propia de las instancias públicas, por ello es necesario realizar contrataciones con particulares bajo las medidas más estrictas de control y seguridad, sobre todo cuando se trate de tareas cuya realización corresponde única y exclusivamente a los órganos de inteligencia del Estado

presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

Artículo 211 bis A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

Artículo 128. Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos, al mexicano que, teniendo en su poder documentos o informaciones confidenciales de un gobierno extranjero, los revele a otro gobierno, si con ello perjudica a la Nación Mexicana.

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

...

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

...

XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales...

La abrogada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 45, disponía lo

siguiente” La información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva. No se proporcionará al público información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas. El incumplimiento de esta obligación se equipara al delito de revelación de secretos, sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza”.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que abrogó a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, acotó la posibilidad de blindar la información, pues solo castiga a quien estando obligado no proporcione información; o que ingrese dolosamente a las bases de datos o bien que ingrese información errónea o que divulgue ilícitamente información clasificada.

El sistema penal mexicano castiga la revelación de información sea cual fuera el medio por el que se haga, sólo el artículo 128 antes citado exige que además de la revelación, se de como resultado el perjuicio a la Nación Mexicana; por su parte el artículo 211 bis exige que la revelación o divulgación perjudique a otro. Fuera de esos casos, no se exige la prueba de daño, es decir la afectación a un bien jurídico tutelado por la ley, que pudiera ser la defensa, el interés o el orden público. El criterio asumido es que “La protección de la información es el propósito principal de la ley. Resulta improcedente que un individuo decida cuál es el interés público, dice el Gobierno, porque una vez que la información ha sido revelada, los daños causados no pueden ser reparados”¹⁵⁶.

Palmer refiere un caso en el que se aceptaron argumentos de interés público para aceptar la ruptura de la confidencialidad, el razonamiento, señala que los miembros de los servicios de seguridad e inteligencia debían una

¹⁵⁶ PALMER, Stephanic, Ley Británica de Secretos Oficiales 1989, (Tightening secrecy law: The Official Secrets Act 1989), traducción de Juan Carlos Da Silva Ochoa, Centro de Estudios Constitucionales, Revista de Administración Pública Número 126, Septiembre-diciembre, Madrid 1991, p. 504

obligación perpetua de confidencialidad, pero consideró que los miembros podrían verse relevados de esa obligación en determinadas circunstancias. Si, por ejemplo un miembro descubriera una conducta ilícita y fuera incapaz de persuadir a sus superiores en el Servicio o a la Policía para actuar de acuerdo con sus acusaciones, debiera poder apoyarse en la defensa del interés público para revelar el secreto.¹⁵⁷

En ese sentido, El Estatuto del personal de los Servicios de Inteligencia en Alemania, impone a los miembros de dichos servicios el mantenimiento del secreto de Estado, además, obliga a mantener la reserva sobre la identidad de los propios miembros de tales servicios, sin embargo, el deber de secreto, deja intactos otros dos importantísimos deberes, el de denunciar los delitos de los que tenga conocimiento y el de colaborar en el mantenimiento del orden fundamental de libertad y democracia cuando dicho orden se halle en peligro¹⁵⁸.

Sobre el particular, el Autor Carlos Ruíz Miguel, señala que en ese conflicto de intereses, podrían darse varias interpretaciones. Por una parte, podría estimarse que se podría dar preferencia al deber de colaboración la mantenimiento del orden de libertad y democracia sobre el deber de denuncia de un delito por estimar que el mismo se realizó en aras del bien público (*salus populi suprema lex esto*) y esa denuncia pondría en peligro el orden fundamental de libertad y democracia que tal medida delictiva parecía preservar (<<el fin justifica los medios>>). Por otra parte, podría considerarse que en todo caso la existencia de un orden de libertad y democracia excluye el empleo por el Estado de medios ilícitos. Pueden aducirse razones en favor de una u otra interpretación (apelando a bienes constitucionales como el <<Estado>> en el primer caso o el <<Estado de Derecho>> en el segundo) pero, en última instancia, la elección de una u otra es una decisión política¹⁵⁹.

¹⁵⁷ PALMER, op. Cit. p. 505

¹⁵⁸ Cfr. RUIZ MIGUEL CARLOS, "Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional", Editorial Tecnos, Madrid 2003, p. 142.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 143

En relación a las decisiones de carácter político en estos temas, la Ley de Seguridad Nacional establece que cuando un hecho concreto atente contra la seguridad nacional y a su vez constituya un delito, las instancias del Consejo de Seguridad Nacional que conozcan del asunto decidirán sobre la oportunidad de presentar una denuncia ante el Ministerio Público, y continuar con sus investigaciones para prevenir y evitar amenazas.

Existen otros supuestos que colocan a los miembros de los órganos o servicios de inteligencia en posiciones incómodas, por ejemplo, cuando, son requeridos por alguna autoridad judicial o parlamentaria, para que declaren en relación con algún asunto en particular, en cuyo caso se encuentran limitados por su deber legal de reserva.

En Argentina, Mediante Decreto 44/2007 del 26 de enero de 2007, el Presidente de la República relevó de la obligación de guardar secreto de dicha obligación a las personas que integren o hayan integrado organismos de inteligencia, fuerzas armadas, Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Policiales o fueran o hayan sido funcionarios o cualquier persona alcanzada por la obligación de la Ley N° 25.520, cuando fueren llamados a prestar declaración indagatoria respecto de los hechos o informaciones a los que hubieren tenido acceso en ejercicio de sus funciones y que pudieran conducir a la obtención de elementos de interés en el marco de las causas judiciales por las graves violaciones masivas a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar que asolara al país entre los años 1976 y 1983, como así también respecto de los hechos que de cualquier manera se vincularen con el terrorismo de Estado.

Sobre la colisión de deberes, el personal de inteligencia pudiera enfrentarse a situaciones o personas que le orillen a quebrantar su obligación de confidencialidad, por considerar que además de su deber legal, tiene responsabilidades de tipo moral o emocional. Sobre todo si se considera la afirmación del Juez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Antônio Cançado Trindade: “Todos los que hemos tenido la experiencia y

responsabilidad de actuar con dedicación en el contencioso internacional de los derechos humanos sabemos que los crímenes de Estado efectivamente existen, y sabemos lo que esto significa. La responsabilidad penal internacional del individuo, en mi entendimiento, no exime la del Estado. Estamos todavía en los inicios de un largo proceso de evolución en esta área, en el que el reciente establecimiento del TPI constituye un punto de los más relevantes en la lucha contra la impunidad, pero no el punto culminante en lo relativo a la responsabilidad internacional de los Estados. Esta última recae fuera de su ámbito; su determinación es más bien de la competencia de los tribunales internacionales de derechos humanos, los cuales, a su vez, no pueden determinar la responsabilidad internacional penal de los individuos. Esta concepción compartimentalizada de la responsabilidad internacional –de los Estados y de los individuos- conlleva, en un caso como en otro, a la erradicación de la impunidad de modo tan sólo parcial. Para que ésta sea total, integral, se impone afirmar y determinar, concomitantemente, la responsabilidad tanto del Estado como del individuo (el agente estatal), complementarias que son”¹⁶⁰.

