



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

MARIBEL ESCORZA OLVERA

TEMA DEL TRABAJO:

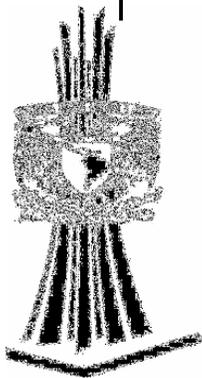
**“PROPUESTA DE REFORMA
AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-M CONSTITUCIONAL,
PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INTELIGENCIA”**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

BOSQUES DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, 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.

GRACIAS:

A ti Dios, por que por fin me permitiste concluir con este trabajo.

A ti querida Universidad que en conjunto con mis profesores debo todo lo que soy, me dieron enseñanza y me otorgaron las herramientas para trabajar en lo que más me gusta, el Derecho.

A todos y cada uno de los que creyeron y confiaron en mí y que nombrarlos no bastaría, para reconocerles la gratitud y admiración que les tengo.

Y en especial a mi familia que sin su apoyo no lo hubiera logrado nunca, Gracias, Miguelín, Erick Joshua (Josh) y María Regina (caramelo)

Con cariño Maribel.

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-M
CONSTITUCIONAL, PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INTELIGENCIA.**

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN -----	I
CAPÍTULO 1	
ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL TÉRMINO SEGURIDAD NACIONAL-	1
1.1. ESTADO. -----	1
1.2. SOBERANÍA.-----	2
1.3. NACIÓN.-----	5
1.4. PODER SOBERANO.-----	6
1.5. TERRITORIO. -----	7
1.6. SEGURIDAD NACIONAL. -----	10
1.6. 1.INTELIGENCIA. -----	17
CAPÍTULO 2	21
INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL -----	
2.1. PLANEACIÓN OPERATIVA. -----	23
2.2. RECOLECCIÓN. -----	24
2.3. PROCESAMIENTO.-----	26
2.4. DISEMINACIÓN. -----	27
2.5. EXPLOTACIÓN. -----	28

CAPÍTULO 3

PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-M CONSTITUCIONAL, PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INTELIGENCIA. -----	30
3.1. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DEL ESTADO. -----	30
3.1.1. CONCEPTO CONSTITUCIÓN. -----	30
3.2.1. SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN. -----	32
3.3.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES. -----	35
3.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO. -----	36
3.2.1. SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA. -----	36
3.2.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. -----	38
3.2.3. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. -----	39
3.2.4. REGLAMENTO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EJECUTIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL. -----	41
3.3. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-M CONSTITUCIONAL PARA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN LEGISLE EN MATERIA DE INTELIGENCIA. -----	41
CONCLUSIONES. -----	48
FUENTES. -----	50

INTRODUCCIÓN

Para la salvaguarda de la Seguridad Nacional, los Estados democráticos requieren realizar tareas de inteligencia para el logro de tal fin, por ser esta labor de la cual se desprenden valoraciones que permiten reconocer amenazas que pondrían en riesgo el logro de los objetivos nacionales.

Si bien es cierto, existen algunos trabajos que analizan la importancia de la inteligencia para la seguridad nacional, también lo es que se requiere fortalecer el estudio sobre la necesidad y conveniencia de legislar en la materia, como la mejor forma de transparentar la actividad de inteligencia, legitimarla y corregir ante la sociedad la imagen que se tiene de la misma.

Considero que en nuestro país no se cuenta con la doctrina necesaria en materia de seguridad nacional e inteligencia. En virtud de que la existente es obra de expertos en Ciencia Política, Relaciones Internacionales o Sociología, por lo que se requiere de un mayor análisis al respecto por parte de profesionales del Derecho, sobre todo a raíz del sustento jurídico a la materia, dadas las definiciones marcadas por nuestra Carta Magna, así como por la posterior promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, mediante las cuales, a pesar de las deficiencias que pudieran presentar, resultan ser el marco jurídico que vino a cubrir el vacío existente hasta entonces.

El presente trabajo se desarrolló bajo la hipótesis de que mediante una legislación específica en materia de inteligencia para la seguridad nacional, se dotaría al Estado de legitimidad para realizar dicha actividad; evitándose a la vez la suspicacia y concepción errónea que la población tiene sobre la misma.

En el primer Capítulo, se define de manera breve a cada uno de los elementos que vinculan el término Seguridad Nacional, como lo sería el Estado, Soberanía, Nación, Poder Soberano y Territorio, así como la definición legal de la inteligencia para la Seguridad Nacional.

En el Segundo Capítulo se realiza una pequeña reseña del ciclo de inteligencia, explicando cada una de las fases que lo integran, así como de los criterios para su difusión y explotación.

Por último, en el Tercer Capítulo, se presenta la propuesta de adicionar el artículo 73 fracción XXIX-M de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el Congreso de la Unión legisle por mandato constitucional, no sólo en materia de Seguridad Nacional sino explícitamente a la inteligencia para la Seguridad Nacional, con la finalidad de fortalecer esta actividad indispensable en el mantenimiento del Estado y el bienestar de la sociedad mexicana.

Del análisis respectivo se derivan las propuestas mediante las cuales se proponen las adiciones para adecuar el marco normativo existente, para delimitar los temas de inteligencia susceptibles de ser regulados; dada la dualidad que el tema encarna, por su vinculación con el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como con aspectos relativos a la organización de esta indispensable actividad que coadyuva a la subsistencia del Estado, por lo cual se precisa el objetivo de contar con una legislación apropiada y suficiente en la materia.

Por lo anterior, se hace necesario analizar los elementos vinculados a la actividad de inteligencia, para establecer la pertinencia de regular, y en su caso, dar certidumbre al marco en el que se desarrolla esa indispensable herramienta de la Seguridad Nacional que es la inteligencia.

Para lograr lo anterior, resulta indispensable eliminar los prejuicios que la sociedad tiene en materia de Inteligencia para la Seguridad Nacional, por lo cual se estima conveniente legislar sobre aquellos aspectos que son responsabilidad del Estado en dichas tareas, dada su vinculación con los derechos fundamentales del ciudadano y que también cada vez se hacen más necesarias para el logro de acciones de gobierno eficaces y legítimas.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL TÉRMINO SEGURIDAD NACIONAL

1.1. ESTADO

El término Estado proviene del latín status, participio pasivo de stare, estar de pie¹; en teoría del Estado y en Ciencia Política al concepto Estado se le da diversas connotaciones así encontramos a; M. Weber lo define como "... aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio – el concepto del 'territorio' es esencial a la definición – reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima". Asimismo el autor afirma que *"... caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo – cuyos preceptos pueden variarse – por el que se orienta la actividad -'acción de asociación'- del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento – sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extienda la dominación..."*² la cual es dotada originalmente de poder de dominación y formada por pobladores asentados en un territorio.

Ahora bien, el Estado para su nacimiento requiere de tres aspectos fundamentales que son territorio, gobierno (poder soberano) y una nación; de los elementos expresados, siendo los tres fundamentales, ya que la ausencia de cualquiera de ellos invalida la conformación de éste, ahora bien, el pueblo es quien delega atribuciones al gobierno (poder soberano) para que en su caso, la represente en un gobierno democrático y representativo, que le garantice y brinde seguridad interna y externa a nivel nacional e internacional.

¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen II, Derecho Constitucional, , Editorial Harla, México, 1997, p. 33.

²idem. p. 34.

En este orden de ideas como se observa, el Estado es el ente a quien le corresponde proporcionar un marco de ley y orden, mediante el cual su población resida de manera segura, motivo por el cual tiende de esta manera a tener instituciones tanto legislativas, ejecutivas y judiciales, para su uso interno; además de fuerzas armadas para su seguridad interna y externa, es así como surge la necesidad de analizar al Estado como el protector de la seguridad y custodia de la población mexicana, siendo el encargado de implementar las medidas para garantizarla, situación que en México no acontece.

1.2. SOBERANÍA

Al definir la soberanía resulta inevitable hablar de Estado, al ser este último el que la ejerce directamente a los pobladores que se encuentran establecidos en su territorio; por lo que es definida por la doctrina como *“La suprema capacidad decisoria y ejecutiva del Estado, en virtud de la cual, y en defensa del orden jurídico, se afirma de manera superior aunque relativa al bien común”*,³ por lo que se desprende que el propio Estado es soberanía, ya que es quién la ejerce de manera directa y siempre debe de ir enfocada al bien común de la nación a la cual representa y no sólo a favor de unos partidos o grupos selectos.