La tensión entre los deberes de las personas al servicio de órganos de inteligencia, es un tema difícil, sin embargo, a manera de conclusión pueden retomarse las ideas del filósofo Karl Jaspers “Hay una solidaridad entre hombres como tales que hace a cada uno responsable de todo el agravio y de toda la injusticia del mundo, especialmente de los crímenes que suceden en su presencia o con su conocimiento. Si no hago lo que puedo para impedirlos, soy también culpable”.¹⁶¹

¹⁶⁰ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_101_esp.doc, 26 agosto 2008.

¹⁶¹ Karl Jaspers, citado por el Juez, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Antônio Cançado Trindade, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_101_esp.doc, consultado el 26 agosto 2008.

7.2 Obligación de comunicar las violaciones al orden jurídico

En México, la Fracción VII, del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, impone la obligación de comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado. La anterior es la única disposición que se refiere al tema de conflicto de intereses, lo cual, como se aprecia queda en el espacio de la dependencia y es el titular de la misma quien debe dictar las medidas procedentes en derecho.

Por su parte el artículo 13 del Código Penal Federal dispone que son autores o partícipes del delito: I. Los que acuerden o preparen su realización; II Los que lo realicen por sí; III. Los que lo realicen conjuntamente; Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro; V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo; VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión... En este sentido, el artículo 9 del mismo Código Penal, señala que Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y. Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

8. Cultura de la inteligencia

El reconocimiento social de los órganos de inteligencia en México y la actividad que desarrollan, es fundamental, pero ganarlo requiere de un gran esfuerzo por parte del Estado. El desafío desde luego no es tarea fácil, pues cambiar la percepción que actualmente tiene la sociedad de la comunidad de inteligencia a la que generalmente se le asocia con la realización de actividades policíacas y no necesariamente con una actividad intelectual dentro de dichas instancias.

Llevará mucho tiempo, pero es necesario trabajar en ello, porque el conocimiento y reconocimiento que el conglomerado social tenga de la actividad de sus órganos de inteligencia, repercutirá en el respeto a su trabajo y les dotará de mayor legitimidad en su actuación.

Para alcanzar ese nivel resulta necesaria la generación y difusión de una doctrina de la inteligencia, que contribuya a la consolidación de la cultura en esa materia. La contribución de los medios de comunicación social es necesaria para su difusión, con la finalidad de fomentar la confianza de la sociedad en los órganos que la realizan.

El reconocimiento social, el control y seguimiento para transparentar las tareas de inteligencia, es necesario para democratizar dichos órganos y hacerlos más eficientes frente a los retos y necesidades del Estado.

El reto es sumar a la sociedad en las tareas de inteligencia, "...La inteligencia debe ser fortalecida y apoyada por la sociedad civil a través de mecanismos de participación ciudadana tales como la delación, líneas telefónicas gratuitas, denuncias, conformación de asociaciones voluntarias que condenen la ilegalidad y el terrorismo...",¹⁶² desafortunadamente eso es lo

¹⁶² "Inteligencia en la prevención de la delincuencia organizada & la lucha contra el Terrorismo", www.undoc.org/pdf/colombia/analisisfin.pdf#search=x, consultado el 25 de agosto de 2006.

que han logrado los grupos dedicados al terrorismo, tráfico de personas, de estupefacientes, de armas y precursores para la fabricación de narcóticos y armas de destrucción masiva, por distintas razones han encontrado el apoyo voluntario o forzado de importantes sectores sociales, esa tendencia debe revertirse en favor de los órganos de inteligencia y seguridad del Estado¹⁶³.

Ganar la confianza y colaboración de la sociedad¹⁶⁴, debe ser uno de los objetivos primordiales del Gobierno, se deben establecer los mecanismos necesarios para lograrlo, pues contando con ese valioso apoyo, la batalla contra los grupos que niegan el orden, respeto a la vida y seguridad de las personas, estará ganada.

“Si bien es cierto que se necesita un cierto secretismo para proteger la información relativa a la seguridad, no puede haber confianza pública en las operaciones de servicio de seguridad sin responsabilidad efectiva y supervisión independiente.”¹⁶⁵

¹⁶³ Con la creciente oleada de violencia en el país, donde incluso miembros de la PGR deben ocultar sus rostros para evitar ser atacados por el crimen organizado, las llamadas anónimas han servido para poder lograr algunos de los más espectaculares golpes a bandas que trafican drogas o secuestran en México.... Los vecinos dieron aviso a las autoridades debido a la repentina opulencia de los hermanos, quienes tenía en su poder 13 taxis y tres camionetas de lujo.... Muchas de las denuncias son realizadas por antiguos aliados de las bandas, o bien de enemigos de las mismas, además de las denuncias hechas por vecinos. Las llamadas anónimas entonces han sido la voz de quienes ante el miedo o la sed de venganza señalan a delincuentes en activo en nuestro país. El Universal, 10 de septiembre de 2008.

¹⁶⁴ Nelson Vargas Basáñez, ex presidente de la Comisión Nacional del Deporte (Conade) y padre de Silvia, expresó: “...Estoy aquí porque hoy se cumple un año del secuestro de mi hija y considero importante que la sociedad sepa que nos puede ayudar, es la única forma de encontrar a nuestra hija. A todo el pueblo de México le suplico que me apoye, que me ayude”.... “Seguramente el basurero, el taxista o cualquier persona que ha visto algo raro en la ruta —de su casa a la escuela, el día del secuestro—, que se comuniquen con nosotros. Deseamos, toda la familia, intentar algo desesperado, un año es demasiado tiempo”, manifestó entre pausas para contener el llanto. El Universal, 11 de septiembre, 2008.

¹⁶⁵ PALMER, Stephanic, Ley Británica de Secretos Oficiales 1989, (Tightening secrecy law: The Official Secrets Act 1989), traducción de Juan Carlos Da Silva Ochoa, Centro de Estudios Constitucionales, Revista de Administración Pública Número 126, Septiembre-diciembre, Madrid 1991, p. 503

El surgimiento de una cultura positiva y favorable de los servicios de inteligencia es una responsabilidad que le corresponde al Estado, pero también es un compromiso de la sociedad y cada uno de sus sectores tales como los medios de comunicación, las universidades, centros de investigación, las organizaciones sociales independientes, los partidos políticos, y la ciudadanía en general.

En ciertos casos podría fomentarse la participación de ciertos sectores sociales y expertos, para complementar los productos de inteligencia, lo que implicaría participar no solo como espectadores, sino como parte activa, con la finalidad de incorporar todas las visiones en un mismo objetivo o tema.

“la cultura de inteligencia es el conjunto de iniciativas y recursos que promueven la conciencia de su necesidad y aportan comprensión cívica sobre la realidad de los organismos de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa en el seno de una sociedad. Una necesidad que, preservando la obligada reserva y cautela propia y natural, incluye la comprensión general de la actividad de un organismo de inteligencia para garantizar los intereses económicos, sociales o defensivos de un Estado en el marco de actuación de un ordenamiento riguroso”¹⁶⁶.