De igual forma encontramos que nuestro Derecho no esta dado por un orden natural o divino sino que es creado por un poder soberano quien da vida al mismo, *“...la teoría de la separación de los poderes y la soberanía es concebida en estrecha vinculación con la ponderación de su ejercicio,*

³ Enciclopedia Jurídica, Omeba, Tomo V, apéndice, Argentina, 1986, Editorial Diskill S.A., Buenos Aires, Argentina, p. 307.

*“soberano” es aquel que ejerce – incuestionado – el poder de mando, y es capaz de imponer el orden y la ley...”*⁴

Esto indica la base fundamental que el Estado conformado como tal, es el que tiene la facultad de ejercer un poder soberano el cual no le será cuestionado, por lo que le será inherente la facultad de mando para garantizar libremente de imponer el orden supremo en el Estado que se presume como soberano, así como la ley.

Por otra parte, a la soberanía se le suele unir a otro concepto que es el de independencia y muchas veces se le suele usar como un sinónimo, porque se dice por algunos autores que ambos vocablos han de referirse a *“...la capacidad del Estado para poder tomar por sí ante sí sus decisiones políticas básicas en lo interno y en lo externo – poder emitir o abolir sus leyes y definir a sus aliados y enemigos sin subordinarlas a los intereses de otro u otros miembros o estructuras de la comunidad internacional...”*⁵ como es de observarse, no se trata la independencia de un vocablo que debe confundirse como sinónimo de soberanía, sino como elemento de la propia soberanía en virtud de que ésta busca en realidad tener esa independencia desde el momento en el que es ejercida por el Estado ya, que implica que ningún Estado esta por encima de él, que es soberano.

Asimismo, se encuentra conceptualizada como el poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política. Por lo anterior, la nación como lo veremos más adelante, es uno de los elementos fundamentales al ser ésta quien delega, en un ente llamado gobierno entendido como poder soberano y el cual constituye el propio Estado, dando así la facultad de poder

⁴ ANTONELLA ATTILI, Un Estado para la Democracia, México, 1997, Editorial Miguel Angel Porrúa, p.58.

⁵ AGUAYO QUEZADA, Sergio y MICHEL BAGLEY, Bruce (compiladores), En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, Edit, siglo XXI, 1990, p. 12.

tomar decisiones que implican independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos; siendo concebida la soberanía por Arturo Rosenblueth como “... *un entramado interno/externo que determina la capacidad de autogobierno de toda comunidad en atención a los más diversos nutrientes: económicos, sociales, políticos, culturales, jurídicos, institucionales e inclusive éticos y morales...*”.⁶

Es así, como la soberanía ejercida por el Estado mexicano, reside originalmente en el pueblo, por lo cual todo poder público dimana de él mismo; de lo que se deduce que el pueblo ejerce su soberanía, por medio de los poderes de la unión; tal y como se prevé en los artículos 39 y 41 constitucionales los cuales a la letra expresan:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Así Hans Kelsen refiere que “... *en su capacidad de autoridad jurídica el Estado tiene que identificarse con el orden jurídico nacional...*”⁷, en virtud de que está constituido de manera superior y por lo tanto no admite que exista otro superior a él; asimismo el autor refiere que la soberanía es una cualidad esencial del Estado concebida como, “*el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios...*”, así se observa que la soberanía que un Estado ejerce a sus

⁶ GONZÁLEZ SOZA, LUIS. Agravios a la Nación. La Pérdida de la Soberanía Nacional. Fundación Arturo Rosenblueth, Ediciones Galileo, México, 2000, p. 271

⁷ KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado, Traducción Eduardo García Máynez, edt. Textos universitarios, México 1983, pp. 456-458.

pobladores es de carácter superior el cual garantiza que no es inferior a los demás Estados soberanos existentes en el mundo y que tiene las mismas atribuciones y facultades para no someterse a la jurisdicción de otro Estado que se diga soberano; de ahí su importancia al ser éste, el que otorgue los lineamientos para establecer un régimen de seguridad respecto al territorio en que se encuentren sus nacionales.

1.3. NACIÓN

Una vez tratado brevemente el concepto de Estado, cabe analizar, a la nación o pueblo, como el conjunto de personas que deciden libremente y por sí mismos la forma de gobierno por la que se regirán, así como el de determinar a qué entidad estatal pertenecerán y, en última instancia, a constituirse, si así lo desearan, como Estado independiente, de lo que se destaca que cada pueblo posea su propia identidad nacional. De ahí la importancia que reviste que una nación comparta una lengua, historia, cultura y religión comunes. Para que esto se consolide en la formación de un Estado nacional, por lo que dentro de sus elementos requiere el reconocimiento de un territorio en el que resida el pueblo y la formación de un gobierno que administre ese territorio, en el cual la nación desee establecerse.

Con base en el término, pueblo puede definirse como el grupo de seres humanos que se encuentran directamente vinculados con el Estado establecidos dentro de un mismo territorio, por lo que de esta manera el Estado esta integrado por los individuos cuya conducta se encuentra regulada por un orden jurídico nacional; dentro del ámbito personal de validez que para tal efecto se encuentra determinado por dicho orden; como se observa, cada Estado únicamente comprende un espacio el cual es llamado territorio.

Resulta importante el elemento de la nación mexicana, que queda bajo su voluntad estar constituida en una República Representativa, Democrática y

Federal, estando siempre con la facultad de alterar o modificar su forma de gobierno, tal y como se prevé en el artículo 40 Constitucional, el cual a la letra se transcribe:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Así, la nación es considerada como el orden interior del Estado en un interés nacional, que no se identifica con la suma de intereses personales, pues, si bien cada individuo encuentra el logro de sus aspiraciones particulares en la sociedad nacional, tales intereses no siempre son coincidentes entre sí o con el interés nacional.

En tanto que interés nacional, es el orden interior del país que implica el dominio territorial, la estabilidad social, económica y política y en general el poder, así como las normas jurídicas, estructuras, organismos y actividades tendientes a proteger los intereses prioritarios vitales de la nación contra toda agresión o amenaza procedentes de fuerzas internas o externas.

1.4. PODER SOBERANO

Ahora bien, el Estado necesita de alguien que físicamente pueda representarlo ante la población, al ser éste intangible ante el territorio sobre el cual impera; de esta manera surge la siguiente interrogante *¿En quien delegar la organización política y social que englobe tanto a los individuos como a las instituciones, mismas que deben velar y dirigir los asuntos del Estado?*

Es en este momento en el cual surge el gobierno, quien se encuentra autorizado a establecer y regular las interrelaciones en el ámbito jurídico y social de las personas dentro de su territorio, así como las relaciones de la

comunidad con otras entidades políticas. De esta manera el Gobierno se encuentra consagrado por las personas que forman los órganos administrativos de un Estado, y el cual constituye un poder legítimo, ejercido de modo constitucional, y auxiliado por órganos que forman parte del mismo, a saber Poder Legislativo, órgano al que le corresponde la elaboración de las leyes; Poder Ejecutivo, órgano a quien está encomendada la ejecución de las leyes, Gobierno del Estado; Poder Judicial, órgano u órganos que desempeñan la labor de administrar justicia; esto al hacer énfasis en que el gobierno no sólo es el poder ejecutivo como muchas veces se confunde sino, que también forman parte de él, tanto el poder legislativo como el judicial.

Situación, la anterior que se encuentra consagrada en nuestra Carta Magna en el artículo 49 que a la letra se transcribe:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En consecuencia el poder soberano es aquel que no acepta que haya algo superior; es más, ni siquiera igual a él lo que da certeza de que el pueblo mexicano conservara a pesar de la libertad de otros Estados conformados libres, su soberanía a pesar de ellos, lo que da garantía de que la nación que se encuentre bajo su dominio será poseedor de su protección y tendrá garantizada su propia soberanía del Estado del cual forme parte.