Cambiar el paradigma de la penumbra por la luz, es el reto de los servicios de inteligencia del futuro, la actividad de inteligencia (no necesariamente de los órganos, su personal, recursos técnicos o materiales), se debe mostrar hasta donde sea necesario para lograr el reconocimiento¹⁶⁷.

¹⁶⁶ NAVARRO BONILLA, Diego, “Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional”, Instituto Español de Estudios Estratégicos”

¹⁶⁷ La cultura de la actividad de inteligencia ayudará a crear conciencia en ciertos sectores o personas, que en su legítimo derecho de conocer e informar, llegan a rebasar las fronteras de lo conveniente. Un ejemplo de ello es la información que publicó el periódico El Universal, relacionada con la subametralladora Corner Shot Assault Pistol Rifle (CS-APR 5.56), de fabricación israelí, portada por el Ejército durante el desfile militar del 16 de septiembre de 2008. Con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional: “datos sobre la adquisición, costo, año de compra y número de piezas del arma Corner Shot, conocida técnicamente como CS-APR 5.56, que poseen las Fuerzas Especiales del Ejército”. La SEDENA, se

Promover la idea de que las obligaciones, retos, controles y tareas que realiza la comunidad de inteligencia tiene como única finalidad garantizar el orden constitucional y la paz social, asimismo, señalar que la inteligencia es un instrumento que apoya a los órganos de gobierno pero sobre todo, es un servicio que beneficia a la sociedad.

Contrario a la visión que tienen algunas personas sobre el papel de los órganos de inteligencia, se transcribe una nota periodística, con la única finalidad de mostrar lo que debe erradicarse si se quiere lograr un reconocimiento social: "... De acuerdo con el Centro de Documentación de El Universal, todos los directores previos del Cisen, creado en la administración de Carlos Salinas, han seguido la regla de oro de la discreción. Sólo en momentos excepcionales aparecieron en público. La exposición de Valdés no es una ventaja para una actividad que por años se ha desarrollado en la penumbra. En Estados Unidos, por ejemplo, los directivos de la CIA ni siquiera reciben a la prensa extranjera, como lo ha hecho Valdés en varias ocasiones, y menos aún permiten que sus comentarios sean difundidos en público. Las tareas de inteligencia son tan secretas por definición que durante décadas un edificio en las afueras de Washington, identificado por la prensa como la sede de la Agencia Nacional de Seguridad, nunca fue reconocido como tal por el gobierno de ese país".¹⁶⁸

abstuvo de entregar la información porque su divulgación pondría en riesgo la seguridad del Ejército al revelar su capacidad de fuego. Además argumentó que al tener acceso a esta información, -los transgresores de la ley- estarían en condiciones de saber las capacidades del ejército y fuerza aérea mexicanos, anticiparse, eludir, obstaculizar o bloquear las operaciones militares, poniendo en peligro la vida, la seguridad y la salud del personal militar, asegura la Defensa Nacional. -Yo agregaría a la Seguridad Nacional, en el contexto que hemos explicado, pues al vulnerarse la defensa nacional, se debilitaría a un importante elemento que en las condiciones actuales, garantiza la seguridad del Estado, su población y territorio- No obstante, el referido diario impugnó en primera instancia la decisión de la Sedena, argumentando precisamente que ya ha proporcionado los datos requeridos en otras solicitudes de información en las que no negó la información pedida. Ello solo refleja, falta de conciencia y responsabilidad. El Universal, 9 de octubre de 2008.

¹⁶⁸ Fuente: El Universal Jueves 17 de julio de 2008 José Carreño Figueras

Contrario a lo anterior, existen pocos países que han pasado ese umbral y son ejemplo a seguir:

En Alemania además de los controles político, parlamentario y judicial, la ley establece el “Control para la Opinión Pública”, en ese sentido la Oficina Federal de Defensa de la Constitución (NfV Bundesamt für Verfassungsschutz)¹⁶⁹ y sus homólogos en cada Land, por ley están obligados a elaborar un informe anual de sus actividades dirigido a la opinión pública. Este informe puede obtenerse sin costo alguno ante alguno de los servicios indicados. Con ese informe anual, el Gobierno y la BfV realizan una activa contribución a la formación política de los ciudadanos, tanto más necesaria en un sistema definido por el principio de <<democracia militante>>. La aparición ante la opinión pública de la BfV no se agota en la publicación del informe anual, pues los funcionarios del servicio también pronuncian conferencias, y publican trabajos, además los máximos responsables dialogan con los medios de comunicación. Esta obligación de informar a la opinión pública acerca de las actividades realizadas constituye, sin duda, una particularidad del sistema alemán que lo diferencia de otros. En Estados Unidos, el FBI edita unas hojas informativas periódicas, pero no son estrictamente hablando informes sobre sus actividades. En el Reino Unido, hasta muy recientes fechas, Gobierno y Parlamento negaban la existencia oficial de los servicios de inteligencia incluso estaba penado publicar el nombre de las personas que dirigían los mismos, el autor añade, es deseable un control ciudadano directo sobre los servicios de inteligencia sin poderes interpuestos,¹⁷⁰ acciones de ese tipo constituyen una manifestación de madurez de un Estado democrático.

¹⁶⁹ Órgano que se encarga de la seguridad interior del Estado y depende del Ministerio del Interior, sus funciones principales consisten en obtener información sobre tentativas contrarias al orden fundamental de libertad y democracia; sobre la estabilidad y la seguridad de la Federación y los y sus homólogos en cada Länder, las actividades secretas o contrarias a la seguridad de la Federación realizadas dentro del territorio alemán, así como las tentativas que dentro de Alemania traten de poner en peligro los intereses exteriores de Alemania mediante acciones de fuerza.

¹⁷⁰ RUIZ MIGUEL, Carlos “Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional”, Editorial Tecnos, Madrid, 2002, p. 160 y 161

Sin duda es responsabilidad del Estado y de las comunidades académicas formar en la sociedad una opinión informada de los servicios de inteligencia, para ello es necesaria la discusión y exposición de temas relacionados con la inteligencia gubernamental, en foros públicos o sociales, oficiales o académicos; así como la realización de postgrados, seminarios, diplomados, conferencias y otros organizados e impartidos por instituciones educativas y las instituciones públicas que cuentan con áreas de inteligencia, sea de manera individual o conjunta.

Los profesionales en diversas disciplinas del conocimiento y desde luego los abogados, pueden y deben contribuir en la generación de la doctrina de la inteligencia gubernamental, pues la inteligencia es el resultado de un trabajo multidisciplinario.

Las instituciones que tienen a su cargo áreas de inteligencia deben manejar políticas de comunicación social respecto a los temas que conocen, deben participar en la formación de la cultura de participación ciudadana en esos temas.

Se debe incrementar en el país la bibliografía sobre temas de inteligencia, pues actualmente es mínima y la mayor parte es de origen extranjero.

Es posible que las dependencias a cargo de áreas de inteligencia, destinen recursos para la adquisición de libros, revistas y todo tipo de material especializado en la materia y además poner a disposición del público su acervo bibliotecario, como un servicio que puedan aprovechar los investigadores, académicos, estudiosos y toda persona interesada en esos temas.