1.5. TERRITORIO

Las agrupaciones son de base exclusivamente humana en el sentido de que basta para constituir una agrupación, un determinado número de hombres

el elemento territorial no interviene más que de una manera enteramente secundaria como un medio subsidiario a lo más de limitar una agrupación que podría ser demasiado extensa.

Por el contrario cuando se trata del Estado y de una manera general de las agrupaciones políticas el elemento territorial cobra al lado del elemento humano una importancia de primer orden; con esto se quiere significar no sólo que los hombres llamados a componer el Estado deban estar establecidos permanentemente en su suelo que constituye su patria, sino que la formación estatal misma supone un territorio sin el cual no podría existir un Estado.

La noción del territorio comprende no solo la superficie del suelo, sino también lo que esta debajo. Cada Estado tiene así, su circunscripción territorial en la que ejerce su correspondiente papel, legisla y cuida de todos aquellos que se encuentran en su territorio.

En efecto el Estado, para realizar convenientemente su misión tiene necesidad de un territorio, es decir de una porción delimitada del suelo, de los que pueda sacar partido como un instrumento de los fines del mismo.

Por otra parte, en el plano interno el territorio viene a reforzar la autoridad del Estado. Resulta así, que en ausencia de un territorio no puede formarse el Estado y que la pérdida de su territorio entraña su completa extinción.

Debemos considerar que el territorio de un Estado, no es sólo la base física sobre la que se sustenta la población perteneciente a él, sino que es el lugar en donde el Estado va a ejercer su dominio e imperio, traduciéndose de esta manera en un poder público, así el territorio puede ser definido como el

“espacio físico donde se desarrollan las relaciones e interacciones humanas de las esferas política, económica, social y militar”⁸

El Estado mexicano comprende una extensión territorial conformada por las siguientes partes, tal y como prevé el artículo 27 párrafo quinto y 42 de la Constitución Política.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (el, sic DOF 20-01-1960) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (intermitentes, sic DOF 20-01-1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el

⁸ MARTINEZ SERRANO, Alejandro, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>

aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

1.6. SEGURIDAD NACIONAL

Dentro de los fines que se deben de considerar como relevantes para cualquier Estado, es el de tener la certeza de garantizar un orden interior dentro del propio Estado y consecuentemente el desarrollo armónico e integral de sus habitantes; este orden interior no se identifica con los intereses que todo individuo posee, partiendo que las aspiraciones que toda persona tiene se desarrollan dentro del Estado y las cuales no son siempre coincidentes con el interés supremo que se tiene como nación, aunque si es obligación del Estado tratar de equilibrarlos siempre atento a resguardar su propia seguridad interna.

Las definiciones que se han hecho del término, sólo se encuentran plasmadas en los planes de desarrollo, como lo fue en el Miguel de la Madrid, cuando de manera explícita refiere de la Seguridad Nacional, que México funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación

dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras. En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques, estableciendo dicho Plan que es preciso considerar a la nación en su totalidad habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno.⁹

Bajo el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari, dicho concepto se hace más legible que en el anterior sexenio, manifestando que la Seguridad Nacional era *“un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición meramente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia”*.¹⁰

Con la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, surgen elementos que además de los generales como lo son, la no-intervención, respeto a la autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias, prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza, igualdad jurídica de los Estados y la cooperación; para el desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo en este sexenio se adiciona lo siguiente: *“la doctrina de la seguridad nacional no ha sido nunca intervencionista ni militarista, sino de escrupuloso apego a la ley, al respeto mutuo y a la negociación como forma de dirimir controversias”*¹¹.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal México, 1983, pp. 58-59.

¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal México, 1989, p. 54.

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México 1995, pp. 12 y 14.

así como preservar la integridad territorial del país, el espacio aéreo y los mares territoriales y patrimoniales frente a otras potencias u organizaciones criminales, asegurar la vigencia del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, actualizar la planeación estratégica de las fuerzas armadas y modernizar sus capacidades militares, operativas y de inteligencia; coordinar a las diferentes instancias públicas para asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la Seguridad Nacional; narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo, entre otros, asimismo en el punto 1.1.3 anuncia la necesidad de actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia, circunstancia esta última que se realizaría hasta el siguiente mandato presidencial.

Con Vicente Fox Quezada, es sin duda el momento en el cual se da relevancia a los temas de Seguridad Nacional y sobre todo de legitimar a través de la legislación, la actuación de los miembros de inteligencia y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, así, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, prevé dentro del punto 7 denominado Área de Orden y respeto, y punto 7.3.2 Seguridad Nacional en el inciso “e) *Promover con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que apegado a Derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen...*”¹²; lo anterior, fue uno de los retos del Ejecutivo en ese momento, lo que finalmente se vio reflejado con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional el 31 de enero de 2005, resultando de suma importancia para el Estado mexicano.

¹² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, México 2001, p 134.

Asimismo, durante el sexenio 2000-2006 se publicó el 11 de junio del 2002, en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual y para los efectos de clasificación de la información, definió a la Seguridad Nacional de la siguiente manera:

“**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XII. Seguridad Nacional: 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;

...

La definición antes transcrita, es anterior a la prevista por la Ley de Seguridad Nacional, pues la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entró en vigor el 12 de junio de 2002. Sin embargo, existen diferencias que hacen la prevalencia de aquella, en atención a los siguientes comentarios:

- La Ley de Seguridad Nacional es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Transparencia es legislación federal ordinaria, por lo que aquella tiene una jerarquía mayor.
- La definición ofrecida por la Ley Federal de Transparencia, tiene un valor jurídico marginal, pues únicamente sirve para establecer reservas a documentos públicos, mientras que la definición contenida en la Ley de Seguridad Nacional, determina la actuación del Ejecutivo Federal en la materia.

- La definición útil para fines de acceso a documentos públicos, está desvinculada de la noción de amenaza, en tanto que la principal virtud del concepto desarrollado en la ley sustantiva en la materia, consiste precisamente en declarar los límites legales y éticos de las acciones de seguridad nacional y hacerlos depender de amenazas concretas.

Para el mandato del actual presidente Felipe Calderón Hinojosa, es *“Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano”*, asimismo, resulta como eje primordial la información e inteligencia al destacado en el punto 1.3, al señalar en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que: *“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... Lamentablemente, en México aún no se cuenta con sistemas homologados a lo largo del territorio nacional y entre los distintos órdenes de gobierno”*.¹³

La inteligencia pues, resulta para el Ejecutivo Federal tema primordial, como se transcribió con antelación, para la toma de decisiones, sin embargo, también se reconocen en dichos ejes rectores que México no cuenta en la actualidad con sistemas que permitan interconectar información entre los distintos poderes del Estado, es decir métodos que permitan compartir información útil.

Retomando la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero del 2005, de la Ley de Seguridad Nacional, el artículo 3º de ésta, concibe por Seguridad Nacional lo siguiente:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Poder Ejecutivo Federal, México 2007, pp. 47 y 67

integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I.** La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II.** La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III.** El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV.** El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V.** La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI.** La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Dicha Ley establece en lo general, como objetivo nacional permanente el bienestar colectivo, la independencia frente a las potencias extranjeras y otros actores de la esfera internacional, la preservación del territorio es el bien jurídico tutelado, el Estado de Derecho y como eje rector de dicha definición el fundar políticas públicas que se conviertan en decisiones para enfrentar las amenazas que al Estado puedan presentarse.

Por lo anterior, tal término debe considerarse como dinámico entre Estado y Estado es decir, las amenazas que presenta un Estado no lo representan para otro; por lo anterior la Seguridad Nacional debe reflejarse en las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que se toman dentro del marco del Derecho, tal concepto constantemente se encuentra en movimiento y suele ser diferente debido a diversas circunstancias, por ejemplo, lo que representa una amenaza para Pakistán, no puede ser la misma para México.

El verdadero avance en la definición legal de Seguridad Nacional, en términos de fundamentar políticas públicas, se encuentra en la fracción I, ya que es la primera vez en la historia de México en que se vincula seguridad nacional a amenazas.

Asimismo, el legislador incluyó en el propio cuerpo normativo un complemento imprescindible: una definición de amenaza, a saber:

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.

Las fracciones de la I a la V y la XII elaboran y complementan las fracciones del artículo 3º de la ley de la materia. Por su parte, las fracciones VI a X señalan las obligaciones contraídas por México mediante instrumentos internacionales como convenciones o tratados, lo cual es perfectamente lógico como ejercicio de recepción del Derecho Internacional convencional en términos del artículo 133 constitucional.

La Ley en comento, en el numeral 4º contiene un complemento natural y necesario, en la construcción de un concepto moderno y democrático de nuestra materia, cuyos ejes cardinales son los propios del Estado de Derecho, determinando los límites legales a los que están sujetas las investigaciones de seguridad nacional, como lo ordena la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional.

Artículo 4.- La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Dichos principios son acordes con las obligaciones que rigen la función pública, y que se encuentran consignados en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.6. 1. INTELIGENCIA

Comenzaremos por señalar que ninguna nación, ni siquiera las más poderosas, podrá por sí sola brindar respuestas a los problemas que plantean sus amenazas. Consecuentemente, la producción de inteligencia se presenta como una tarea imperativa e irrenunciable para todo Estado, en especial para aquellos que como México muestran debilidades estructurales crónicas.

Por ello, resulta lógico que las instituciones y los organismos responsables de las funciones de la seguridad nacional en México, tengan a su cargo la obtención y el manejo de la información, para diagnosticar y evaluar los fenómenos que “amenacen” la seguridad interna o externa de la Nación; y que facilite la toma de decisiones para su atención¹⁴.

En ese orden de ideas, los servicios de inteligencia al procesar la información, contribuyen a atenuar la incertidumbre en la toma de decisiones para la seguridad nacional, es decir las decisiones del más alto nivel para enfrentar las amenazas y riesgos; pero también para detectar y aprovechar coyunturas favorables en los diversos programas de desarrollo nacional. Sintetizando lo anterior, Agustín Maciel ha expresado: “...*La seguridad nacional no sólo se relaciona con las amenazas que enfrenta un país, sino también con las oportunidades que pierde si no existe una visión traducida en política...*”¹⁵.

No resulta fácil abordar el término inteligencia cuando durante décadas se ha concebido de manera errónea por la sociedad, quienes directamente la asocian como espionaje, siendo que esta actividad se encuentra tipificada como delito en la legislación penal de nuestro país, por citar algunos ejemplos en los artículos 127 al 129, del Código Penal Federal, se establecen los delitos contra la nación.

Asimismo, se requiere contar con legislación sobre inteligencia, en virtud de que este término sigue siendo concebido de manera errónea, no obstante, lo anterior con la Ley de Seguridad Nacional, se da el primer esbozo del término inteligencia que a continuación se transcriben:

¹⁴ BOHÓRQUEZ A, EDUARDO y SORIANO, JUAN PABLO. “Inteligencia y Seguridad Nacional en México”; Revista *Este País*, México, enero de 1995, p. 58 citado en HERNÁNDEZ BASTAR, MARTÍN: El Contexto Actual de la Seguridad Nacional en México. Una Propuesta de Agenda Institucional; INAP; México; 2001; p. 151.

¹⁵ MACIEL PADILLA, AGUSTÍN. La Seguridad Nacional, Concepto y Evolución en México. El Colegio de San Luis. San Luis Potosí. S.L.P. 2002, p. 77.

Artículo 29. Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Artículo 30. La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

Artículo 31. Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

Artículo 32. Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

Los sentidos de los artículos anteriormente transcritos son, el de legitimar las disciplinas de inteligencia, así como el de las actividades gubernamentales que diversos servicios militares y civiles realizan en prevención y contención de fuerzas que pretendan vulnerar la capacidad de la nación.

En realidad el término inteligencia, resulta de suma importancia al ser ésta la herramienta con la que cuenta el Estado para determinar cuales son las amenazas que atentan contra su soberanía, e independencias nacionales, el mantenimiento del orden constitucional y en general los derechos de sus habitantes, esto significa que en primer lugar la inteligencia no es un hecho sino una forma de ver el hecho; segundo, la inteligencia siempre ha de referirse a alguien más, es decir no se recolecta, ni se produce inteligencia sobre nosotros mismos, ese alguien sobre de quien se informa siempre será un rival o un posible enemigo, toda vez que al ser la inteligencia el instrumento para enfrentar el conflicto, siempre será indudablemente el hecho de que el Estado conserve su soberanía al estar enterado a través de la generación de los productos de inteligencia, es decir la información necesaria sobre las posibles amenazas y riesgos que pueda tener tanto en su interior como exterior; de ahí

la importancia que reviste la generación de inteligencia en el Estado para prever el posible peligro que le implique garantizar la paz y justicia social, así como su propia soberanía.

CAPÍTULO 2

INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

La inteligencia se genera en un principio con una operación fundamental de carácter metodológico, de la cual depende la consecución exitosa del proceso mismo, a saber determinar con precisión aquello que se ignora frente a una situación conflictiva provocada por una amenaza a la Seguridad Nacional; idealmente, es el usuario de la inteligencia quien determina las lagunas de conocimiento especializado que requiere para iniciar su propio proceso de toma de decisiones.

Los servicios de inteligencia, en la medida de lo posible, tienen la obligación de anticipar los requerimientos que el usuario pueda demandar o incluso, aquellos que pasen inadvertidos por el usuario, con lo que cumple una función de alerta temprana.

Se requiere entonces que el ciclo de inteligencia sea transparente, que sea conocido por los servidores públicos y por la sociedad civil, a fin de que exista una mejor plataforma conceptual para el control democrático y la legitimidad del sistema de toma de decisiones políticas fundamentales.

El problema total de cualquier tomador de decisiones consiste en reducir la incertidumbre. Ello se logra –si bien parcialmente- construyendo un campo cognitivo que articule toda la información pertinente para comprender la situación y para transformarla, constituyendo así, un marco lo suficientemente operativo para que sea posible transformar la decisión en políticas públicas que

se actualicen en actos de gobierno.¹, es precisamente la misión específica de un servicio de inteligencia en un régimen democrático y de Derecho.

En efecto, “...*el ciclo de la inteligencia debe integrarse lo más posible en el proceso de elaboración de políticas públicas...*”², al ofrecer productos confiables que otorguen certidumbre a la toma de decisiones y propicien la eficiencia en el uso de recursos y esfuerzos públicos.

Para que ese alguien a quien le corresponde tomar decisiones, a efecto de reducir la incertidumbre que ciertas circunstancias le generen y a efecto de encontrarse en posibilidad de tomar la mejor decisión, resulta necesario comprender tanto a los servidores públicos que la generen como a los ciudadanos, lo que nos lleva a legitimar el ciclo de inteligencia, cuya tarea es el de integrar las decisiones que han de definirse en políticas públicas, cuyo producto propicia las decisiones que han de hacer del uso de recursos y esfuerzos públicos.

Sin pretender elaborar una definición definitiva o que busque el consenso de especialistas, para los fines de la presente tesina, por inteligencia se entenderá: *el proceso gubernamental mediante el cual se genera conocimiento útil, para la prevención o neutralización de una amenaza a la seguridad nacional, a partir de datos ciertos y útiles.*

Goza de virtual unanimidad la concepción de dicho proceso como un ciclo, compuesto por las fases siguientes a saber:

- a) Planeación operativa,
- b) Recolección,
- c) Procesamiento,

¹ MULLER, PIERRE, *Las Políticas Públicas*, trad. del francés por Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2002, p. 71.

² WARD PITFIELD, ELCOCK, *Perspectiva General de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, en los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo*; Revista de Administración Pública No. 101; INAP; México 2000; p. 7.

- d) Difusión, y
- e) Explotación³

En el estudio de las fases del ciclo, se debe tener en cuenta siempre que la finalidad del trabajo de inteligencia está vinculado a la generación o modificación de políticas públicas estratégicas frente a amenazas concretas a la seguridad nacional. Así, Kent señala *“Su tarea podría ser descrita en dos etapas: 1) el agotador examen de la situación para la que es requerida una política y 2) la exploración objetiva e imparcial de todas las soluciones que el problema ofrece”*⁴.

En su carácter de paradigma, el *“ciclo de la inteligencia”* pretende en el mejor de los casos, explicar la realidad a la vez de indicar como debería ser.