El perfeccionamiento del marco jurídico, el control efectivo a dichos órganos y el compromiso por parte de éstos de sujetar su actuación a los valores

esenciales de la democracia, los situará a la altura de las necesidades y exigencias de la sociedad a la que sirven.

9. Profesionalización

La información surgida a raíz del atentado a las torres gemelas de Nueva York en 2001, puso de manifiesto que los servicios de inteligencia poseían información valiosa captada a través de las modernas tecnologías de comunicación, pero la lentitud para traducir y analizar las comunicaciones la convirtió en inútil.

Lo anterior revela que el problema de las agencias de inteligencia gubernamental, no es la falta de información, sino las limitaciones para analizar el cúmulo de datos que se tiene a diario. El apoyo tecnológico para la captación y difusión de información y herramientas como el internet o correo electrónico, proporcionan a las agencias y a cualquier persona más información que la que tenían en su momento las agencias de inteligencia más poderosas del mundo en los años 60's o 70's, proveniente de todos los confines del planeta.

En tal sentido, la composición y organización de los servicios de inteligencia debe reorientarse hacia nuevos esquemas de trabajo que permitan la interpretación y descripción de toda la información que poseen, con la finalidad de ser oportunos y acertados en sus diagnósticos.

En la actualidad y en el futuro, los Estados seguirán dependiendo de sus hombres de inteligencia, por lo tanto, éstos deben asumir esa altísima responsabilidad, pues cualquier incapacidad, desvío o errores en sus análisis e informes pueden ocasionar confusiones, llevar a tomar una mala decisión y consecuentemente dañar gravemente al Estado y a la sociedad.

Por lo anterior se debe capacitar continuamente a los actuales miembros o agentes, pues la experiencia ganada es difícil de recuperar en otra persona,

los esquemas de selección de los nuevos agentes, debe ser mas estricta se deben exigir mayores capacidades para el análisis de información, mayor capacidad para responder a la complejidad de la tarea en un mundo tan cambiante y cada vez mas amenazado.

Asimismo, los órganos de inteligencia deben prever la capacitación de su personal en el uso de las modernas tecnologías e idiomas autóctonos y extranjeros, para el desarrollo de su trabajo, con la finalidad de formar cuerpos de inteligencia profesional.

En la profesionalización se debe observar la formación de los agentes en disciplinas especializadas de la economía, ciencias, tecnología y todas aquellas que actualmente son áreas de desarrollo de muchos países y que el nuestro debe aprovechar para conseguir el desarrollo y mejora de su economía.

Los órganos de inteligencia deben acudir a las instituciones académicas y científicas, con la finalidad de reclutar a personal especializado en temas fundamentales. También deben esforzarse por allegarse de los talentos que permitan desarrollar análisis, soluciones, alternativas, estudios completos, desde el punto de vista científico, económico, social, jurídico, tecnológico, entre otros, para que los estudios y productos de inteligencia que presenten a los órganos de decisión, sean un referente obligado, y puedan adoptarse medidas acertadas para abatir problemas y aprovechar oportunidades¹⁷¹.

La fortaleza de los órganos de inteligencia está en su personal, de sus capacidades, habilidades, talento, conocimiento y compromiso, dependerá

¹⁷¹ Sobre el particular, es interesante una nota periodística en el que se retoman las manifestaciones del Ex rector de la UNAM, Juan Ramón De la Fuente, quien señaló que “De acuerdo a la experiencia exitosa de otros países en el combate a la inseguridad, México pudiera utilizar la ciencia y la tecnología aplicada y de punta para: Identificar factores de riesgo en sujetos con alto grado de peligrosidad. Realizar rastreos cibernéticos de muestras biológicas de identificación de personas en tiempo real. Identificar y rastrear a través del ADN a grupos de riesgo y poner en marcha estudios psicológicos que permitan conocer los factores de riesgo de la criminalidad así también, detectar a quienes tienen mayor índice de ello”. El Universal, 28 de Agosto de 2008.

que sean más eficaces y estén a la altura de las necesidades de este país y las exigencias del mundo global.

Se debe considerar que en efecto los órganos de inteligencia deben obtener y proporcionar información que ayude a prevenir y evitar problemas y amenazas a la sociedad, el Estado y sus Instituciones, pero también deben ocuparse de advertir las oportunidades no sólo de combatir a los criminales sino oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, para posicionar a nuestro país en el nivel que merece estar frente a otros estados económicamente mas estables.

A la inversa, las personas que intervienen en actividades relacionadas con la seguridad del Estado, deben contar con las garantías mínimas de seguridad laboral, así como protección a sus personas y familia, es responsabilidad de los titulares de dichos órganos dotar de recursos para asegurar el buen desempeño de sus actividades. Un esquema de seguridad aceptado por mucho tiempo y muchos lugares es evitar que y evitar que se conozca la identidad de los agentes, en lo que ellos mismos deben colaborar. Iser Harel, considerado el mas eficaz Director del Mossad –órgano de inteligencia de Israel- destacaba las cualidades de un agente de inteligencia: <<tiene que ser curioso sin que se note, valiente, de reacciones rápidas, cuidadoso pero con iniciativa, atento a los detalles, y al mismo tiempo capaz de distinguir entre lo importante y lo que no lo es>>. Además, <<ha de ser paciente y metódico, atento a las formas de pensamiento y a las costumbres de otra gente, y capaz de actuar en situaciones muy tensas, así como disciplinado y discreto. Pero al mismo tiempo, tiene que ser una persona gris y normalísima que se parezca al dueño de la tienda de ultramarinos¹⁷² de la esquina>>¹⁷³

¹⁷² Wikipendia: “En España, una tienda de ultramarinos (denominada también como Ultramarinos) se trata de una establecimiento que suele vender productos alimenticios frescos y que se venden generalmente a "granel", al peso, etc. Así como comida envasada en lata, escabeches, etc.”

¹⁷³ www.bekt.es/noticias/2004/febrero/19/mujeres.htm. El servicio secreto de Israel; Las mujeres del Mosad, consultado el 23 de mayo de 2006

Por último se debe optar por un trato digno y respetuoso a los miembros de los servicios de inteligencia, dejando de lado esquemas que limitan la concreción de proyectos de vida en un trabajo al servicio del Estado. De acuerdo con las palabras del reconocido especialista en Derecho Laboral, el Maestro Enrique Larios Díaz, pronunciadas en una conferencia magistral, quien después de una larga explicación sobre los orígenes de la organización, formación y fortaleza interna de las fuerzas armadas, señaló, que el Estado a través de sus distintos órganos de gobierno, cada vez mas, busca limitar los derechos laborales de sus trabajadores, creando regímenes especiales, (en los que se encuentra la mayor parte de los miembros de los órganos seguridad del Estado en donde están inmersas las estructuras de inteligencia), proporcionándoles el menor número de garantías laborales, por lo que concluía que, mientras se les de el trato de trabajadores desechables, de cosificarlos y considerarlos menos que humanos, se tendrá todo lo que se quiera, menos personas con dignidad en el trabajo, pues esos esquemas solo estimulan la falta de lealtad y compromiso con las instituciones.

10. El futuro de los servicios de inteligencia

En un mundo donde los Estados compiten por el poderío económico, y la primacía en el desarrollo científico, los servicios de inteligencia han reorganizado y cambiado sus objetivos y replantean sus áreas de interés.

Contrario a lo que ocurría en el pasado donde las amenazas provenían de Estados definidos con ideologías concretas, donde predominaba la amenaza de conflictos bélicos entre los mismos. Los modernos Estados luchan principalmente por el fortalecimiento de sus economías internas. La guerra declarada al mundo, proviene de grupos difusos, orientados por intereses específicos disfrazados de ideologías, la guerra de grupos radicales o fundamentalistas, terroristas o traficantes de personas, órganos humanos, recursos naturales en peligro de extinción, drogas, armamento, precursores para la fabricación y elaboración de armas químicas o convencionales,

bombas o drogas. El escenario del conflicto bélico se traslada de los campos de batalla al campo de la información. Los actores ya no son eminentemente los Estados enemigos, sino grupos criminales, mismos que no tienen reglas en su operación, además, sus objetivos son las instituciones estatales a las que desafían sin límites de fronteras, pues lo mismo atacan a una sociedad e instituciones de un país que a otro.

El terrorismo y la delincuencia organizada, atacan las estructuras fundamentales de los países, realizando actos que impactan a todo el orbe, por esa razón, la información es la calve del éxito para combatir a los grupos antagónicos y para lograr el conocimiento, la paz y el desarrollo.

Sobre el particular, es clara la visión Alexandre de Marenches quien dirigió el servicio de inteligencia francés de 1970 a 1981 y en un artículo publicado en 1993 señaló que los barones de la droga y del terrorismo serán cada vez más crueles, creativos y su accionar llegará al modelo Kamikaze, su objetivo prioritario será desestabilizar las democracias nuevas y antiguas, utilizando cualquier método, abierto o encubierto. Además, no será una guerra ideológica, porque las ideologías ya demostraron su fracaso, será una guerra por el Poder, en su más amplio espectro de posibilidades y no se está preparado para ello.¹⁷⁴

Sobre este escenario mundial, son ilustrativas y alarmantes dos referencias tomadas de la parte introductoria del libro *Mc Mafia, El crimen sin fronteras* de Misha Glenny, que dan idea del tamaño de estructura paralela a las establecidas formalmente "... En este vertiginoso torbellino de agitación, esperanzas e incertidumbre, cierto grupo de personas vislumbró una gran oportunidad. Estos hombres (y, en muy pocos casos mujeres) comprendieron de forma instintiva que la combinación del ascenso del nivel de vida en Europa, el incremento del comercio y la mejor capacidad policial de muchos Gobiernos era una mina. Eran delincuentes, organizados y desorganizados,

¹⁷⁴ Cfr. CACERES G. José Raúl, "Inteligencia Estratégica, Visión Preventiva y Visión Proactiva para la decisión", http://www.aainteligencia.cl/2005/Mar2005_1_JoseRaulCaceres.html, 3 de septiembre 2008.

pero también eran buenos capitalistas y empresarios emprendedores, ansiosos por obedecer la ley de la oferta y la demanda. Por lo tanto, valoraban las economías de escala de la misma forma que las multinacionales, de forma que buscaron socios y mercados en nuevos continentes para desarrollar unas industrias exactamente igual de cosmopolitas que Shell, Nike o McDonald's. Los primeros lugares en que emergieron fueron Rusia y la Europa del Este, pero también ejercían influencia en lugares tan distantes como India, Colombia y Japón.... El botín que las unidades y pueblos en Bosnia y Croacia se empleó como capital para fundar enormes imperios criminales. Los jefes de estas organizaciones se enriquecieron muy rápidamente. Pronto fundaron franquicias de contrabando que desde todo el mundo enviaban productos y servicios ilícitos hacia el paraíso del consumo que era la Unión Europea... El paradigma era El Salvador –continuó-. Después de la guerra, la gente decidió usar las armas para ganar dinero en bandas de delincuentes. Y luego vimos que los paramilitares de derecha y las guerrillas de izquierdas comenzaban a ¡colaborar! Robos de coches, viviendas, secuestros...>>...”

Por lo anterior, los servicios de inteligencia deben prepararse para enfrentar a esos grupos, y en ese contexto, la información será la base del éxito.

El cambio de comportamiento de los actores y amenazas obligan a un replanteamiento, en los estándares tradicionales de obtención y análisis de información, la mayoría de los países están recurriendo al uso de las modernas tecnologías y software de análisis para sistematizar, ordenar y analizar la información.

La tecnología como instrumento de apoyo a los organismos de inteligencia es una realidad en otros países. El Estado mexicano, debe fijar una política encaminada al apoyo de las áreas de conocimiento y desarrollo científico y tecnológico, pues la solución de los problemas humanos, se encuentra en la inteligencia humana, entendida como la capacidad intelectual de crear, por

tanto se debe aprovechar el conocimiento, habilidades y cualidades de los individuos para que aporten soluciones objetivas, viables y contundentes.

Por otro lado, la consolidación de una verdadera comunidad de inteligencia propiciará la adopción y homologación de metodologías probadas de recolección y procesamiento, en tanto que el desarrollo institucional moderno y evitará la dispersión de esfuerzos y la duplicidad de funciones. Actualmente las amenazas a la sociedad y el Estado tienen un mismo rostro, por tanto, si el objetivo es único, no se justifica la división de objetivos y direcciones. La finalidad es que esa comunidad de inteligencia satisfaga todas las necesidades de inteligencia que requiera el país.

La inteligencia gubernamental debe consolidarse como lo que es, un instrumento idóneo para solucionar problemas y ser el referente obligado para la toma de decisiones en el mas alto nivel con la finalidad de abatir amenazas y aprovechar oportunidades.

Se debe contar excelentes grupos de agentes, analistas, técnicos y especialistas que tengan la capacidad para obtener información y desarrollar estudios profundos de los fenómenos que se materializan en amenazas y problemas, el factor humano sigue siendo importante, pues si bien es cierto el apoyo que brinda la tecnología y la obtención de información por el uso de diversos idiomas es importante, es innegable y no debe pasarse por algo que el conocimiento y capacidad intelectual de los analistas será determinante para que los órganos de inteligencia justifiquen su existencia.

Debido a que la mayoría de los Estados enfrentan amenazas comunes, el intercambio de información entre ellos es fundamental, por lo que el conocimiento de diversos idiomas por parte de los agentes de inteligencia, ampliará su visión y capacidad de realizar análisis globales. La tecnología y la formación personal para la captación de información, análisis y generación e inteligencia, no se excluyen, por el contrario se complementan y se van perfeccionando.