Fases que se describen brevemente a continuación:

2.1 PLANEACIÓN OPERATIVA

Los elementos esenciales de información llegan a un enfoque y contexto a la situación conflictiva requerida. Tener conocimiento de lo que quiere y necesita el usuario de inteligencia para estar en posibilidad de satisfacer el requerimiento original. Son esos planteamientos el insumo básico de un producto terminado de inteligencia, los errores en la formulación, demeritan en su posterior recolección y procesamiento, de ahí su importancia.

Dependiendo del estado de desarrollo y de la estructura orgánica de cada servicio de inteligencia, la disposición de dichas unidades y debido a criterios

³ KRIZAN, LISA, *Intelligence essentials for everyone*, Occasional paper number six, Joint Military Intelligence College, Washington DC, 1999, p. 8.

⁴ KENT, SHERMAN, *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*, 3ª ed., Traducción del inglés por Juan Carlos Saint, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1967, pp. 11 y 12.

geográficos temáticos o según la disciplina de inteligencia en que se especialicen.

2.2. RECOLECCIÓN

Con la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional, se reconoce jurídicamente las labores en el campo de la inteligencia desarrolladas por las diversas instancias del Estado Mexicano encargadas de generar inteligencia, dentro del marco legal, ello queda de manifiesto en el artículo 31 que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 31. Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

Los métodos antes citados se generan bajo un criterio operativo para constituir lo que se conoce como disciplina de inteligencia, es decir, dentro del marco legal existente, por lo que cualquier maniobra ilegal impone un riesgo tanto al ejecutante como al servicio, costo que siempre será mayor que la utilidad que pueda aportar el dato recopilado.

Así las cosas, los manuales de inteligencia en su mayoría reconocen tres disciplinas básicas de generar inteligencia los cuales son: *HUMINT*, *TECHINT* y *OSINT*.

HUMINT es el acrónimo de Human Intelligence, esto es inteligencia humana o más apropiadamente, inteligencia de fuente humana. Comprende fundamentalmente técnicas tales como la observación –en sus variantes de vigilancia estática y vigilancia móvil-, el sonsacamiento –una forma de entrevista dirigida-, y la comunicación encubierta –ubicación y uso de buzones,

codificación de mensajes, etc.-, útiles todas ellas para el desarrollo de informantes.⁵

Es la disciplina más antigua y suele asociársele al espionaje⁶. Si bien coinciden superficialmente en lagunas técnicas, el espionaje es en México un delito del orden federal tipificado por los artículos 127⁷ al 129 del Código Penal Federal y las operaciones de HUMINT, debidamente ejecutadas en los términos del artículo 31 de la Ley de Seguridad Nacional, son un instrumento legítimo.

Por su parte, TECHINT es el acrónimo de Technical Intelligence o inteligencia de fuente técnica. Agrupa procedimientos cuyo común denominador es el uso de algún instrumento para que la recolección de información para la Seguridad Nacional, pueda sea consumada y está limitada. Abarca desde la fotografía o el monitoreo de medios de comunicación electrónicos -radio, televisión- hasta emisiones más sofisticadas como las de radio, radar, láser, etc.

8

La intervención de comunicaciones privadas en sus modalidades de llamadas telefónicas y mensajes vía correo electrónico, deben ser catalogadas como TECHINT. Son las especies más conocidas y las que mayor rechazo despiertan por parte de representantes de la sociedad civil. Es claro que en las sociedades modernas, las capacidades de interceptación no se limitan a las

⁵ Cfr. <http://www.intelpage.info/tecnologia.htm>. página consultada el 21 de mayo de 2009.

⁶ Cfr. SHULSKY, ABRAM N.: *Silent Warfare. Understanding the world of intelligence*, 2nd. ed., Brassey's, New York, 1993, p. 11.

⁷ Sólo para muestra se transcribe el siguiente numeral del Código Penal Federal:

Artículo 127.- Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que 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. La misma pena se impondrá al extranjero que 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.

Se aplicará la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al 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.

⁸Cfr. SHULSKY, ABRAM, p. 22.

dependencias oficiales, sino que están al alcance de la delincuencia organizada, los grupos subversivos, los partidos políticos, etc; con la diferencia fundamental de que aquellas son legítimas por estar limitadas por un marco jurídico.

La Ley de Seguridad Nacional regula esta clase de inteligencia de los artículos 33 al 42 (inteligencia para la Seguridad Nacional). También lo hace la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en sus artículos 8º segundo párrafo, y del 17 al 28, (inteligencia criminal), si bien con alcances jurídicos distintos. Son dos casos de una misma herramienta al alcance del Estado mexicano para tutelar un bien jurídico superior al de la privacidad de las personas. En ambos casos, la intervención de un Juez Federal garantiza que la intrusión a la intimidad se realice con apego a los derechos civiles y motivada por una amenaza actual a la seguridad nacional.

La última disciplina básica de inteligencia se conoce como OSINT. Se refiere a la inteligencia derivada de fuentes abiertas, pues es acrónimo de *Open Source Intelligence*. Aún antes de la aparición del Internet se reconocía a la fuente abierta como el origen de la mayoría de la inteligencia estratégica. Algunos autores señalan hasta el 90%⁹.

Otra variedad de OSINT son los registros públicos, valiosos porque su explotación es segura –cumplimentando los trámites debidos- y especialmente porque aportan “*datos duros*” es decir, aquellos soportados por documentos que, además tienen valor legal.

2.3. PROCESAMIENTO

Dicha fase necesita talento e imaginación como la anterior, pero con una orientación distinta, que consiste en atribuir un hecho o una serie de hechos con referencia a un fin. En el caso de los servicios civiles de inteligencia; el fin

⁹ Cfr. KENT, SHERMAN, Op. cit., p. 236.

genérico no puede ser otro que la preservación de la Seguridad Nacional, es decir, *“mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”* como lo prevé el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional.

Esta fase del ciclo de inteligencia es la que más se asemeja a la investigación de corte académico o científico, porque la concreción de datos en productos de inteligencia transita por la aplicación de un método similar –pero no idéntico- al científico. Los científicos estudian el mundo para describirlo, la comunidad de inteligencia lo hace para conducirlo. Este es pues, el momento de la creación de hipótesis, de la reflexión, de la ponderación de la situación y de la exploración imparcial de todo posible curso de acción, pensando en la consecución de los objetivos nacionales, mediante la adopción de políticas públicas.

2.4. DISEMINACIÓN

La programación imprime también racionalidad en el diseño de un sistema de entrega de productos, esencia de esta fase del ciclo, conocida técnicamente como diseminación. Los valores que debe servir son la seguridad y la oportunidad. La seguridad ya que: *“...las comunicaciones constituyen el eslabón más débil de cualquier organización de Inteligencia”*¹⁰ y esta fase tiene que ver con comunicar al servicio con el usuario.

Los criterios básicos utilizados para decidir la diseminación de un producto determinado a un usuario son: a) derecho a saber y b) necesidad de saber.

En esta fase el producto de inteligencia debe ser conocido únicamente por quien tiene la facultad de poder explotarlo, por lo que dicha entrega se encuentra jerarquizada es decir, sus usuarios son quienes de conformidad a un ejercicio de análisis de atribuciones o necesidades, conocen las piezas de

¹⁰ WRIGHT, PETER y PAUL GREENGRASS, *Cazador de Espías*, traducción del inglés por Floreal Mazía; Javier Vergara Editor; Buenos Aires; 1988; p. 67.

inteligencia relevantes para el ejercicio de sus funciones. Es esta una manifestación del principio de contrainteligencia conocido como compartimentación de información, es decir, cada quien sabe lo que tiene que saber.

2.5. EXPLOTACIÓN

La explotación de la inteligencia, se vera reflejada en políticas públicas que deberán adaptarse en términos de decisión política fundamental, como se debe utilizar y en que momento, siendo esta la última fase del ciclo de inteligencia y que tal como la primera, se consuma fuera del servicio.

En México, corresponde exclusivamente al Presidente de la República “...preservar la seguridad nacional...” según la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, es un ramo de la administración pública federal y como tal, está sujeto a la distribución de negocios a la que se refiere el artículo 90 de la Carta Magna.

En otras palabras, las acciones de seguridad nacional sugeridas por los productos de inteligencia y transformadas por el Presidente de la República recaen de manera unipersonal en éste y sus órdenes, se ejecutarán por las Secretarías de Estados y órganos desconcentrados que están previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que actúan en la esfera de las atribuciones que les determina dicha ley. Imaginar otro esquema de operación, implicaría un sinnúmero de casos de invasión de competencias que harían inoperables las decisiones presidenciales. Por ello mismo, la Ley de Seguridad Nacional es en su mayor parte, una norma de coordinación mas que de creación de facultades legales o de establecimiento de aspectos doctrinarios.

Ello es patente en el diseño del Consejo de Seguridad Nacional plasmado en la Ley en cita, cuando lo define como “*instancia deliberativa*”, toda vez que las facultades originarias son del Presidente de la República. Los titulares de las dependencias y entidades federales que integran el Consejo, al actuar en la esfera de la competencia que la referida ley específicamente les fija, asesoran, sugieren y facilitan al Presidente la toma de una decisión, pero ejercen las órdenes recibidas siempre mediante atribuciones derivadas de aquellas otorgadas por la Constitución al Titular del Ejecutivo Federal.

En la práctica, pues, la fase de explotación significa revestir el conocimiento especializado propio de la inteligencia, de la potestad propia de una orden presidencial o a nivel de Secretario de Estado. Es claro que no todo producto de inteligencia generado en las esferas militares y civiles llega al Consejo de Seguridad Nacional o incluso al Presidente.

Ello se explica porque además de este último, existen otros altos servidores públicos que son usuarios de diversos servicios de inteligencia. Cada uno de ellos podrá explotar la inteligencia con que cuente, mediante el ejercicio ordinario de las atribuciones legales que tenga reconocidas.

A pesar de todo lo dicho en este capítulo, el ciclo puede romperse en cualquiera de sus fases, por razones tan diversas como la suerte o la deficiente administración de recursos. En cualquiera de esos casos, el esfuerzo se frustra, los recursos se pierden, el conocimiento no puede lograrse y la decisión no puede ejercerse. La Nación en general y el Gobierno en particular queda a la merced de las circunstancias, incapaz de tomar una decisión o asumiendo la incertidumbre propia del desconocimiento.

CAPÍTULO 3

PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX- CONSTITUCIONAL PARA QUE EL CONGRESO LEGISLE EN MATERIA DE INTELIGENCIA

3.1. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DEL ESTADO

Hablar de Constitución, es hablar de una herramienta de ordenamientos indispensables para la convivencia social y límites del poder, mediante una determinada organización para su supervivencia.

Por lo que la Constitución es, ante todo una norma jurídica y por consecuencia es de cumplimiento obligatorio.

3.1.1. CONCEPTO CONSTITUCIÓN

El concepto Constitución se encuentra conformada por tres significados básicos.

1. Como un Sistema de Garantías de libertad, se divide en constituciones liberales y no liberales basado en un concepto de Montesquieu quien refiere “Unas constituciones tienen como objeto y fin inmediato, la gloria del Estado, y otras las de la libertad política de los ciudadanos, sin embargo estos dos criterios son igualmente legítimos y valiosos para la vida política del Estado.”¹

2. La Constitución en cuyo contenido se establezca la División de poderes, determinada así desde el siglo XVIII, por ser el principio general de libertad individual y garantía orgánica contra el abuso del poder

¹ De la Hidalgo, Luis, Teoría Constitucional, Editorial Porrúa, México 2007, p.19.

3. Como documento escrito, es inicialmente un pacto entre gobernantes y la representación popular pero transformado en una ley constitucional.

Así, nuestra Carta Magna se encuentra conformada de la siguiente manera:

Por su Contenido:

- A) Parte dogmática y parte orgánica
- B) Formal y Material

A) Parte Dogmática

En esta parte se establece la libertad del individuo y se incorporan ciertos derechos individuales en dos formas:

Los de libertad ilimitada pertenecientes al individuo en forma aislada, llamados derechos absolutos como lo sería los de libertad de pensamiento.

Los derechos del individuo relacionados con los demás, por ser parte del todo social o colectivo, como la libertad de culto, o bien prensa, en virtud de que son otorgados por el Estado con ordenación y limitaciones en su ejercicio

A) Parte Orgánica

Complementaria a la anterior, es denominada de esta manera en virtud de que ésta corresponde a la organización interna del poder público, en la que se encuentra su organización, facultades y limitaciones, parte en la que se establece la división de poderes, así como el de responsabilidad de los servidores públicos que conforman los poderes públicos.

Ahora bien en su sentido formal la Constitución para Kelsen, es llamado así, por que establece un conjunto de preceptos, cuya reforma está sujeta al procedimiento contenido en la propia Constitución.²

En su sentido material, la parte formada por los preceptos destinados a regular la creación de normas generales, principalmente leyes, igualmente dentro del concepto material de la Constitución existen los derechos de los poderes de la federación y de los Estados, como pueden ser los conceptos de supremacía constitucional e inviolabilidad, ello basado en la imposibilidad de poder ser incluidos en la parte dogmática como tampoco en la orgánica , porque carecen del sistema constitucional.

En cuanto a su forma nuestra Constitución es rígida en virtud de que para ser reformada o adicionada se necesita de un procedimiento especial o un órgano específico para realizarlas creada por la misma Constitución, como lo sería el poder constituyente.

Por lo anterior, la Constitución es la norma suprema del Estado mexicano, en la cual se prevén los mecanismos de resolución ante eventuales conflictos, haciendo funcional la convivencia social de sus gobernados, en consecuencia dotada de supremacía y perdurabilidad, tal y como se vera más adelante.

3.1.2. SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN.

Como norma Suprema del Estado, la Constitución se encuentra dotada de supremacía del orden jurídico original, así como por encima de los tratados internacionales y desde luego, respecto de las leyes constitucionales y demás ordenamientos jurídicos que en su expedición y aplicación deban ajustarse, a los designios de la norma fundamental, tal y como se prevé en el artículo 133 Constitucional que a la letra se transcribe:

² Idem. p 21.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Sobre la anterior, disposición se han emitido diversos criterios jurisprudenciales, ello en virtud de que los tratados internacionales, refiere el citado artículo serán la Ley Suprema de toda la Unión, así como la relación jerárquica que guardan las leyes federales con los tratados internacionales, emitiendo la Suprema Corte, la siguiente tesis:

Registro No. 192867, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Página: 46, Tesis: P. LXXVII/99, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del

tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

Por lo anterior, la Constitución en virtud de ser creada por un poder constituyente el cual se origina precisamente para darle vida, por lo que nace invariablemente con la superioridad sobre las normas dictadas por los poderes constituidos, manteniendo su perdurabilidad y su restablecimiento en caso de interrupción a su observancia tal y como lo prevé el artículo 136, constitucional.

Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

3.1.3.- REFORMAS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 135, la posibilidad de ser adicionada o reformada, previamente el procedimiento establecido para ello.

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El autor Sánchez Bringas, define a la revisión constitucional, como la acción de someter a un nuevo examen una cosa para corregirla o repararla es decir, al procedimiento que debe seguirse para lograr el ajuste sin consumir propiamente una reforma.³

A la adición a la Constitución, como su nombre lo indica en adicionar o añadir algo, consistente en la ampliación del texto constitucional, pero no cuando la modificación consiste en cambiar el sentido del texto sin añadirle algo, ni cuando se suprime algún precepto.

Cabe señalar que estos temas requieren de un estudio amplio, los cuales se incluyeron en el presente trabajo de una manera muy breve, debido al formato del presente trabajo, siendo tema medular de este estudio, razón por la cual que resultan necesarios tenerlos presente, ya que el objeto del presente trabajo prevé una reforma en materia constitucional.

³ SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2001. P. 236.

3.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril del 2004, del decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89, ambas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, empiezan a darse los primeros pasos legales a efecto de legislar en materia de Seguridad Nacional, materia que hasta ese momento no se encontraba prevista, y que si bien el órgano de inteligencia denominado Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el cual se encuentra adscrito como los órganos desconcentrados bajo el amparo de la Secretaría de Gobernación, no se legitimaba su actuación en términos de inteligencia como lo hace ya la ahora Ley de Seguridad Nacional, no solo al citado órgano de inteligencia civil, sino a las instancias encargadas de generar inteligencia para la Seguridad Nacional, más aún el definir legalmente a ésta y al reconocer por primera vez un catálogo de amenazas, así como a la inteligencia y a su vez a la contrainteligencia.

3.1.1. SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

Es común que se utilice indistintamente el concepto de seguridad pública y el de seguridad nacional, pero son términos totalmente diferentes; así la seguridad pública es la que cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controla al poder y norma sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden privado, como condición necesaria para la vida social.⁴

Es decir, la seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que quebranten o

⁴ AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2000, pp. 83-84.

supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21 define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. En tanto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que regula este precepto constitucional señala en su artículo 2 que *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

La doctrina de seguridad nacional en cambio, tiene como objetivo la defensa e integridad del territorio nacional mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares; el Estado puede proporcionar en una época determinada a la nación para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales a pesar de los antagonismos existentes, es definida en la Ley de Seguridad Nacional.

Cabe destacar las siguientes diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública:

a) Seguridad Nacional:

- Es materia federal.

- Su finalidad es mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
- Sus herramientas de actuación son la operación de tareas de inteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o desactivación de riesgos o amenazas a la integridad, estabilidad o permanencia del Estado mexicano.

b) Seguridad Pública:

- Es materia concurrente (participan Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios).
- Su finalidad es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- Sus herramientas de actuación son la prevención, persecución, sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores.

3.1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En atención a lo expuesto en el punto que antecede, el artículo 73 fracción VI Constitucional, se modifica al establecer que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, situación que aconteció con la aprobación y publicación de la Ley de Seguridad Nacional.

Así las cosas, el artículo 89 fracción VI constitucional, establece como facultad y obligación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea

del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

3.1.3. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

El término legal de Seguridad Nacional, encuentra su nacimiento con la publicación en la Ley de Seguridad Nacional, expedida por el Congreso de la Unión, con facultades explícitas en el artículo 73 fracción XXIX-M, Ley que por jerarquía es de carácter federal, estando por encima de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual con su publicación en el año 2002, resulta la primera en otorgar al marco normativo mexicano hasta ese entonces un término legal en materia de Seguridad Nacional, aplicable en el ámbito de su competencia, es decir información y para efectos de clasificación de ésta.

Que como control legislativo, la ley de la materia prevé en su artículo 57 la integración de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;

- VI.** Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII.** Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII.** Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y
- IX.** Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

De las siguientes atribuciones se aprecia que esta comisión se encuentra facultada para requerir al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, diversa información relacionada con la materia, pero también en la fracción VII esta Comisión solicitará al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y a las instancias correspondientes, resultados de revisiones, auditorías y procedimientos, lo que conlleva a que dicha ley no es específica del referido Centro de Inteligencia Civil, pero al ser considerada la propuesta que se plantea en esta investigación, daría mayor control legislativo al Congreso, a legislar sobre Inteligencia, no siendo óbice que dicha facultad daría pie a expedir diversas disposiciones en esta materia.

Ahora bien, cabe destacar que dicha ley no es exclusiva del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sino de las instancias y sobre todo de servidores públicos que llevan a cabo actividades de inteligencia para la Seguridad Nacional, y que se encuentra un título referido a tal órgano de inteligencia, es por que únicamente se encontraba regulado en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, por ello resultaba necesario ser considerado en la misma de manera especial, siendo por demás mencionar que dependencias como la Secretaría de la Defensa Nacional, cuentan con diversas disposiciones que regulan sus áreas encargadas de inteligencia, entre otras dependencias.

3.1.4. REGLAMENTO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EJECUTIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Ahora bien, y a diferencia de la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, dicha reglamentación no fue expedida por el Congreso de la Unión sino por el Ejecutivo Federal con base en las atribuciones establecidas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en relación a los artículos 1, 2, 9, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 25 y 26 de la Ley de Seguridad Nacional, y 13 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha reglamentación se avoca principalmente a establecer como su nombre lo indica, a coordinar las acciones ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, reflejadas en políticas públicas, procesos de decisión en política fundamental, integración de inteligencia estratégica, planeación y dirección de emergencias y operaciones de seguridad, de la protección, de la colaboración de entidades federativas y de la salvaguarda de los derechos humanos, todos ellos relacionados a la inteligencia para la Seguridad Nacional, tema central de la presente investigación, ya analizada de manera somera.

3.2. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-M CONSTITUCIONAL PARA QUE EL CONGRESO LEGISLE EN MATERIA DE INTELIGENCIA.

El artículo 73 Constitucional, objeto del presente trabajo, ha sido reformado en 60 ocasiones, siendo la primera el 8 de julio de 1921, y hasta este momento la publicada el día 4 de mayo de 2009, reformas que establecieron la primera de ellas legislar en materia de educación y la última de ellas para reformar al párrafo primero de la fracción XXI del artículo que nos ocupa, la cual faculta al Congreso a expedir una ley general en materia de secuestro, así como para legislar en materia de delincuencia organizada.

No obstante lo anterior, y sin lugar a duda para efectos de la presente tesina, la reforma número 47 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril del 2004, para la que suscribe resulta relevante, en virtud de que se dota al Congreso de la Unión al adicionar la fracción XXIX-M para legislar en materia de Seguridad Nacional, asimismo, faculta al Poder Ejecutivo a preservar la Seguridad Nacional al reformar la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que a la letra dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

El artículo 73, fracción XXIX-M efectivamente faculta al Congreso de la unión a expedir leyes en materia de Seguridad Nacional, situación que se encuentra perfectamente articulada, no así al referir “...estableciendo los requisitos y límites de investigaciones correspondientes”, ¿A cuáles requisitos y límites de investigaciones se refiere la citada fracción?, si ha sido este termino tan claramente definido por la Ley de Seguridad Nacional, Ley expedida precisamente por el Congreso de la Unión, luego entonces por que no ha de plasmarse precisamente desde la Constitución su regulación, ya que se encuentra estrechamente relacionada la Seguridad Nacional a la inteligencia, lo que daría certidumbre a la sociedad y la posibilidad de dotar a la profesionalización de los servidores públicos, que día a día la llevan a cabo.

Lo anterior, aunado a los razonamientos expuestos, generaría certidumbre a los servicios de inteligencia, logrando que la sociedad no relacione estas actividades trascendentales con espionaje.

La Seguridad Nacional es sin lugar a duda, tema medular para la toma de decisiones que en materia de Seguridad Nacional han de observarse para preservar la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Se abordó en el presente trabajo, el ciclo de inteligencia y sus diversas etapas, mismas que de no llevarse a cabo conforme e Derecho vulnerarían garantías individuales, por ello resulta indispensable que sea reglamentado la forma en que las técnicas que conlleven a realizar inteligencia se encuentren reguladas, en virtud de que son precisamente estas técnicas las que generan los productos de inteligencia, que han de considerarse para afrontar posibles amenazas a la nación mexicana.

Existe la idea equívoca en nuestra sociedad de equiparar las tareas de inteligencia con las de espionaje, sin considerar que esta última práctica constituye un delito federal en nuestro sistema jurídico. En efecto, el Código Penal Federal, en su título primero “de los delitos contra la seguridad de la nación”, tipifica esas conductas de los artículos 127 al 129.

Al prever como supuesto de dicho delito, a los extranjeros residentes en territorio nacional por a) tener relación o inteligencia (en el sentido de intercambio de datos) con persona, grupo o gobierno extranjeros o dar instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior (artículo 127); o bien b) proporcionar, sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones, o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares (artículo 127).

A mexicanos 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 128).

A cualquiera que teniendo conocimiento de las actividades de un espía y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades (artículo 129).

Asimismo, al trabajo de inteligencia se le ha querido equiparar a la revelación de secretos. Diversas hipótesis normativas aparecen en el Código Penal Federal aplicables a cualquier persona:

- a)** Accesar ilícitamente a sistemas y equipos de informática (artículo 211 bis);
- b)** modificar, destruir o provocar pérdida de información contenida en sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad (artículo. 211 bis 1);
- c)** conocer o copiar sin autorización información contenida en sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad (artículo. 211 bis 1).

En este contexto, la Seguridad Nacional sería el resultado neto y positivo de la ejecución de decisiones estratégicas, mientras que la inteligencia para la Seguridad Nacional se mueve en el plano de la reflexión y la consulta, previas a la decisión.

Por ello, resulta lógico que las instituciones y los organismos responsables de las funciones de la Seguridad Nacional en México, tengan a su cargo la obtención y el manejo de la información, para diagnosticar y evaluar los

fenómenos que “*amenacen*” la seguridad interna o externa de la Nación; y que facilite la toma de decisiones para su atención.

El artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal, señala las entidades del Ejecutivo productoras de inteligencia, a saber:

En el ámbito castrense se enumera:

- El Estado Mayor de la Defensa Nacional, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- El Estado Mayor General de la Armada, dependiente de la Secretaría de Marina Armada de México; y
- El Estado Mayor Presidencial, dependiente directamente del Titular del Ejecutivo Federal.

En el ámbito civil se señala a:

- El Centro de Planeación para el Control de Drogas, hoy denominado Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), dependiente de la Procuraduría General de la República;
- La Unidad contra la Delincuencia Organizada; hoy denominada Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada, igualmente adscrita a la Procuraduría General de la República;
- La Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, bajo la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública Federal; y
- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, adscrito a la Secretaría de Gobernación.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, omite diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que desarrollan tareas específicas de inteligencia para el combate a la evasión fiscal.

Por lo anterior manifestado, se propone que dicho artículo, se reforme para quedar de la siguiente manera:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional e inteligencia, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones derivadas de éstas.

Aun y cuando en diversos medios se estima que sería deseable que el Estado tuviera mayores capacidades y atribuciones en materia de inteligencia para la Seguridad Nacional, se considera que su verdadero alcance se demostrará en la medida en que pueda conducir legalmente la acción gubernamental en casos concretos. Seguramente se revelará insuficiente, pero es difícil evaluarla a priori, particularmente en una materia tan dinámica, y en el contexto de la modificación a los paradigmas rectores del proyecto nacional construido en el anterior sistema político mexicano y la consolidación de uno nuevo establecido con base en la democracia.

Aunado a lo anterior, vale la pena señalar que, si bien parece aceptable la forma en que el trabajo de inteligencia está normado en la Ley de Seguridad Nacional, se estima que el mismo debe de legislarse de manera separada, en una primera etapa para otorgarle facultades al Congreso a efecto de que legisle en la materia, que como ya se refirió, los procesos que han de utilizarse para generar inteligencia para la Seguridad Nacional, deben encontrarse normados, garantizando la salvaguarda de garantías individuales y transparentar el procedimiento de inteligencia, que como ya se dijo mucho, ésta de ser una guerra sucia y mucho menos el delito de espionaje.

Asimismo, en una segunda etapa deben otorgarse al Estado mayores atribuciones en la materia, para regular aspectos relativos a la organización y profesionalización de la actividad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La inteligencia es un factor de suma importancia para la Seguridad Nacional; requiere dar un segundo paso al encontrarse establecida constitucionalmente, que la Ley de Seguridad Nacional establece por primera vez un concepto de inteligencia.

SEGUNDA.- Después de muchos años México cuenta con un concepto legal de Seguridad Nacional, de inteligencia, así como de un catálogo de amenazas que en su oportunidad, pueden vulnerar a la Seguridad Nacional del Estado mexicano.

TERCERA.- La inteligencia es un mecanismo que lejos de lo que la mayoría de la sociedad piensa, resulta necesario, para todo Estado contar con ella, siempre en estricto apego a la Ley, ya que de no ser así, no es inteligencia de Seguridad Nacional y sí en cambio se convierte en un delito del orden federal.

CUARTA.- Si con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional, se dio un paso gigantesco en materia de Seguridad Nacional, también lo es que representa el primer paso para que los servicios de inteligencia se encuentren capacitados, situación que sólo se verá reflejada con productos de inteligencia eficaces que logren en su oportunidad desactivar probables amenazas a la nación mexicana.

QUINTA.- Al ser reformado en el año 2004 el artículo 73 fracción XXIX-M, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dio pauta a la creación

de la Ley de Seguridad Nacional y no así al Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, asimismo definió por primera vez amenazas al Estado mexicano y otorgó atribuciones al órgano de inteligencia civil mexicana.

SEXTA.- La Ley de Seguridad Nacional, no regula explícitamente al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sino a las dependencias y en específico a los servidores públicos que se encuentran en áreas relacionadas con la Seguridad Nacional, es decir a quien llevan a cabo tareas de inteligencia, para la preservación del Estado mexicano.

SÉPTIMA.- Resulta indispensable que sea el Congreso de la Unión quien legisle, no sólo a la Seguridad Nacional, sino a la inteligencia, a efecto de que ésta se lleve a cabo con estricto apego a normas que produzcan certidumbre a la sociedad y respeto estricto a garantías individuales, y que a su vez garantice productos de inteligencia de calidad para la creación de políticas públicas que sirvan a la toma de decisiones para enfrentar posibles amenazas a la seguridad del Estado mexicano.

OCTAVA.- Resulta necesaria la adición a la fracción XXIX-M del artículo 73, en virtud de que la actual fracción prevé “... *estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes*”, se desconoce a que límites y requisitos se refiere, por que no se precisa si se trata de inteligencia para la Seguridad Nacional, o a que se refiere, pero sí en cambio se previera explícitamente el Congreso podría de esta manera expedir una ley exclusiva en la materia como ya sucede en otros países.

FUENTES.

BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUAYO SERGIO y BAGLEY, BRUCE M. (compiladores) En busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, Edit. Siglo XXI, México, 1990.
2. ATTILI, ANTONELLA Un Estado para la Democracia. México 1997, Editorial Miguel Angel Porrúa.
3. De la Hidalga, Luis, Teoría Constitucional, Editorial Porrúa, México 2007.
4. GONZÁLEZ SOZA, LUIS. Agravios a la Nación. La Pérdida de la Soberanía Nacional. Fundación Arturo Rosembueth, Ediciones Galileo, México, 2000.
5. MACIEL PADILLA, AGUSTÍN. La Seguridad Nacional, Concepto y Evolución en México. El Colegio de San Luis. San Luis Potosí. S.L.P. 2002.
7. MULLER, PIERRE. Las Políticas Públicas; Universidad Externado de Colombia; Colombia; 2002.
8. KELSEN, HANS. Traducción Eduardo García Máynez, Teoría General del Derecho y del Estado, editorial. Textos Universitarios, México 1983.
9. KRIZAN, LISA. Intelligence Essentials for Everyone, Occasional paper number six, Joint Military Intelligence College, Washington DC, 1999.
10. KENT, SHERMAN. Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana, 3ª Edición., Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1967.

11. SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2001.

12. SÁNCHEZ SANDOVAL, AUGUSTO. Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2000.

13. SHULSKY, ABRAM N. Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence, 2nd. ed., Brassey's, New York, 1993.

14. WARD PITFIELD, ELCOCK. Perspectiva General de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, en los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo; Revista de Administración Pública No. 101; INAP; México 2000.

15. WRIGHT, PETER y PAUL GREENGRASS. Cazador de Espías; Javier Vergara Editor; Buenos Aires; 1988.

LEGISLATIVAS.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Código Penal Federal.

3. Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

4. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

5. Ley de Seguridad Nacional.

6. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
7. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
8. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

OTRAS FUENTES:

DICCIONARIOS.

1. ARTEAGA NAVA, Elisur. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen II Derecho Constitucional, Editorial Harla, México 1997.

ENCICLOPEDIAS.

1. Enciclopedia Jurídica, Omeba, Tomo V, apêndice, Argentina, 1986, Editorial Diskill S.A., Buenos Aires, Argentina, p. 307.

REVISTAS.

1. BOHÓRQUEZ A, EDUARDO y SORIANO, JUAN PABLO. "Inteligencia y Seguridad Nacional en México"; Revista *Este País*, México, enero de 1995.

DIVERSAS.

1. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 1983.

2. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989.

3. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

4. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.

5. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

MARTINEZ SERRANO, Alejandro, ¿Que es la Seguridad Nacional? <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>, consultada para el término de seguridad pública.

La página de ASR, Tecnología y Sistemas de Inteligencia y Espionaje. <http://www.intelpage.info/tecnologia.htm>, consultada para la fase de "HUMINT".