“Se debe promover y fortalecer la conformación de comunidades de inteligencia del Estado para evitar la duplicidad de esfuerzos, mejorar la calidad de la información de inteligencia obtenida, motivar la dinámica del trabajo en equipo, desarrollar la especialización de cada uno de sus integrantes y mejorar las opciones de decisión operativa, táctica, estratégica o política.”¹⁷⁵

Además, se debe considerar al conocimiento que produzcan los órganos de inteligencia, una herramienta importante para lograr objetivos tan importantes como el progreso económico, el desarrollo científico, la consecución de la seguridad y la paz social.

La inteligencia permite a los gobiernos el control de la situación, su cualidad es preventiva. En cuestiones bélicas y otros escenarios quien pierde la capacidad de iniciativa, pierde la guerra.

¹⁷⁵ “Inteligencia en la prevención de la delincuencia organizada & la lucha contra el Terrorismo”, www.undoc.org/pdf/colombia/analisisfin.pdf#search=x, consultado el 25 de agosto de 2006.

CONCLUSIONES

GENERALES

- La existencia de los órganos de inteligencia no está sujeto a discusión, suposición o interpretación, su existencia está plenamente regulada, sus obligaciones son claras y su responsabilidad definida.
- Los órganos de inteligencia responden a los intereses del Estado mexicano, de ninguna manera pueden considerarse privativos o aislados, por tanto la coordinación entre los mismos es fundamental.
- La sujeción de los órganos de inteligencia a los valores del régimen democrático es necesaria en tiempos tan difíciles como el que enfrentan la mayoría de las sociedades y particularmente la nuestra, aunque pareciera que tal convivencia es difícil entre elementos que han parecido antagónicos, sin embargo, tal percepción deriva de una visión superficial y poco objetiva que coloca a la función de inteligencia en constante conflicto con otros baluartes del Estado Democrático. No obstante, con órganos de inteligencia sujetos a controles legales efectivos, esa convivencia es posible y provechosa.
- Uno de los aspectos que sobresalen en la presente investigación, es la necesidad de control y apoyo a los órganos de inteligencia, por tanto, la realización de las tareas pendientes corresponden a tres actores importantes vinculados de manera directa o indirecta con la inteligencia gubernamental, y que tienen un nivel de responsabilidad muy importante, a saber, el Congreso de la Unión, los órganos o unidades de inteligencia y la sociedad, los cuales pueden asumir un rol individual o conjunto, según se ve a continuación:

I. CONGRESO DE LA UNIÓN

- Dejar a un lado la pasividad del Congreso pues eso también le hace responsable de los posibles errores, vacíos y fallas del sistema de control a los órganos de inteligencia.
- Los mecanismos existentes en el orden jurídico mexicano, para controlar a los órganos de inteligencia, podrían no ser suficientes al momento de investigar su actuación o resultados, pues por un lado, al no estar regulado específicamente el control sobre los mismos, tanto el propio Ejecutivo como los Poderes Legislativo y Judicial se verían limitados; por lo tanto, urge la creación de leyes o modificación de las existentes para establecer controles claros, precisos y eficaces, enfocados de manera particular a los órganos de inteligencia.
- Regular una figura jurídica que considere “causas de justificación” en relación con el actuar de los organismos públicos, con la finalidad de ajustar los actos de gobierno, hasta donde sea posible al principio de legalidad, sobre todo considerando aquellas situaciones que escapan a la regulación jurídica pero deben realizarse para evitar daños mayúsculos al Estado o la sociedad, con ello se eliminarán los espacios a la discrecionalidad y se dará mayor certeza jurídica a los gobiernos y gobernados. Además, se deben establecer los mecanismos jurídicos para que dichas decisiones puedan ser revisadas y evaluadas.
- Es responsabilidad del Congreso de la Unión, definir en las leyes los mecanismos para el control de los recursos públicos que se asignan y gastan los órganos de inteligencia.
- Toca a los legisladores establecer una comisión parlamentaria que vigile de principio a fin las actividades de dichos órganos, estando presentes y vigilantes desde la aprobación del presupuesto, su ejercicio y comprobación, y permanentemente evaluar las actividades que realizan al

amparo de los recursos que se les asigna, con la finalidad de acabar con las desconfianzas.

- Crear una Comisión parlamentaria encargada de investigar a todos los órganos de inteligencia gubernamental en México, incluyendo los órganos creados en las entidades federativas y dotarla de facultades para que pueda realizar investigaciones de oficio.
- Dotar a dicha Comisión parlamentaria de facultades para que puedan recibir denuncias y quejas de personas físicas o morales sobre irregularidades, faltas o derivados de la actuación de los órganos de inteligencia, así como realizar las investigaciones correspondientes e imponer sanciones.
- Establecer obligaciones a cargo de los órganos de inteligencia para que suministren informes, documentos y en general toda la información que les solicite la Comisión parlamentaria.
- Integrar dicha comisión parlamentaria con personal especializado, considerando esquemas de nombramiento, duración y atribuciones que les permitan actuar con imparcialidad y objetividad y por otra parte garanticen la seguridad de la información que conozcan.
- En cualquier Estado se justifica la salvaguarda de información que afecte funciones esenciales del Estado, es válido que se limite el conocimiento público, sin embargo, en un Estado de Derecho nada debe quedar al margen del control, por tanto, el control a los órganos de inteligencia debe darse desde los órganos públicos, principalmente los poderes Legislativo y Judicial.
- Ampliar la intervención del Poder Judicial Federal para supervisar los actos de los órganos de inteligencia que interfieran la privacidad de las personas, considerando el avance previsto en artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a la

competencia de los Jueces de control para conocer sobre técnicas de investigación de la autoridad y que actualmente se acota a interceptación de comunicaciones privadas y cateos. Lo cual es insuficiente pues las actividades intrusivas de los órganos de inteligencia son más que esas.

- Si el control y conocimiento permanente y absoluto de los órganos de inteligencia corresponde al Congreso y a los Jueces; para evitar actuaciones irresponsables se propone establecer sanciones severas a quienes filtren inteligencia que hayan conocido durante el ejercicio de supervisión, cuya difusión indebida perjudique la Seguridad Nacional, alguna función estatal o el trabajo y prestigio de los órganos de inteligencia o su personal.
- Conciliar el secreto, controles y tutela de derechos humanos, mediante el establecimiento de órganos a nivel judicial o parlamentario que puedan acceder a la información necesaria, visitar las instalaciones de los órganos de inteligencia y cuando sea posible los lugares donde se realizan las investigaciones, como se hace en otros países con democracias fuertes y órganos de inteligencia eficaces.

II. ÓRGANOS O UNIDADES DE INTELIGENCIA

- Considerar en los criterios de reclutamiento la idoneidad profesional. Se debe evaluar la honorabilidad, lealtad y vocación pero también la capacidad técnica, profesional e intelectual. Dichas evaluaciones se deben realizar de forma periódica.
- Los servicios de inteligencia, deben contar con una estructura profesional adecuada, integrada con los mejores hombres y mujeres de todas las áreas del conocimiento de nuestro país. Además se debe perfeccionar la formación técnica en cuestiones de recolección y procesamiento, dirección y administración.

- México seguirá dependiendo de sus hombres de inteligencia, por lo tanto estos deben asumir la responsabilidad política, administrativa, civil o penal de sus actos, pues cualquier incapacidad o error en su proceder puede ocasionar confusiones, llevar a tomar una mala decisión y consecuentemente dañar gravemente al Estado y a la sociedad.
- No se pueden contrarrestar las amenazas del presente y del futuro con métodos del pasado. El uso de tecnologías e Internet, ponen a disposición de cualquier persona y claro de los órganos de inteligencia, una gran cantidad de datos que requieren ser analizados rápidamente. Asimismo, el avance científico proporciona recursos que deben ser utilizados para recolectar información, organizarla, clasificarla y procesarla. Los organismos de inteligencia deben promover el desarrollo o compra de tecnologías que apoyen su trabajo.
- Revisar las políticas de comunicación social para que la función y misión general de los órganos de inteligencia sea difundida entre la población, con la finalidad de legitimar las tareas de inteligencia. La población debe conocer qué hacen, por qué lo hacen y que beneficios aportan.

III. SOCIEDAD

- Corresponde a la sociedad participar activamente en la actividad de inteligencia, cuando les sea posible, demandando, informando y vigilando la actuación de los órganos o unidades de inteligencia. Pero también ayudándoles en sus actividades, proporcionando información y apoyo para el éxito de su misión.
- Las instancias académicas tienen la obligación de entender y difundir la cultura de la inteligencia, mediante la producción de material bibliográfico o hemerográfico, así como la inclusión de estudios especializados en temas vinculados a las actividades y órganos de inteligencia, incluso, incluir materias relacionadas directamente con el tema, todo ello, de manera objetiva, sin sesgos ni distorsiones.

- Los medios de comunicación deben participar en el control de las actividades de inteligencia acatando los códigos de ética que se han dado, con la finalidad de respetar y no sobredimensionar la actividad.

IV. CONJUNTAS

- El principio de legalidad obliga a cualquier órgano de gobierno a someterse a la Ley, en ese contexto, la ley constituye la base y el límite a los órganos de inteligencia. La mejor vía para que la administración observe este principio, se manifiesta en los sistemas de control entre poderes, así como en los mecanismos que deben tener los ciudadanos para exigir la responsabilidad del gobierno por sus actuaciones u omisiones
- Hacer corresponsables a los órganos de inteligencia en relación con las decisiones gubernamentales que se adoptan en base a los informes o productos de inteligencia que proporcionan, con la finalidad de que las evaluaciones de las instancias públicas y de la sociedad a dichos órganos, se enfoquen a sus resultados.
- Hacer corresponsables a todos los servidores públicos de las tres ramas del Gobierno Federal, por la buena marcha de los servicios de inteligencia nacionales. Asimismo, hacer responsables a los servidores públicos de las áreas de inteligencia por sus posibles acciones u omisiones contrarias a la Ley.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- BERMÚDEZ F. Renato de J.** "Compendio de Derecho militar mexicano", editorial Porrúa, México, 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime**, "Una Constitución para la Democracia", UNAM, México, 2000, p. 26
- CODEVILLA Angello**, "Informing Statecraft, Intelligencer for a new century", The Free Press. Maxwell Mcmillan International, New York 1992
- COLUSIDO GONZÁLEZ María del Pilar**, "Secretos Oficiales: comentarios a su ley y reglamento", Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1995.
- COVIAN ANDRADE, Miguel**, "Teoría Constitucional" Volumen primero, Centro de Estudios de Ingeniería Política y constitucional, A.C., CEDIPC, Tercera edición, México, 2004.
- DIAZ FERNANDEZ, Antonio M.** "Los servicios de inteligencia españoles", Alianza Editorial, Madrid 2005.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio.** "Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: la racionalidad política", Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" Universidad Carlos III de Madrid. Editorial, Dikinson
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, "Seguridad Pública Municipal", Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, "Servicios Públicos Municipales", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 87 y 88
- FRAGA, Gabino**, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2003.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor.-** "Teoría Política", Editorial Porrúa, México 1992.
- HUERTA OCHOA, Carla** "Mecanismos constitucionales para el control del poder político", UNAM, México, 2001.
- KENT, Sherman**, "Inteligencia Estratégica, para la Política Mundial Norteamericana", Editorial Pleamar, Buenos Aires.
- GLENNY Misha**, "McMAFIA El crimen sin fronteras", Traducción de Joan Trujillo Ediciones Destino, España 2008.
- MARTÍNEZ MORALES Rafael I.** "Derecho Administrativo", Editorial Harla, México, 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "*Derecho Administrativo*", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

NAVARRO BONILLA D. Diego, "*Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*", Cuadernos de Estrategia 127, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, introducción.

PEREZ VILLALOBOS, Ma. Concepción, "*Derechos fundamentales y Servicios de Inteligencia (Un estudio a la luz de la nueva legislación)*", Grupo Editorial Universitario, España, 2002.

RECASENS SICHES Luis, "*Tratado General de Filosofía del Derecho*". México 1975, primera edición 1959.

ROSALES PARDEO, Ignacio Antonio, "*La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa*", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Centro Nacional de Inteligencia, España, Cuaderno de Estrategia, Número 130.

RUIZ MIGUEL CARLOS, "*Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*", Editorial Tecnos, Madrid 2003. o 2002

SAGÜÉS, Néstor Pedro "*Mundo Jurídico y Mundo Político*", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978.

SHULSKY ABRAM N. "*Wilent Warfare, Understanding the World of intelligence*", Brassey's (US) a Maxwell Macmillan Company, Washington 1985.

SUN TZU. "*El Arte de la Guerra*".

VIGO, Rodolfo Luis, "*Interpretación Constitucional*", Abeledo Perrot, Buenos Aires

VILLANUEVA Ernesto, "*Derecho de la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*" Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007

ZAGREBELSKY Gustavo, "*El derecho dúctil*", Editorial Trotta, S.A. 1995, 1997, Madrid España.

DICCIONARIOS

Diccionario esencial de la lengua española, Real Academia Española 2006.

GOLDMAN, JAN: "Words of Intelligence. A Dictionary"; The Scarecrow Press, Inc.; Oxford; 2006

OTRAS FUENTES

- “La Reformulación de la Inteligencia Estratégica: Estado del Debate y Proyectos Legislativos”, Eduardo E. Estévez Documento preparado para el curso “Fuerzas Armadas y Sociedad en el Mercosur. La Construcción de un Sistema de Seguridad Regional”, Departamento de Posgrado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Septiembre de 1997.
- “Ley Británica de Secretos Oficiales 1989”, (Tightening secrecy law: The Official Secrets Act 1989), Palmer, Stephanic, traducción de Juan Carlos Da Silva Ochoa, Centro de Estudios Constitucionales, Revista de Administración Pública Número 126, Septiembre-diciembre, Madrid 1991.
- “Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado”, Revenga Sánchez, Miguel, Ponencia presentada en el Curso «Acceso judicial a datos de carácter reservado», celebrada en Madrid del 24 al 26 de noviembre de 1997, en el marco del Plan de formación permanente de Jueces y Magistrados.
- “Inteligencia en la prevención de la delincuencia organizada & la lucha contra el Terrorismo”, consultado el 25 de agosto de 2006 en [www.undoc.org/pdf/colombia/analisisfin.pdf#search=x.](http://www.undoc.org/pdf/colombia/analisisfin.pdf#search=x),
- “Inteligencia Estratégica, Visión Preventiva y Visión Proactiva para la decisión”, José Cáceres G. Raúl, consultado el 3 de septiembre 2008, en [http://www.aainteligencia.cl/2005/Mar2005_1_JoseRaulCaceres.html.](http://www.aainteligencia.cl/2005/Mar2005_1_JoseRaulCaceres.html),
- GALLARDO CÁRCAMO Manuel, “La Problemática de la Inteligencia en América Latina: Análisis del caso chileno”, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, 2001., <http://www.ndu.edu/chds/Redes2001/Papers/Block2/Intel%20panel%20I/Gallardo.Intel%20Panel%20I.doc.>, consultado el 17 de junio de 2008.
- “La inteligencia estratégica en países emergentes”. Holzmann Guillermo, Notas para una propuesta. www.agendapublica.uchile.cl/n5/2_holzmann.html. Consultado el 28 de julio de 2008.
- “Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su función”. Holzmann P. Guillermo. www.fas.org/irp/world/chile/holzmann.htm. Consultado el 28 de julio de 2008.
- “Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Análisis y propuesta”. Holzmann P. Guillermo. www.ndu.edu/CHDS/Journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf Consultado el 28 de julio de 2008.
- “Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del Procesos de evaluación del CISEN” MEDINA-MORA ICAZA Eduardo,

http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2003/seguimiento/04100/041000001703_065.pdf. Consultado el 5 de agosto de 2008.

- “Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia”, Pablo Moloeznik, Marcos, <http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/moloeznik.pdf>. Consultado el 29 de octubre de 2007.
- “Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa”, Ugarte José Manuel, Buenos Aires, noviembre de 2002, en <http://www.fas.org/irp/world/argentina/ugarte2.html>, consultado el 28 de julio de 2008. Consultado el 28 de julio de 2008.
- “La Labor de Inteligencia para Principiantes”. Vela Manolo. Cuadernos de Seguridad y Defensa, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales http://www.idrc.ca/uploads/user_S105250708503_tercer_folleto.pdf. Consultado el 28 de julio de 2008.
- “El servicio secreto de Israel; Las mujeres del Mosad”, www.bekt.es/noticias/2004/febrero/19/mujeres.htm. consultado el 23 de mayo de 2006.
- “Relatoría para la libertad de Expresión”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV, Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=267&1ID=2. Consultado el 15 de junio de 2006.
- “¿Por qué?”, Herb Strenz consultado el 15 de junio de 2006 www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoint/cont/1/cnt/cnt5.htm,
- “Dos agentes, dos senderos: Cómo la CIA se convirtió en una operación vital” KARABELL, Zachary, consultado el 28 de julio de 2007. www.forignaffairs-esp-org/20031001faenespreviewessay030476b/zachary-karabel.
- “Por decir la verdad ,Norman Solomon,” traducido por Laura E. Asturias, consultado en www.lainsignia.org/2003/diciembre/int_019.htm., el 15 de junio de 2006.
- “Definiciones de inteligencia militar y ámbito de la inteligencia militar y policial”. SERANI PRADENAS Edmundo, consultado el 23 de noviembre de 2007 en http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/049-01.htm.
- Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, Andrés Delgado Gil.
- www.cisen.gob.mx
- http://es.wikipedia.org/wiki/Caso_GAL, consultada el 1 de agosto de 2008.
- http://scm.oas.org/DOC_SEARCH_ENGINE/SPANISH/hist_98/cicad00145s06.doc, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

(CICAD), Escuela Regional Andina de Entrenamiento en Inteligencia, Noviembre de 1998. consultado el 17 de noviembre de 2006.

- www.ndu.edu/CHDS/Journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf. Consultado el 24 de agosto de 2008
- <http://www.ilo.org/ciaris/pages/spanish/tos/strapp.htm>, el 7 diciembre 2006
- <http://www.monografias.com/trabajos32/hombre-su-historia/hombre-su-historia.shtml>, consultada el 17 de enero de 2007.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Inteligencia_militar, consulta del 29 de octubre de 2007
- http://www.igis.gov.au/does/IGIS_brochure_spanish.pdf consultado el 23 de octubre de 2007.
- http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007 Consultado el Abril 16, 2008.
- http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/Descargas/Guia_Importacion/GI01_06.pdf. Consultado el Abril 16, 2008.
- http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_101_esp.doc, 26 agosto 2008.
- <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/257170.autorizan-revelar-secretos-de-estado-en-argen.html>
- <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/bjgasto.pdf>
- http://www.idrc.ca/uploads/user_S105250708503_tercer_folleto.pdf
- <http://www.ilo.org/ciaris/pages/spanish/tos/strapp.htm>, el 6 de diciembre 2006.
- <http://www.sedena.gob.mx/index.php?buscar=zonas+militares>. Consultado el 31 de octubre de 2007
- <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>
- http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_101_esp.doc, consultado el 26 agosto 2008.
- <http://www.intelpage.info/escribeme.htm>, consultado el 17 de junio de 2008.
- <http://www.wzo.org.il/es/recursos/view.asp?id=354>, el 30 mayo 2006.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Toma_de_decisiones, Wikipedia consultado el 30 de julio de 2008.
- Gaceta del Senado de la República del 14 de octubre de 2008.

PERIÓDICOS Y REVISTAS

Periódico el Universal, de los días: miércoles 11 de julio de 2007; Jueves 17 de julio de 2008; 28 de Agosto de 2008; 10 de septiembre de 2008.

Revista Contralínea Número 23 publicada en septiembre de 2003 y Número 88 publicada en octubre de 2007

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Ley de Planeación
- Ley de Seguridad Nacional
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional
- Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica de la Armada de México
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012,
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Reglamento de la Policía Federal Preventiva
- Reglamento del Estado Mayor Presidencial
- Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional

- Reglamento Interior de la Secretaría de Marina
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional
- Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- Manual General de Organización de la Secretaría de Marina publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2004
- Bases de Colaboración en el Marco de la Ley de Seguridad Nacional entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Convenios de Colaboración en el Marco de la Ley de Seguridad Nacional entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las 31 entidades Federativas y el Gobierno del Distrito Federal.
- Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública por el que se crea la instancia de Coordinación de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2007
- Acuerdo No. 75/2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2008, por medio del cual se crean los juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones.
- Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Ley de Inteligencia Nacional de Argentina

Reglamento del Sistema de Inteligencia de la Defensa en Argentina

TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada por México el 13 de diciembre del año 2000, aprobada por el Senado el 22 de octubre de 2002 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2002

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, firmada por México el 16 de febrero de 1988, ratificada por el Sentado de la República el 30 de noviembre de 1989 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981

JURISPRUDENCIA DE LA SCJN

Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución).

Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Pueden actuar acatando órdenes del Presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla.

Cateos. Teléfonos intervenidos

Garantías Individuales (Derecho a la Información) Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, al configurar el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúen dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6º también Constitucional”

Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros.