



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

**Análisis Jurídico – Constitucional de
la Seguridad Nacional**

TESIS

Que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

Alberto Rocha Arrieta

ASESOR

Dr. Luciano Silva Ramírez



Ciudad Universitaria, CDMX, 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 12 de marzo de 2020

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante ROCHA ARRIETA ALBERTO, con número de cuenta 8631584-5, bajo la supervisión y asesoría del suscrito director de seminario, elaboró la tesis titulada "ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL"

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR


DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ

LSR/adob

“Todo cuanto se establece en una sociedad para el bien común de los hombres, todas las instituciones que regulan la vida en el temor de Dios y de la ley resultarían vanas si no se dispusiesen mecanismos que las defendiesen: con éstos en regla se mantienen aquellas, aunque sean con dificultades. El mejor de los regímenes, sin protección militar, correría la misma suerte que aguardaría a las estancias de un soberbio y real palacio que, aunque resplandecientes de oro y pedrería, carecieran de hecho y no tuvieran nada que las resguardase de la lluvia”.

Niccolò di Bernardo dei Machiavelli

Del Arte de la Guerra

Trabajo tardío, pero no por ello menos acucioso ni desprovisto de intenciones o de cariño por una profesión que me ha dado todo cuanto poseo y que me proveerá de aquello que me indican mis sueños. Dedicado con apego, respeto y admiración a:

Lilia, por su incommensurable amor;

Fermín, por lo que me ha enseñado, por estar aquí sobre la Tierra;

Arturo, por su complicidad y por el Rebaño;

Luisa Lilia, por su apoyo permanente y ejemplo;

Felipe, mi eterno campeón K – 1 y K – 2;

Olga, por los juegos y confabulaciones, por haber regresado para no irse;

Cauhtémoc, Indira, Ernesto, Rodrigo, Santiago y Sebastián, por darle continuidad a esta familia;

Sonia, Denisse, Héctor y Juan Carlos, por unirse a este grupo de locos.

Al niño que prefirió jugar entre las estrellas. Ese a quien conoceré en Próxima Centauri.

Con especial y grato recuerdo para:

Blanca Alicia Mendoza Vera, Pedro Castillo Huerta, María del Rosario Tapia Medina, María Estela Ríos González y Miguel Ángel Romero Miranda, personajes fundamentales en mi historia profesional.

Héctor Franco Mejía, Gloria Moreno Navarro, Miguel Ángel Velázquez Elizarrarás, Celestino Porte Petit Candaudap, Juan Carlos Rayo Mares, Máximo Carvajal Contreras, Roberto y Rodolfo Terrazas Salgado, Gabriel Regino García, Alfonso Corona Tapia y Eduardo García Villegas, mis admirados maestros.

Los compañeros del anexo 9;

Los camaradas del CEU y *Jaque...* por la transformación democrática de la Universidad;

Luciano Silva Ramírez, por su paciencia y consejo;

La Universidad Nacional Autónoma de México, en especial, la Escuela Nacional Preparatoria plantel 5 y la Facultad de Derecho, el reflejo del mejor México posible.

ANÁLISIS JURÍDICO – CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL

INTRODUCCIÓN i

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL

1.1	El concepto de seguridad en el sistema jurídico mexicano	1
1.1.1	Seguridad pública	9
1.1.2	Seguridad interior	12
1.1.3	Seguridad ciudadana	15
1.1.4	Seguridad humana	18
1.1.5	Seguridad privada	19
1.1.6	Seguridad exterior	20
1.1.7	Seguridad internacional	22
1.1.8	Seguridad del Estado	24
1.1.9	Seguridad nacional	26
1.2	Crítica y vigencia del término seguridad nacional	28
1.3	Diferencias entre los diversos conceptos de seguridad	35
1.4	Principios que rigen a la seguridad nacional	37
1.5	La seguridad nacional en el Derecho comparado	42
1.5.1	Reino Unido	42
1.5.2	Estados Unidos de América	43
1.5.3	España	47
1.5.4	Costa Rica	48
1.5.5	Brasil	50
1.5.6	Australia	53

CAPÍTULO II LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

2.1	Venustiano Carranza y la Sección Primera de Gobernación	57
2.2	Emilio Portes Gil y el Departamento Confidencial	59
2.3	Lázaro Cárdenas y la Oficina de Información Política	60

2.4	Manuel Ávila Camacho y el Departamento de Investigación Política y Social	63
2.5	Miguel Alemán y la Dirección Federal de Seguridad	65
2.6	El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz	67
2.7	Miguel de la Madrid y la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional	71
2.8	Carlos Salinas y el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional	82

CAPÍTULO III EL MARCO VIGENTE, LOS INTENTOS DE REFORMA Y LA JURISPRUDENCIA EN SEGURIDAD NACIONAL

3.1	La seguridad nacional en los tiempos de Vicente Fox Quesada	88
3.1.1	La reforma constitucional de 2004	90
3.1.2	La Ley de Seguridad Nacional de 2005	93
3.1.3	El Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional	100
3.2	La seguridad nacional durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa	102
3.3	La seguridad nacional en la administración de Enrique Peña Nieto	105
3.4	Iniciativas presentadas por los partidos políticos	109
3.5	La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación	115
3.6	La seguridad nacional a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	118
3.7	Los tratados y las convenciones internacionales	119
3.8	La inteligencia castrense	121
3.9	La seguridad nacional en los tiempos de Andrés Manuel López Obrador	123
3.9.1	El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024	123
3.9.2	El Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024	124
3.9.3	La readscripción del CISEN	126
3.9.4	El Acuerdo por el que se establecen acciones para la transferencia de documentos históricos que se encuentren relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas vinculadas con movimientos políticos y sociales	129
3.9.5	La Guardia Nacional	131
3.9.6	Evasión fiscal y Seguridad Nacional	134

CAPÍTULO IV HACIA UNA REFORMA INTEGRAL EN SEGURIDAD NACIONAL

4.1	Crítica al paradigma de seguridad nacional	137
4.2	La reforma necesaria y sus elementos	142
4.3	Redefinición conceptual	143
4.3.1	Seguridad Nacional	143
4.3.2	Proyecto nacional	145
4.4	Reorganización institucional	147
4.4.1	Replanteamiento de las amenazas en contra de la seguridad nacional, específicamente las provenientes de la delincuencia organizada	148
4.4.2	Requisitos para ocupar la dirección de las instituciones competentes	150
4.4.3	Régimen de incompatibilidades	159
4.4.4	Sectorización del CNI	160
4.4.5	Personal del CNI	165
4.4.5.1	Servicio Social y prácticas profesionales	165
4.4.5.2	Portación de armas de fuego	166
4.4.5.3	Nacionalidad de los aspirantes	167
4.4.5.4	Concursos y evaluaciones	168
4.4.5.5	Participación de militares en el CNI	170
4.5	Controles institucionales	172
4.5.1	Comisión Bicamaral	172
4.5.2	Aprobación de la política de seguridad nacional	178
4.5.3	Transparencia, datos personales y seguridad nacional	181
4.6	Participación ciudadana y cultura de seguridad nacional	190
4.7	Sistema sancionatorio	192
4.8	Procesos de inteligencia	193

4.8.1	Planeación	193
4.8.2	Creación del Sistema Nacional de Inteligencia	195
4.8.3	Informes inapelables	198
4.8.4	Guardia Nacional e intervención de comunicaciones privadas	200
4.9	Suspensión de derechos humanos y garantías	201
4.10	Delitos fiscales y seguridad nacional	203
	CONCLUSIONES	206
	BIBLIOGRAFÍA	212

INTRODUCCIÓN

Todas y cada una de las constituciones mexicanas han previsto un régimen democrático como forma de organización política, objetivo que ha distado de reflejarse en la realidad, dado el divorcio entre la letra y el espíritu de las normas y la praxis política, pues en sentido contrario a lo previsto en las leyes fundamentales, se han edificado estructuras tendientes a perpetuar relaciones basadas en la construcción de clientelas y no de ciudadanos, lo que se expresa al momento de ejecutar los programas sociales destinados a erradicar la pobreza, en el corporativismo, los cacicazgos, los poderes fácticos, el otorgamiento de contratos, concesiones, permisos y licencias con criterios que no obedecen a los requisitos contenidos en las normas, sino en las complicidades. Si la promesa democrática se ha postergado en México desde su nacimiento en 1821, ello significa que la actual atrofia en el funcionamiento de las instituciones del Estado es sistémica y por ello se vuelve más difícil resolverla.

Una posible solución a lo anterior podría pasar por el ejercicio cabal de las funciones de contrapeso que le corresponden al Poder Legislativo, las cuales se vio impedido de ejercer durante la dictadura porfirista y el régimen emanado de la Revolución, pero a las que ha renunciado a pesar de la apertura democrática profundizada a partir de 1988. Tal declinación explica parcialmente las múltiples fallas, arbitrariedades y desmesuras que se han llevado a cabo en aras de ese difuso concepto conocido como “*seguridad nacional*”.

La principal premisa de este trabajo consiste en demostrar, a partir del análisis de diversos textos legales, cómo es que durante las etapas posrevolucionaria y de la transición democrática, el Congreso de la Unión ha dejado de ser un contrapeso del Presidente de la República en materia de seguridad nacional y de qué manera el Ejecutivo Federal se ha mantenido reacio a compartir esta fracción de poder, pero también propondremos la adopción de reformas a la Ley de Seguridad Nacional a fin de hacer de esta función una responsabilidad repartida entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El artículo 73 fracción XXIX – M de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. La ley reglamentaria de dicho precepto dispuso que por Seguridad Nacional deben entenderse las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a lo siguiente:

1. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
2. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
3. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

4. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Si tales son las premisas bajo las cuales se sustenta el término “*seguridad nacional*”, entonces tenemos motivos de preocupación para temer por la viabilidad del Estado Mexicano, pues la realidad nos conduce hacia el peor de los escenarios, uno en el que se carece de capacidad para enfrentar los retos que se nos plantean. Lo anterior se afirma, toda vez que, de los cuatro objetivos antes señalados, ninguno de ellos se está cumpliendo, pues varias de las amenazas están teniendo verificativo todos los días, ante el pasmo, el temor o la complicidad de quienes se encuentran facultados para preservar la seguridad de los mexicanos. Tal es la debilidad del Estado Mexicano, que actos como el espionaje a candidatos presidenciales, la introducción ilícita de armas a nuestro territorio y las amenazas del presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, carecen de respuesta adecuada por parte de nuestro gobierno.

Lo que se necesita es reafirmar la soberanía en sus dos vertientes: supremacía en el plano interno e igualdad en el externo; apuntalar a las instituciones encargadas de preservar al Estado Mexicano. Se requiere trascender el orden constitucional de la letra a los hechos. Urge un paradigma que tenga como prioridad no sólo el agotamiento de las acciones destinadas a preservar la seguridad nacional, sino que reconozca que, dada la elasticidad del término y de la proclividad con que se cometen abusos en su nombre, es necesario establecer controles a los encargados de tomar y ejecutar las decisiones en este ámbito. Hablamos de un modelo que favorezca la transparencia, la rendición de cuentas y el fincamiento de responsabilidades.

Justo es aquí donde el Poder Legislativo Federal puede ejercer el papel de contrapeso del Ejecutivo, a efecto de evaluar el contenido y cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas de la administración pública federal, supervisar el perfil de los servidores públicos competentes, revisar el ejercicio del gasto público y exigir explicaciones públicas cuando esto se considere conveniente.

El presente trabajo pretende formular propuestas concretas a la Ley de Seguridad Nacional y otros ordenamientos conexos, a saber:

- El fortalecimiento del Congreso de la Unión como órgano de control político;
- La redefinición de los conceptos que giran en torno de la seguridad nacional;
- La reformulación de los objetivos y amenazas;
- La construcción de un sistema nacional de inteligencia, y
- Concatenar el régimen de la seguridad nacional con las normas vigentes en materia de transparencia, rendición de cuentas, protección de derechos humanos y salvaguarda de datos personales.

En el primer capítulo se estudia el concepto de seguridad y sus diversas acepciones, se invocan referentes de derecho comparado y se estudia la posibilidad de actualizar o no el término previsto en la ley.

El segundo capítulo contiene una descripción de los sistemas de inteligencia desde el triunfo de los constitucionalistas hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que es el momento donde se establecen los elementos fundacionales del paradigma en vigor.

En el capítulo tercero se estudia la aprobación del modelo vigente por parte del Constituyente Permanente y el legislador secundario, así como las diversas propuestas

de modificación planteadas y los criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el sistema interamericano de derechos humanos.

Las propuestas de reforma legal vienen contenidas en el capítulo cuarto y se cierra el presente trabajo con las conclusiones correspondientes.

La generación de ideas puede ayudar a la formulación de nuevos modelos legales que se sirvan de la seguridad nacional como una herramienta que contribuya a la gobernabilidad democrática y es justo en esa dirección hacia donde apunta esta tesis: al apuntalamiento de nuestra seguridad como instrumento de sobrevivencia y permanencia, como elemento de desarrollo que ubique a nuestra nación en el lugar que por su historia está llamada a ocupar en el siglo XXI.

Esperamos contribuir, aunque sea modestamente hacia la consecución de un objetivo tan ambicioso. Que así sea.

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL

1.1 El concepto de seguridad en el sistema jurídico mexicano

La Real Academia Española establece que la palabra seguridad proviene de las raíces latinas *securitas* y *ātis* y que por ésta debe entenderse la “cualidad de seguro”, es decir, “libre y exento de riesgo”.¹ García Ramírez afirma que hay seguridad cuando no existen “amenazas que socaven, inhiban o supriman los bienes y derechos de cada uno, y se cuenta, por otra parte, con condiciones razonables para el desarrollo de la propia existencia. (...) sólo así existe verdaderamente la seguridad que nos importa: derecho de cada uno y deber del Estado”.²

Dicho término fue incorporado al modelo constitucional mexicano desde el surgimiento de éste, el cual se nutrió inicialmente de las tradiciones jurídicas francesa, norteamericana y española, dada la falta de una cultura jurídica propia, por lo que resulta adecuado explorar qué es lo que decían tales construcciones con relación a este concepto.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano estableció en su artículo 2º que “la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, entre los que se encuentra la seguridad.³ Posteriormente, la Constitución francesa de 1791 definió a la libertad como la posibilidad de “hacer todo aquello que no dañe a los derechos de los demás, ni a la seguridad pública, por lo que las leyes podrían establecer penas contra los

¹ Fuente: “Diccionario de la Lengua Española”, Real Academia Española, <www.rae.es>, consultada el 28 de mayo de 2019 a las 17:45 horas.

² García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública –Desarrollo penal y evolución del delito–,” México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/10.pdf>> el 29 de mayo de 2019 a las 19:53 horas.

³ Consultado en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf>, el 15 de octubre de 2019 a las 12:17 horas.

actos que, atacando bien la seguridad pública o los derechos de los demás, fueran perjudiciales para la sociedad.”⁴

El texto constitucional francés hizo diversas referencias a la seguridad, concepto para el que permitió acepciones tales como pública, exterior, nacional y del Estado, aunque sin profundizar en su significado. De esta forma, se establecieron las siguientes disposiciones: i) responsabilizar a los ministros por aquellos delitos que cometieran en contra de la seguridad nacional ; ii) facultar a la Asamblea Nacional para acusar ante la Corte, a los ministros que fueran acusados de atentado y complot contra la seguridad general del Estado; iii) confiar al Rey el cuidado de velar por el mantenimiento del orden y de la tranquilidad pública, así como reconocerle el carácter de jefe supremo del ejército y delegarle el cuidado de velar por la seguridad exterior del reino; iv) permitir que el Rey suspendiera de sus funciones a los administradores de departamento en caso de que comprometieran la seguridad pública; v) establecer que los administradores de departamento tuvieran la facultad de suspender a los subadministradores de distrito, cuando comprometieran con sus actos la seguridad o tranquilidad pública, y vi) el ejército y la tropa destinada a la seguridad interior estarían sometidos a las leyes particulares, en relación al mantenimiento de la disciplina, a la forma de los juicios y a la naturaleza de las penas en materia de delitos militares.

Las enmiendas a la Constitución norteamericana de 1783 también incluyeron disposiciones en las que se mencionaba el concepto de la seguridad, entre los cuales se cuenta i) que *“el privilegio del habeas corpus no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión”*, y ii) que *“siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas.”⁵*

⁴ Consultado en <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>>, el 15 de octubre de 2019 a las 12:33 horas.

⁵ Consultado en <<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>>, el 15 de octubre de 2019 a las 12:46 horas.

La constitución gaditana de 1812 dispuso como una atribución real *“la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes”*⁶ (artículo 170), así como también recogió algunas ideas francesas sobre la seguridad del Estado, al establecer lo siguiente:

- a) El Rey sólo podía expedir órdenes de arresto en el caso de que la seguridad del Estado así lo exigiera (artículo 172);
- b) No podía ser allanada la casa de ningún español, sino en los casos que determinase la ley para la seguridad del Estado (artículo 306), y
- c) Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese la suspensión de algunas de las formalidades prescritas para el arresto de los delincuentes, podrían las Cortes decretarla por un tiempo determinado (artículo 308).

La emisión de todas estas normas influyó en la inclusión del término seguridad en los diferentes ordenamientos constitucionales y estatutos que hubieron de regir los primeros años de vida independiente de nuestra nación. Así, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1813 incluyó las siguientes disposiciones:⁷

- Artículo 4. Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, estos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.
- Artículo 17. Los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la

⁶ Consultado en <<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ce1812.htm#CP>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:04 horas.

⁷ Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:18 horas.

soberanía e independencia de la Nación, y respeten la religión Católica, Apostólica, romana.

- Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.
- Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Artículo 36. Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.
- Al Supremo Poder toca provisionalmente hacer que se observen los reglamentos de policía; mantener expedita la comunicación interior y exterior; y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad, y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearen las leyes.

Una vez consumada la independencia, Agustín de Iturbide expidió en 1821 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, el cual tenía como finalidad *“la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, mientras que se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales”*.⁸ En dicho texto se incluyeron las siguientes disposiciones:

Artículo 9.- El Gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantiendo los derechos de libertad, propiedad, seguridad, igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos.

Artículo 12.- La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de ésta y de libertad.

8

Consultado

en

<https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reglamento_Provisional_Politico_del_Imperio_Mexicano>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:25 horas.

Artículo 20.- Se organizará a la fuerza política, hasta el Estado en que el Emperador la juzgue conveniente para la defensa y seguridad interna y externa.

Artículo 30.- Toca al Emperador:

4. Conservar el orden interior y la seguridad exterior, por todos los medios que (...) estén a su discreción y puedan hacer sentir a los enemigos el poder de la nación, y la firmeza con que sostendrá sus derechos pronunciados, su gobierno establecido, y el rango a que se ha elevado;

8. Formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del Imperio;

Artículo 31.- No puede el Emperador:

7. No puede privar a nadie de su libertad, siendo los ministros responsables de esta disposición, a menos que el bien y la seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, en cuyo caso podrá el Emperador expedir órdenes al efecto, con tal, que dentro de quince días a lo más, la haga entregar a tribunal competente.

Artículo 48.- (...) El jefe político, cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Artículo 54.- Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico-político de las provincias, y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos a alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos; velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas sobre el respeto debido al culto y

buenas costumbres; sobre la seguridad de los caminos y del comercio, sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropellamientos y tumultos...

En 1824 fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispuso en su artículo 49 que las leyes y decretos que emanasen del Congreso General tendrían por objeto proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores; en tanto que en el 110 se atribuía al presidente disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior de la federación, y en el 112 se prohibía al presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna, salvo cuando lo exigieran el bien y la seguridad de la federación.

Doce años después se expidieron las Leyes Constitucionales de la República Mexicana. La Cuarta de éstas fijó como atribución del Presidente disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior, y le prohibió privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exigieran el bien o la seguridad pública podría arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente.⁹

En 1842 se instaló un nuevo congreso constituyente del cual se desprendieron dos proyectos, uno de ellos liberal, el cual provocó una reacción airada por parte de los grupos conservadores, misma que derivaría en la disolución de dicho congreso. En vez de éste, fue designada una Junta Nacional Legislativa la cual expidió el 12 de junio de 1843 las Bases de Organización Política de la República Mexicana, instrumento que haría las veces de ley fundamental. Éstas en su artículo 85 previeron que al Presidente le fueran encomendados el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior. A las asambleas departamentales se les asignó en el artículo 134 la función de crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad, así como la de decretar la fuerza de policía

⁹ Consultado en <<http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Leyes-Constitucionales-de-la-Repu%CC%81blica-Mexicana-1836.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:44 horas.

que debía haber en cada Departamento, y reglamentar su servicio, que se reduciría a conservar el orden y cuidar de la seguridad pública. El artículo 198 previó que, si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación exigiere en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en ellas, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podría el Congreso decretarla por determinado tiempo.¹⁰

En medio de la guerra contra los Estados Unidos se restableció la Constitución federalista de 1824, hasta en tanto se dictaba una nueva. El resultado de esto fue la expedición del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, cuyo artículo 5º dispuso que, para asegurar los derechos del hombre, una ley fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozarían todos los habitantes de la República, y establecería los medios de hacerlas efectivas.¹¹

Antonio López de Santa Anna expidió el 22 de abril de 1853 las Bases para la Administración de la República, las cuales habrían de regir hasta en tanto se expidiera una nueva constitución. El artículo 4º de la sección tercera de este ordenamiento estableció que *“para la defensa de los distritos invadidos por las tribus bárbaras, seguridad de los caminos y de las poblaciones, y que los habitantes todos disfruten de una manera efectiva las garantías sociales, se tomarán las medidas necesarias para evitar los desórdenes y para el castigo de los malhechores.”*¹²

El pensamiento de los llamados *liberales puros* vendría a plasmarse en la Constitución de 1857, y en este ordenamiento se estableció que el Presidente podía disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.¹³

¹⁰ Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:50 horas.

¹¹ Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:55 horas.

¹² Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1853.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:59 horas.

¹³ Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 14:01 horas.

Los textos fundamentales surgidos los primeros años de vida independiente de nuestro país recogen de alguna u otra forma varios de los postulados relativos a la seguridad contenidos en las leyes fundamentales de Francia, los Estados Unidos y España. Tales coincidencias se reflejan en los siguientes aspectos: i) concebir a la seguridad como un derecho personal; ii) establecer diversas acepciones sobre este concepto, tales como seguridad pública, del Estado, exterior o interior; iii) prever la penalización de hechos contrarios a la seguridad pública o del Estado; iv) facultar al Ejecutivo para garantizar la seguridad interna y externa del país; v) prohibir al Ejecutivo privar a nadie de su libertad, a menos que la seguridad del Estado exigiera el arresto de alguna persona, y vi) permitir al ejecutivo disponer de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad interior y defensa exterior del país.

Después de más de tres décadas de gobierno de Porfirio Díaz, y tras resolverse la Revolución a favor del bando encabezado por Venustiano Carranza fue posible la aprobación de un nuevo texto constitucional en 1917. La redacción original de la Carta Magna vigente hizo diversas referencias al término de la seguridad, unas veces como derecho fundamental y otras como facultad a cargo de los órganos del Estado Mexicano, retomando de alguna forma los precedentes contenidos en otros textos previos, a saber:

- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa;
- Los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación serán juzgados por un jurado;
- En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública, y
- Son facultades y obligaciones del Presidente disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como reglamentar en todo tiempo, o aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

De esta forma, la constitución actual contuvo el concepto de seguridad de forma lisa y llana, aunque también acompañada de adjetivos tales como interior, exterior y pública. Cientos de reformas después, la Constitución ha venido a incluir de manera más pródiga esta palabra, ya que, mientras que en la redacción de 1917 sólo se invocaba seis veces dicho término, en la de 2019 puede leerse en setenta y nueve ocasiones, lo que refleja un desdoblamiento del término, pues, a diferencia del texto primigenio, en la actualidad se hace uso de otros adjetivos adicionales como nacional, social, privada, internacional y pública. A continuación, exploraremos el significado de cada una de estas acepciones, a la luz del propio contenido de nuestra Ley Fundamental y de su ulterior desarrollo en las normas reglamentarias, pues, como bien señala Nava, la constitución no se agota en su propio texto, pues su fundamento y el resto del ordenamiento jurídico que la desarrolla forman parte de ella.¹⁴

1.1.1 Seguridad pública

Gracias a la reforma constitucional de 1995 se estableció en el artículo 21 el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como también que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. En la iniciativa presentada el 5 de diciembre de 1994 por el presidente Ernesto Zedillo ante el Senado de la República se estableció que las finalidades de tal enmienda eran las siguientes:

- Crear una nueva concepción de la profesionalización policial;

¹⁴ Nava Gomar, Salvador Olimpo, *“El estado constitucional: sinonimia positivizada entre Constitución y democracia (triple relación)”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pág. 31, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr3.pdf> el 1º de julio de 2015 a las 19:51 horas.

- Reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad;
- Crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor, y
- Revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen.

Macías y Castillo explican que el establecimiento del referido sistema, y, por tanto, el desarrollo del concepto de seguridad pública (ésta última idea es nuestra) se pueden explicar en *“el deterioro institucional mostrado por las áreas de gobierno encargadas de cumplir las leyes relacionadas con la prevención, persecución y sanción judicial y penitenciaria de los delitos y delincuentes”*.¹⁵

A partir de esta concepción, los legisladores federal y estatales han establecido sus propias definiciones de lo que es la seguridad pública. Así, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 2º retoma la definición constitucional, pero a ella agrega otras finalidades, tales como salvaguardar la integridad y derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos y la reinserción social del individuo.

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California otorga a la seguridad el rango de servicio público (artículo 1º), agregando a los objetivos que debe perseguir ésta el mantener tranquilidad pública; proteger los bienes de las personas; establecer los mecanismos de coordinación y colaboración en la investigación y persecución de los delitos y de los delincuentes, así como para el

¹⁵ Macías, Viviana y Castillo, Fernando, *“El Sistema Nacional de Seguridad Pública: antecedentes y perspectivas para el nuevo milenio”*, en Bailey, John y Chabat, Jorge (compiladores), *“Crimen Transnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos”*, México, Plaza & Janés, 2003, pág. 84.

intercambio de información delictiva, y señalar los mecanismos de coordinación entre las diversas autoridades para el apoyo y auxilio a la población en casos de siniestros o desastres (artículo 3º).

En Guanajuato, la Ley del Sistema de Seguridad Pública establece como fines que debe perseguir ésta la salvaguarda de los derechos humanos y sus garantías; identificar los factores criminógenos de la incidencia delictiva; orientar e informar a las víctimas y ofendidos del delito; optimizar la labor de las instituciones policiales en el combate a la delincuencia, las conductas antisociales, la prevención y control del delito y de las infracciones administrativas; lograr la reintegración social de los adolescentes; promover que la población en general incremente su confianza en las instituciones que realizan tareas de seguridad pública; y fomentar la participación social (artículo 3º).

La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo en su artículo 2º menciona que ésta función tiene también como fines salvaguardar desde la perspectiva de género e interculturalidad, la integridad, derechos y bienes de las personas; apoyar a la población en casos de siniestro o desastres naturales; proteger a las personas receptoras de la violencia de género; atender la precaución razonable de seguridad, respecto de una mujer en particular, comunidad o zona específica; y vigilar el cumplimiento de las medidas cautelares, de protección y providencias precautorias previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como de las condiciones establecidas en la suspensión condicional del proceso y ordenadas por la autoridad.

Si hemos de aceptar la idea de Nava en el sentido de que todo actor público tiene que actuar conforme a la Carta Magna, y para ello debe desarrollarla e interpretarla,¹⁶ tenemos entonces que las legislaturas federal y estatales han entendido a su manera el concepto de seguridad pública, desdoblándolo a partir de

¹⁶ Nava Gomar, Salvador Olimpo, *“Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana”*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Anáhuac del Sur, 2003, pág. 36.

sus propias particularidades, sea dando mayor prioridad a la defensa de los humanos, a la prevención de los ilícitos, a la participación comunitaria o a la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Por el lado de la doctrina, Benavente y Pastrana sostienen que *“la seguridad pública tiene que ser entendida como la protección que se genera a partir de los mecanismos de control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneren, particularmente a partir de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas”*.¹⁷

1.1.2 Seguridad interior

La seguridad interior es un concepto inefable, pues ni los diversos constituyentes ni el legislador ordinario lo habían explicado, hasta que, Felipe Calderón en su malograda iniciativa por la que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, presentada el 23 de abril de 2009 ante el Senado de la República, llegó a decir que esta especie de seguridad es *“la condición en que la estabilidad interna y permanencia del Estado Mexicano, se encuentran garantizadas a través de la aplicación coordinada de sus recursos y medios”*. Dicha situación resulta peculiar pues a este concepto se le venía invocando desde la Constitución de 1824. Incluso, la ausencia de antecedentes sobre este rubro es tal, que el Constituyente de Querétaro aprobó la inclusión del término en su 49ª sesión correspondiente al 18 de enero de 1917, sin que hubiera discusión al respecto. Ello no fue obstáculo para que ordenamientos de naturaleza disímbola lo invocaran en su texto, aunque sin llegar a desarrollarla. Nos referimos a las leyes de Aeropuertos, de la Industria Eléctrica, de Transparencia y Acceso a la Información Pública

¹⁷ Benavente Chorres, Hesbert y Pastrana Berdejo, Juan David, *“Seguridad pública, proceso penal acusatorio y juicio oral”*, México, Revista Argumentos, volumen 24, número 66, mayo/agosto, 2011, pág. 278.

Gubernamental y a las normas orgánicas que rigen a la Armada de México, al Poder Judicial de la Federación y al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

El Código de Justicia Militar constituyó una aproximación orientadora. El título séptimo de este catálogo de ilícitos y sanciones contiene un título séptimo denominado “*Delitos contra la seguridad interior de la nación*”, en el cual se establecen las conductas típicas y las penas aplicables a delitos tales como la rebelión militar y la sedición, pero sin dar forma al término que nos ocupa. Si los referidos ilícitos se actualizan cuando las fuerzas castrenses impiden las funciones, suplantando o separan a una autoridad de su cargo u obstaculizan o se resisten al cumplimiento de un mandato dado por autoridad judicial o administrativa, y al ser estos delitos realizados en perjuicio de la seguridad interior, tenemos entonces que ésta se relaciona con uno de los aspectos de la soberanía, que es la supremacía en el campo de lo interno, así como también con la gobernabilidad.

Poco ayuda en este problema el Poder Judicial de la Federación, pues de una consulta al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta no se encontró que se haya desarrollado una interpretación del término.

La doctrina ofrece algunas definiciones, las cuales, lejos de resolver el problema, terminan por ahondarlo. Por ejemplo, Hurtado afirma que esta acepción de la seguridad es un “*elemento esencial para garantizar la seguridad de la nación, a la vez de propiciar y promover el desarrollo político, económico y social del país.*” La seguridad interior, sostiene, “*tiende a apuntalar todos los recursos con los que cuenta el país, incluyendo los aspectos militares, para alcanzar los objetivos nacionales.*”¹⁸

Para Elguea, este concepto se refiere a “*la capacidad para prevenir irrupciones generalizadas de violencia interna*”.¹⁹ Carrancá y Rivas llega a señalar la seguridad

¹⁸ Hurtado Contreras, José Omar, “*Papel del Ejército Mexicano en la política exterior de la nación*”, en Sodi Cuéllar Ricardo (compilador), “*La Defensa Nacional del Estado Mexicano, Retrospectiva Centenaria del Ejército Mexicano*”, México, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac; Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 2014, pág. 272.

¹⁹ Elguea, Javier A., “*Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto*”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (compiladores), “*En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*”, México, Siglo XXI Editores, 1990, pág. 87.

nacional y la interior son lo mismo,²⁰ mientras que Ramírez entiende a ésta última como *“el orden interno que es atacado por la acción criminal y que pone en riesgo la seguridad nacional, la soberanía del Estado y la balcanización”* territorial.²¹

En el Glosario de Conceptos coordinado por Rodríguez Sumano se especifica que la Seguridad interior, *“en un sistema democrático se relaciona con las condiciones para el adecuado desempeño de los poderes del estado, la aplicación del estado de derecho para todos los ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones públicas, la operación de un sistema de partidos de libre competencia y el respeto al sufragio.”* En México, prosigue, *“preservar la seguridad interior es una de las facultades y obligaciones constitucionales del presidente de la República, para cuya salvaguarda tiene el atributo de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente. Se encuentra al mismo nivel jerárquico que la seguridad nacional y la defensa exterior.”*²²

La cuestión finalmente pareció superarse con la expedición de la Ley de Seguridad Interior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, en cuyo artículo 2º se establece que ésta es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

²⁰ Carrancá y Rivas, Raúl, *“Las fuerzas armadas y las reformas estructurales”*, México, Organización Editorial Mexicana, 18 de septiembre de 2014, consultado en <<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3541170.htm>> el 23 de julio de 2015 a las 17:20 horas.

²¹ Ramírez, Carlos, columna Indicador Político, *“Ejército: platos rotos del PRI. Hipocresía política de CIDH”*, 14 de julio de 2011, consultado en <<http://indicadorpolitico.com.mx/2011/CJI/14jl.php>>, el 23 de julio de 2015 a las 17:25 horas.

²² Rodríguez Sumano, Abelardo (compilador), *“Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?”*, México, Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, 2012, pág. 482.

La solución resultó ambigua, pero también ineficaz, ya que la Corte decretó la invalidez de dicho ordenamiento en 2018.

En otros países también se ha arribado a un concepto de seguridad interior, con resultados desiguales. La Ley argentina 24.059 de Seguridad Interior, estipula en su artículo 2º que ésta es la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, que establece la Constitución Nacional.

El Libro Blanco de Defensa boliviano de 2004 señala que ésta se encuentra estrechamente ligada a las amenazas que puedan obstaculizar el desarrollo y la seguridad interna, entre las que se encuentran la corrupción, delincuencia, inestabilidad política, tráfico de armas, narcotráfico y terrorismo.

El artículo 37 de la Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna de Paraguay (No. 1.337/97 del 15 de septiembre de 1998) precisa que esta clase de seguridad consiste en la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional.

1.1.3 Seguridad ciudadana

Un concepto que se ha desarrollado durante los últimos años como consecuencia del final del conflicto Este – Oeste lo es el de seguridad ciudadana, a fin de superar el término de seguridad nacional, por considerar a éste como una reminiscencia de la Guerra Fría, cuyos alcances, a decir de algunos autores, resultan insuficientes para enfrentar los retos y amenazas vigentes, situación que abordaremos con posterioridad. Dicho término, aunque no se encuentra contenido en nuestra Constitución, sí ha sido recogido, pero no desarrollado en ordenamientos tales como la Ley General de Víctimas, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas

por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya reforma publicada el 30 de noviembre de 2018 creó la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana.

La legislación de la Ciudad de México ha sido pródiga al respecto, pues tal concepto ha sido plasmado en la Constitución local, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública y la Ley de Cultura Cívica, aunque ninguna de éstas se explica su significado.

En el estado de Querétaro, la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana dispone que ésta es un modelo de organización y enfoque rector de la gestión de la política securitaria, que implica una alianza entre los ciudadanos y la policía para alcanzar, bajo un principio de coparticipación, un clima sostenible de seguridad en democracia, favoreciendo una cultura de promoción de la paz y la cooperación en beneficio de las personas y los grupos sociales, la prevención de todas las formas de violencia, la solución pacífica de los conflictos, la justicia restaurativa y el respeto a los derechos humanos, como un valor intrínseco de la comunidad, a partir de la concurrencia de los individuos y la policía, autoridades no policiales, organismos públicos no gubernamentales, organizaciones intermedias u otras formas asociativas de participación ciudadana.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del año 2009, retoma el concepto desarrollado por Aguilera, el cual establece que en el ámbito de la seguridad ciudadana se *“encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que*

significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados."²³

Dentro del ámbito doctrinario, Ramírez Ocampo entiende a la seguridad ciudadana como *"la prioridad dada a las necesidades de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales, para una existencia digna."*²⁴

De acuerdo con Álvarez Icaza, la seguridad ciudadana es un servicio que el Estado presta *"el cual debe estar basado en los principios constitucionales de todo servicio público y es incompatible con modelos autoritarios y con ideologías que se basen en antiprincipios como el de considerar a las y los ciudadanos como enemigos y a la seguridad pública como una lucha o guerra contra la delincuencia"*.²⁵

Desde la perspectiva del derecho comparado, encontramos que, según el artículo 1º de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (España), ésta es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo. Según el artículo 3º de tal ordenamiento, constituyen los fines de dicha Ley y de la acción de los poderes públicos en su ámbito de aplicación, los siguientes: i) la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico; ii) la garantía del normal funcionamiento de las instituciones; iii) la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas; iv) el respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los

²³ Aguilera, Javier, "Sobre seguridad ciudadana y democracia" en *"Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala"*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en *"Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos"*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, el 21 de septiembre de 2009 a las 17:56 horas.

²⁴ Ramírez – Ocampo, Augusto. *"La seguridad hemisférica a puertas del medio milenio"*, citado en *"Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos"*, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1999, pág. 103.

²⁵ Álvarez Icaza, Emilio, *"Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad"*, en *"Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos"*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004. Consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30045.pdf>, el 13 de noviembre de 2019 a las 19:13 horas.

derechos y libertades; v) la protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección; vi) la pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público; vii) la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad; viii) la prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley, y ix) la transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.

1.1.4 Seguridad humana

A decir de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el término seguridad se había interpretado de forma estrecha: únicamente en cuanto a la del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear, lo que significaba que ésta se había relacionado con el Estado – nación y no con la gente.²⁶ Derivado de esta reflexión, la ONU, a través de su Programa para el Desarrollo presentó en 1994 un informe en el que desarrolló con amplitud el término de seguridad humana. Ahí se afirma que la seguridad humana significa que la gente puede ejercer sus opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. Este concepto destaca que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma para tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Vista así, a la seguridad humana no se le considera como un

²⁶ “Informe sobre Desarrollo Humano”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Consultado en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf, el 20 de septiembre de 2015 a las 19:16 horas.

concepto defensivo, sino que constituye una idea integradora que está inmersa en el concepto de solidaridad entre la gente.

Aun cuando este concepto no se encuentra referido en la Constitución Política mexicana, el mismo ha sido incorporado a su lenguaje por diversas instituciones públicas y privadas dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, así como también invocado en el Programa Sectorial de Gobernación 2013 – 2018 y en la Ley General de Víctimas, mientras que el artículo 5º de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro la define como el derecho de las personas a vivir en libertad, con dignidad y seguridad, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.

1.1.5 Seguridad privada

La crisis de inseguridad por la que atraviesa el país desde hace más de dos décadas ha traído consigo la privatización de la seguridad, dada la incapacidad de los tres niveles de gobierno para ofrecer este servicio dignamente, por lo que millones de mexicanos, aparte de sostener con sus contribuciones a las instituciones estatales encargadas de este rubro, también han decidido contratar a empresas que les brinden protección, ya sea en sus domicilios o negocios. Si bien es cierto entidades públicas como las policías bancarias y auxiliares ya ofrecían desde hace tiempo esta clase de prestaciones, a lo largo de los últimos años las personas jurídicas dedicadas a este rubro han crecido de manera exponencial. Baste señalar que, de acuerdo con información periodística, hasta 2017 había registradas cerca de 4 mil empresas de seguridad privada las cuales coexistían con otras 9 mil que operaban de manera irregular.²⁷

²⁷ Higareda, Diana, “Operan ocho mil empresas de seguridad ilegales”, 22 de octubre de 2017, El Universal, consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-datos/operan-8-mil-empresas-de-seguridad-ilegales> el 28 de mayo de 2019 a las 20:38 horas.

El auge de la prestación de esta clase de servicios llevó al legislativo a emitir una ley en cuyo artículo 2º fracción I se establece que se entenderá por Seguridad Privada, aquella actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de Seguridad Pública.

1.1.6 Seguridad exterior

La Constitución federal no incluye este concepto, si acaso se refiere en su artículo 89 fracción VI que es una obligación del Presidente disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la defensa exterior de la Federación, pero ello no ha sido impedimento para que el legislador secundario se refiera a este en el Código de Justicia Militar, cuyo artículo 203 describe diversas conductas típicas relativas a los delitos contra la seguridad exterior de la Nación, entre ellos, la traición a la patria.²⁸

²⁸ Código de Justicia Militar. Artículo 203. Se impondrá pena de treinta a sesenta años de prisión, a quien:
I.- Induzca a una potencia extranjera a declarar la guerra a México, o se concierte con ella para el mismo fin;
II.- se pase al enemigo;
III.- se levante en armas para desmembrar el territorio nacional. Los individuos de tropa que incurran en este delito, no siendo jefes o promovedores del movimiento, sufrirán la pena de quince años de prisión;
IV.- entregue al enemigo, la fuerza, barco, aeronave, o cualquier otra unidad de combate, que tenga a sus órdenes, la plaza o puesto confiado a su cargo, la bandera, las provisiones de boca o guerra, o le proporcione cualquier otro recurso o medios de ofensa o defensa;
V.- induzca a tropas mexicanas, o que se hallen al servicio de México, para que se pasen a la fuerza enemiga, o reclute gente para el servicio del enemigo;
VI.- comunique al enemigo el estado o la situación de las tropas mexicanas, o de las que estuvieren al servicio de México, de barcos, aeronaves, armas, municiones o víveres de que disponga, algún plan de operaciones, itinerarios militares, o entregue planos de fuertes, bahías, fondeaderos, campamentos, posiciones o terrenos, y en general, cualquier informe que pueda favorecer sus operaciones de guerra o perjudicar las del ejército nacional;

Entendida desde la óptica de la legislación penal castrense, la seguridad exterior constituye un bien jurídico digno de ser protegido por el derecho sobre todo en medio de una conflagración bélica ante una potencia extranjera, a tal grado que en la redacción original del artículo 22 constitucional se preveía la posibilidad de aplicar la pena de muerte a quienes se ubicaran como sujetos activos de este delito.

VII.- excite una revuelta entre las tropas o a bordo de un buque o aeronave al servicio de la nación, al frente del enemigo;

VIII.- haga señales militares al frente del enemigo u otras indicaciones propias y conducentes para inquietar a las tropas nacionales, o para engañarlas, excitarlas a la fuga, causar su pérdida o la de los barcos o aeronaves o impedir la reunión de unas y otros, si estuvieren divididos;

IX.- entable o facilite con personas que estén al servicio del enemigo y sin la autorización competente, relaciones verbales o por escrito, acerca de asuntos concernientes a las operaciones de guerra. Lo anterior no comprende los tratados y convenios militares que puedan negociarse con los jefes de fuerzas enemigas, para celebrar armisticio, capitulación, canje de prisioneros o para otros fines lícitos;

X.- circule o haga circular dolosamente entre las tropas o tripulaciones, proclamas, manifiestos u otras publicaciones del enemigo desfavorables a las fuerzas nacionales;

XI.- trasmita al enemigo algún libro o apuntes de señales, las combinaciones de los toques u otros signos convencionales para comunicarse;

XII.- fatigue o canse intencionalmente a las tropas, tripulaciones, extravíe el rumbo de buques o aeronaves o imposibilite por cualquier medio a la tripulación o a las tropas para la maniobra, o al buque o aeronave para el combate;

XIII.- no ejecute, en todo o en parte, una orden del servicio o la modifique de propia autoridad para favorecer los designios del enemigo;

XIV.- malverse caudales o efectos del ejército en campaña y con daño de las operaciones de guerra o de las tropas;

XV.- falsifique o altere un documento relativo al servicio militar, o haga a sabiendas uso de él, siempre que se emplee para causar perturbaciones o quebrantos en las operaciones de la guerra u ocasione la entrega de una plaza o puesto militar;

XVI.- dé a sus superiores noticias contrarias a lo que supiere acerca de las operaciones de guerra, o no les comunique los datos que tenga sobre dichas operaciones y de los proyectos o movimientos del enemigo;

XVII.- en campaña o en territorio declarado en estado de sitio o de guerra, inutilice de propósito caminos, vías férreas, comunicaciones telegráficas o de otra clase y sus aparatos, o cause averías que interrumpan el servicio, destruya canales, puentes, obras de defensa, barcos, aeronaves, armas, municiones o cualquier otro material de guerra o víveres para el aprovisionamiento del ejército, o intercepte convoyes o correspondencia, o de cualquier otro modo entorpezca dolosamente las operaciones de las fuerzas nacionales o facilite las del enemigo;

XVIII.- trasmita falsamente al frente del enemigo, órdenes, avisos o comunicaciones relativos al servicio de guerra o al especial de la marina y aviación, o deje de trasmitirlos con entera exactitud, para favorecer los intereses o propósitos de aquel;

XIX.- sirva como guía o conductor para una empresa de guerra, o de piloto, práctico o de cualquiera otra manera en una naval o de aviación, contra las tropas de la República, o sus barcos de guerra o corsarios o aeronaves, o siendo guía o conductor de dichas tropas, las extravíe dolosamente, o les cambie rumbo a los barcos o aeronaves nacionales, o procure por cualquier medio su pérdida;

XX.- ponga en libertad a los prisioneros de guerra o de cualquier otro modo proteja su fuga al frente del enemigo, en el combate o durante la retirada;

XXI.- sea cómplice o encubridor de los espías o exploradores del enemigo, y

XXII.- esté de acuerdo con el gobierno o súbdito de una potencia extranjera, para ocasionar cualquier daño o perjuicio a la patria.

Si todo conflicto armado incluye la posibilidad de que el Estado derrotado sea disminuido a tal grado que pueda llegar a su desaparición, entonces la seguridad exterior implica una defensa de éste y, por tanto, de su soberanía, en tanto elemento igualador en las relaciones internacionales, pero también de supremacía en el plano interno, a efecto de evitar que otro ente ajeno lo suplante. Para ello, como bien lo señala nuestra Carta Magna, es válido el uso de la última línea de defensa del estado mexicano, que son las fuerzas armadas permanentes.

1.1.7 Seguridad internacional

El artículo 89 fracción X de la Constitución de la República otorga al Presidente el protagonismo en la conducción de la política exterior del país, solo que dicha atribución se encuentra acotada, tratándose de tratados internacionales, a la ratificación de estos por parte del Senado de la República, así como a la observancia de siete principios normativos que reflejan el nacionalismo defensivo que caracteriza a nuestra diplomacia. Tales principios son los siguientes:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo;
- El respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, y
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La inclusión del término seguridad internacional en nuestra Ley Fundamental deriva de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1988, iniciada por el entonces presidente Miguel de la Madrid, quien, en aquel momento, realizaba esfuerzos por contribuir a la pacificación de Centroamérica, a

contracorriente de la agresiva política emprendida en la región por el presidente estadounidense Ronald Reagan. Ésta adición no fue más que el traslado de otros instrumentos suscritos por el Estado Mexicano como consecuencia de la II Guerra Mundial, los cuales, sin proponérselo, coinciden plenamente con el ánimo que inspira nuestras relaciones con el resto del mundo, siendo el caso de la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 1º numeral 1 se establece que uno de los propósitos de las Naciones Unidas consiste en mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

El 2 de septiembre de 1947 fue suscrito en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, por el que las partes contratantes se comprometieron a asegurar la paz por todos los medios posibles, proveer ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado Americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos. De igual manera, condenaron la guerra y se obligaron en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del propio Tratado. Como consecuencia de esto último, también se estableció el compromiso de someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. México denunció el tratado el 6 de septiembre de 2002 y éste cesó en sus efectos respecto de nuestro país a partir del 9 de junio de 2004.

En 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional, mediante la cual se reafirmó que los Estados deben respetar plenamente la soberanía de otros Estados y derechos

de los pueblos a determinar sus propios destinos sin intervención, coerción ni coacción externas, especialmente las que entrañen la amenaza o el uso de la fuerza y abstenerse de quebrantar la unidad nacional y la integridad territorial de cualquier otro Estado o país.

El legislador secundario únicamente se ha limitado a señalar en el artículo 2º fracción VII de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que corresponde a éste participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo.

1.1.8 Seguridad del Estado

Mencionamos en páginas precedentes que la constitución francesa de 1791, la gaditana de 1812 y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano incluyeron en su texto el término “*seguridad del Estado*”, sin profundizar sobre el significado de éste. Con posterioridad a esto, no se recoge en texto fundamental posterior este concepto al grado de haber sido prácticamente expurgado de nuestro sistema jurídico, salvo por su inclusión en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, en cuyo artículo 9º se establece que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Llama poderosamente la atención que a este mutismo sobre el concepto también se une el de los doctrinarios y del Poder Judicial de la Federación, quienes tampoco ofrecen una definición sobre el particular. Ante la ausencia de una definición propia, resulta aconsejable acudir a la historia y al derecho comparado, lo que nos arroja la idea de que esta es una especie de bien jurídico digno de preservación. Por ejemplo,

la Ley chilena 12.927 sobre Seguridad del Estado estableció en su artículo 1º que cometen delito contra la soberanía nacional:

- a) Los que de hecho ofendieren gravemente el sentimiento patrio o el de independencia política de la Nación;
- b) Los que de palabra o por escrito o valiéndose de cualquier otro medio, propiciaren la incorporación de todo o parte del territorio nacional a un Estado extranjero;
- c) Los que prestaren ayuda a una potencia extranjera con el fin de desconocer el principio de autodeterminación del pueblo chileno o de someterse al dominio político de dicha potencia;
- d) Los que mantengan relaciones con gobiernos, entidades u organizaciones extranjeras o reciban de ellos auxilios materiales, con el fin de ejecutar hechos que las letras anteriores penan como delitos;
- e) Los que para cualquiera de los fines delictuosos señalados en las letras precedentes se colocaren en Chile al servicio de una potencia extranjera, y
- f) Los que, para cometer los delitos previstos en las letras precedentes, se asociaren en partidos políticos, movimientos o agrupaciones.

En Uruguay, la Ley 14.068 de Seguridad del Estado y el Orden Interno incorporó al Código Penal Militar diversos tipos, tales como los delitos de lesa nación, a través de los cuales se sancionaban conductas tales como los atentados en contra de la integridad del Estado, la revelación de secretos, el sabotaje y la apología del desprecio al Estado. Tanto este ordenamiento como el chileno tienen en común el haber sido expedidos por gobiernos dictatoriales en la década de los setenta del siglo XX, es decir, en medio de la confrontación Este – Oeste.

Vista así, la seguridad del estado puede ser entendida como un bien jurídico, es decir, un objeto de protección de las normas de derecho, por lo que el ataque a este es susceptible de acarrear una sanción privativa de otro bien, como la vida, la libertad o el patrimonio. Desde otra perspectiva, esta acepción de la seguridad

puede ser comprendida como una actividad tendiente a preservar los elementos constitutivos del Estado, es decir, la población, el territorio, el gobierno y las instituciones jurídicas, la cual se realiza a través de órganos especializados.

1.1.9 Seguridad nacional

El primer antecedente en nuestro sistema constitucional lo hallamos en la Carta Magna de 1824, en cuyo artículo 49 numeral 1º se estableció que las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

De acuerdo con Waeber, en los años cuarenta del siglo XX este concepto hizo su entrada triunfal en Estados Unidos y obtuvo una importancia sorprendente, debido a las dificultades civiles y militares de coordinación durante la Segunda Guerra Mundial, reflejadas en parte por los problemas para movilizar al país en esfuerzos que perduraron largo tiempo y ante la sospecha de “*ejércitos permanentes*”. Para mantener su rivalidad política con la Unión Soviética, aquel país requirió de un concepto que expresara un esfuerzo con componentes militares y no militares y que justificara una política con más fuerza que antes. El concepto se arraigó y diseminó globalmente.²⁹

En la fracción XXIX – M del artículo 73 de nuestra Carta Magna se establece que la representación popular tiene facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional. Derivado de lo anterior, el artículo 3º de la ley reglamentaria señala que por esta se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que

²⁹ Waeber, Ole, “*Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante*”, en Oswald Spring, Úrsula y Baruch, Hans Günter, “*Reconceptualización de la seguridad en el siglo XXI*”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2009, pp. 74 y 75.

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; 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.

El Poder Judicial de la Federación no ha establecido una definición sobre lo que es la seguridad nacional, en tanto que la doctrina ha sido más generosa, aunque no por ello menos escurridiza.

Orozco señala que dicho término *“se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo o por una agresión externa”*. Implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos, por lo que, virtualmente, cualquier programa gubernamental puede justificarse, en parte, por proteger la seguridad nacional.³⁰

Curzio la define como *“la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio”*.³¹

³⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús, en *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, consultado en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1175/5.pdf>>, el 20 de octubre de 2015 a las 19:29 horas.

³¹ Curzio, Leonardo, *“La seguridad nacional en México, balances y perspectivas”*, México, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, en Salazar, Slack, Ana María, *“Seguridad Nacional hoy. El reto de las democracias”*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002, pág. 82.

Salazar consigna que es “*la condición permanente de paz, libertad y justicia social, lo cual se convierte en un objetivo nacional. También debe entenderse como aquello que permite al Estado identificar presiones, riesgos y amenazas a la unidad política y a la armonía social.*”³²

Piñeyro afirma que es una situación en la que la mayoría de los actores y clases sociales tengan garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional de turno y de las acciones del conjunto del Estado, o sea, allí donde existe una relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción del Estado y la Nación.³³

Tenemos entonces que la Constitución no establece una definición de lo que es la seguridad nacional, por lo que el Legislativo elaboró una propia, la cual hasta ahora no ha sido superada por el Poder Judicial Federal, lo que otorga a esta la supremacía de entre todas las interpretaciones que sobre el particular existen.

1.2 Crítica y vigencia del término seguridad nacional

José Saramago dice que “*las palabras no son ni inocentes ni impunes*”,³⁴ por lo que la construcción de un término como seguridad nacional debe ser abordada cuidadosamente para no caer en el idealismo o el autoritarismo. Empero, este cuidado no debe llevarnos al extremo de omitir una definición propia, pues la estructura que se ha edificado en torno a ésta ya existe.

³² Salazar Slack, Ana María, “*Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*”, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002, p. 84.

³³ Piñeyro, José Luis, “*Seguridad Nacional en México ¿realidad o proyecto?*”, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, Ediciones Pomares, 2006, pp. 20 y 21.

³⁴ Luque, Ricardo, “*Las palabras no son inocentes ni impunes, dijo José Saramago, Premió a chicos que ganaron un concurso nacional de escritura*”, Argentina, La Nación, 20 de noviembre de 2004. Consultado en <<http://www.lanacion.com.ar/655874-las-palabras-no-son-inocentes-ni-impunes-dijo-saramago>>, el 4 de noviembre de 2015, a las 18:05 horas.

Si extrapolamos a este ámbito la reflexión marxista sobre la delincuencia, entonces comprenderemos la necesidad de contar con una definición sobre la seguridad nacional,³⁵ pues, aun y cuando ésta no es una profesión en sí misma, ocasiona efectos similares a los que señala el filósofo prusiano, pues, al igual que el delincuente, también produce normas jurídicas, especialistas en los centros educativos, ensayos cuya difusión requiere de canales de distribución, burocracias, ejércitos y mecanismos de inteligencia, es decir, necesidades que deben satisfacerse. En el caso de nuestro país, los requerimientos se demuestran a partir de la existencia de diversos elementos: una ley sobre el particular, doctrinarios asentados en universidades y centros de investigación, ensayos disponibles en bibliotecas, librerías e internet, estructuras burocráticas, organizaciones civiles y bienes propios para la guerra o la infiltración. Si todo esto existe y conforma un sistema, ¿por qué no darle un nombre? Y si tiene un apelativo, ¿por qué no otorgarle contenido?

Tras el final de la Guerra Fría, no han sido pocos los quienes se han pronunciado por el abandono del término, lo que nos devuelve a la tardanza con que se incorporó a la Constitución y a su ley secundaria, así como a plantearnos la vigencia de la noción de seguridad nacional, pues si la misma debiera abandonarse, resultaría ocioso insistir en la formulación de una definición propia. Empero, nuestra postura sobre el particular es rotunda: el concepto es vigente, lo que no obsta para replantear sus alcances.

³⁵ Marx afirmaba en su "*Concepción apologética de la productividad de todas las profesiones*" que *"el delincuente no produce solamente delitos: produce, además, el derecho penal y, con eso, al mismo tiempo, al profesor encargado de sustentar cursos sobre esta materia y, además, el compendio en que este mismo profesor lanza al mercado sus lecciones como una "mercancía", lo cual contribuye a incrementar la riqueza nacional, aparte de la fruición privada que, según nos hace ver, un testigo competente, el señor profesor Roscher, el manuscrito del compendio produce a su propio autor. El delincuente produce, asimismo, toda la policía y la administración de justicia penal: esbirros, jueces, verdugos, jurados, etc., y, a su vez, todas estas diferentes ramas de industria que representan otras tantas categorías de la división social del trabajo; desarrollan diferentes capacidades del espíritu humano, crean nuevas necesidades y nuevos modos de satisfacerlas. Solamente la tortura ha dado pie a los más ingeniosos inventos mecánicos y ocupa, en la producción de sus instrumentos, a gran número de honrados artesanos."* Marx, Karl, "*Concepción apologética de la productividad de todas las profesiones*". Consultado en <<http://elidentikit.com/2012/08/karl-marx-y-el-lugar-de-los-delincuentes-en-la-sociedad>>, el 28 de noviembre de 2018 a las 13:52 horas.

La permanencia de esta forma de seguridad se justifica porque persisten los riesgos y las amenazas en contra del Estado. Podrá alegarse que en el pasado unos y otras fueron sobredimensionados para justificar la permanencia del grupo en el poder o la de burocracias represivas, pero eso no significa que aquellos no fueran ciertos. A partir de esta experiencia podemos preguntarnos, ¿el respeto a las prerrogativas individuales nos debe llevar a ignorar los peligros que se ciernen sobre las naciones? No. ¿La formulación de políticas de seguridad sólo debe estar orientada a procurar el desarrollo de la gente sin tomar en cuenta que existen individuos y grupos que ven al Estado como un ente susceptible de ser destruido o reducido? Imposible. ¿Las potencias extranjeras han renunciado a sus paradigmas de seguridad por el fin de la Guerra Fría? En lo absoluto.

El término seguridad nacional carece de inocencia, pero la sustitución de este por otro no es garantía de algo mejor, pues hasta los nuevos conceptos sirven para propósitos aviesos. Tal es el caso de la llamada seguridad ciudadana: en España, el gobierno de Mariano Rajoy logró la aprobación de una Ley de Seguridad Ciudadana, la cual fue tildada de represora e inconstitucional por sus detractores, lo que le valió el sobrenombre de "*Ley Mordaza*".³⁶

Si es inconcebible que los poderes fácticos disputen la supremacía al Estado, mucho más lo es que éste renuncie a ejercer su independencia frente al exterior, ya que en ambos casos estamos frente a una disminución de la soberanía, máxime si reconocemos que la naturaleza de las relaciones internacionales no se ha modificado a pesar del nuevo orden establecido tras el fin de la Guerra Fría, pues las naciones nunca dejarán de proteger sus intereses, así sea en detrimento de los de otras.

Vale la pena mencionar que existen dos teorías para comprender la esencia de las relaciones internacionales, la idealista y la realista. Una, esgrimida por el presidente norteamericano Woodrow Wilson y la otra, por el jurista alemán Hans Morgenthau.

³⁶ Para más información al respecto se puede acudir al siguiente enlace electrónico "*Ley Mordaza*". <https://elpais.com/tag/lopsc_ley_organica_proteccion_seguridad_ciudadana_2012/a>, consultado el 17 de octubre de 2019 a las 12:30 horas.

La primera sustenta que *“todos los países conviven en una sola comunidad donde las acciones entre las naciones deben estar regidas por los ideales de la humanidad y deben perseguir beneficios en común y afirma que la esencia de la comunidad internacional descansa en los valores morales y la buena voluntad”*,³⁷ en tanto que la segunda reconoce que las *“relaciones internacionales son el resultado de la naturaleza humana cuyo deseo de poder resulta insaciable”*.³⁸ Nosotros nos plegamos a esta última explicación, pues reconoce que se debe trabajar con las fuerzas que provocan los conflictos y no en contra de ellas.

Debemos aceptar que los Estados aplican medidas encaminadas a mantener y acrecentar su poder, sin importar a quién afecten, ni los costos que ello implique, pero ello no significa ignorar las consideraciones humanitarias o legales. Por el contrario, promover la vigencia de valores universales constituye una tarea permanente, pero nunca terminada. Como afirma Meyer, *“los esquemas y propuestas de contenido político que giran en torno al interés general casi nunca se hacen realidad tal cual; en el mejor de los casos, sólo llegan a concretarse parcialmente, pues el filtro de la realidad los cambia”*.³⁹

Si la seguridad nacional conserva su vigencia, queda preguntarnos si el desarrollo hecho hasta ahora del concepto es correcto. Como vimos con anterioridad, de entre las explicaciones hasta ahora vertidas en nuestro país, la que goza de mayor fuerza es la realizada por el legislador por lo que hemos de partir de ella para responder a esta cuestión y nuestra postura es que estamos ante una construcción desafortunada, al hacerse uso de la palabra *“nación”*, en vez de *“Estado”*, que sería lo más adecuado.

El término seguridad nacional cobró auge y se diseminó por el mundo a partir de la entrada en vigor de la *National Security Act* norteamericana de 1947. El vocablo sería exportado a México e insertado en el lenguaje burocrático a partir de los años

³⁷ Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert, *“Contending theories of international relations”*, Estados Unidos, Harper & Row Publishers, 1981, pp. 84 – 86.

³⁸ Morgenthau, Hans, *“Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz, Argentina”*, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 41.

³⁹ Meyer, Lorenzo, *“Nuestra tragedia persistente, la democracia autoritaria en México”*, México, Debate, 2013, p. 126.

ochenta, sólo que su traducción literal reiteró la frecuente confusión en el uso de los vocablos “Estado” y “nación”, pese a que desde la doctrina esto se ha aclarado hasta la saciedad. Carpizo, por ejemplo, caracterizó a la nación como *“el grupo de personas, generalmente grande, unido por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como la “raza” (este entrecomillado es nuestro), la lengua y el territorio, y que tiene el propósito de vivir y continuar viviendo juntos en el futuro”*,⁴⁰ mientras que, Tamayo y Salmorán afirma que *“el Estado constituye una corporación y una persona jurídica que se manifiesta en un espacio territorial de forma autónoma e independiente, dato este último que se describe como la soberanía”*.⁴¹ Es decir, en el primer caso estamos frente a una idea sociológica, mientras que en el segundo ante una de naturaleza jurídica. Para dejar más clara aún la diferencia, Carpizo expresa que *“el concepto de nación es más amplio que el de Estado porque el primero abarca muchos aspectos de la vida de las personas, mientras que el segundo es generador y aplicador de derecho”*.⁴² Tamayo establece que el Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para el comportamiento de la comunidad política: *“crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto de derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones”*.⁴³

Resolver qué es primero, si el Estado o la nación, no es una cuestión tan sencilla, ya que la segunda precede en muchas ocasiones al primero, como en los casos de Alemania e Italia. Las naciones perviven a pesar de estar divididas por los límites impuestos desde fuera (p.e. el Kurdistán o Palestina). El Estado puede ser capaz de formar naciones al crear y promover la solidaridad entre grupos humanos⁴⁴ (vrb.,

⁴⁰ Carpizo, Jorge, en *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VII, p. 223. Consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/10.pdf>> el 31 de mayo de 2019 a las 19:53 horas.

⁴¹ Tamayo y Salmorán, Rolando, en *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo IV, p. 104, consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/5.pdf>> el 31 de mayo de 2019 a las 19:53 horas.

⁴² Carpizo, op. cit.

⁴³ Tamayo, op. cit.

⁴⁴ *Íbid.*

varios de los estados africanos y asiáticos fundados tras los procesos de descolonización del siglo XX).

La nación es una idea sociológica en tanto que el Estado es jurídica y si la llamada “*seguridad nacional*” ha sido ampliamente señalada y criticada por su tendencia a poner en el centro de su preocupación al Estado, incluso en detrimento de las personas y sus derechos, resulta inadecuado el uso del término de la forma en que se ha visto haciendo hasta ahora. Empero, y por más contradictorio que parezca, nos oponemos a trasladar este ánimo correctivo al ámbito de la ley, puesto que el concepto, aunque errado, ha adquirido carta de naturalización en la sique de especialistas y burócratas, es decir, se ha afianzado de una manera tal que la modificación conceptual implicaría una transformación inútil pues en poco ayudaría a mejorar el paradigma vigente.

Una vez aclarado lo anterior, y aunque aceptada a regañadientes la idea de la seguridad nacional, consideramos que la terminología adoptada en la ley de la materia es adecuada, ya que acota en las fracciones I a V del artículo 3º el ámbito de la norma a aquellos riesgos y amenazas que ponen en riesgo la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, pero también porque reconoce que las disposiciones contenidas en el ordenamiento tienen una naturaleza excepcional que las distingue de otros ámbitos de la seguridad. Ello supone que la solución de los conflictos que caen dentro de su ámbito debe ser priorizada, pues de no atenderlos con celeridad, podría llegarse hasta la desaparición del Estado. Salazar afirma que el hecho de que un problema se comience a resolver en el terreno de lo excepcional, significa que “*el Estado está dispuesto a utilizar mecanismos tales como el uso de las Fuerzas Armadas, el toque de queda, la intervención de las comunicaciones, la invasión a la privacidad de las personas, la expulsión de ciertos ciudadanos, la declaración de guerra con otro país o con los grupos armados, medidas que, en busca de una solución efectiva, absorben recursos económicos que, en otras circunstancias, podrían utilizarse en la satisfacción de necesidades más importantes*”.⁴⁵ Aquí es donde se encuentra el núcleo de la ley.

⁴⁵ Salazar, op. cit. pág. 65.

La definición de seguridad nacional también reconoce la debilidad de nuestro país a nivel internacional, al omitir como uno de sus objetivos la propagación de nuestros principios y valores más allá de nuestras fronteras, como sí lo hacen potencias como los Estados Unidos, pero también porque establece finalidades de corte defensivo, tales como la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país, así como la preservación de la soberanía e independencia nacionales y el resguardo del territorio. La razón de dicho reconocimiento tiene su explicación en la relación dispar que México tiene con la Unión Americana, a partir de la victoria norteamericana tras la guerra de 1846 – 1848, momento que significó el inicio del sometimiento de nuestra política exterior a los intereses de nuestro vecino. Este hecho, sumado a la vecindad con países con los que se ha seguido una relación respetuosa, como Guatemala, Honduras, Cuba y Belice, ha provocado que la vocación militar ofensiva no sea un objetivo digno de perseguir. Si a la exigua fuerza castrense sumamos la fragilidad de nuestra economía, entonces tenemos como resultado una diplomacia nada codiciosa que tiende a preservar lo que se tiene, antes que a buscar algo extraordinario.

Morgenthau dijo que *“los principios de la moral y del derecho, cuando no están respaldados por elementos de poder, carecen de significado”*.⁴⁶ En el caso de un país como el nuestro, sostener una política exterior de principios constituye un acto de realismo y nuestra historia es vasta en este sentido. Recordemos el apoyo dado a la Cuba revolucionaria, el asilo ofrecido a Sandino, los esfuerzos de pacificación en Centroamérica a través del Grupo de Contadora, el sostén ofrecido a Austria, Abisinia, Checoslovaquia y España frente al fascismo, la ruptura de relaciones con las dictaduras de Somoza y Pinochet y el desconocimiento al régimen racista de Sudáfrica. Tales hechos significaron un esfuerzo por distanciarse de las políticas emprendidas desde Washington. Incluso, la expropiación petrolera de 1938 se inserta dentro de éste *“realismo idealista”*, ya que no constituyó la apropiación de un bien propiedad de una nación extranjera, sino la recuperación de un recurso que había sido explotado sin atender a los intereses nacionales.

⁴⁶ Morgenthau, op. cit. 281 – 316.

Si lo simbólico se vuelve realista, ¿por qué no ir más allá en la definición de la seguridad nacional e incluir como uno de sus objetivos la defensa de nuestros principios y valores? ¿Por qué no apelar al llamado *poder blando*, es decir, a aquella influencia que se puede ejercer sobre otros sin más armas que las de la cultura? Pocos países en América han sido tan afortunados como el nuestro en el uso de esta herramienta: los postulados de la Revolución, el arte, la gastronomía, la música, el cine, la literatura, el deporte y los culebrones son muestra de cómo podemos exportar pacíficamente nuestra forma de ser.

Esto se recoge de forma incompleta, en la última fracción III del artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional, pues en ella se establece como uno de los objetivos de ésta la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.⁴⁷ Sin embargo, este apartado puede criticarse por su variedad, pues ¿hasta qué punto esto puede ser materia del tema que nos atañe? Si se adopta una postura favorable a este propósito, entonces la finalidad de la seguridad se volvería demasiado amplia y se perdería entre una infinidad de políticas públicas, por lo que entonces, ¿toda la acción del gobierno sería materia de seguridad nacional!

1.3 Diferencias entre los diversos conceptos de seguridad

La seguridad nacional sólo es una especie dentro de un género más grande. Este concepto no tiene por qué ser excluyente de otros términos que se relacionen con su materia, como lo pueden ser la seguridad humana, la pública, la interior o la ciudadana, pues todas comparten entre sí su naturaleza ambigua, además de que cada una de ellas se ocupa de un aspecto diferente dentro de un universo que busca garantizar el desarrollo y permanencia de las personas y de las instituciones.

⁴⁷ De acuerdo con el artículo 3º constitucional, la democracia no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La primera diferencia entre las diferentes especies de seguridad es de carácter temporal, pues mientras la interior y la pública tienen como antecedente las constituciones norteamericana y la francesa de 1791 y cobran fuerza en el constitucionalismo mexicano durante los siglos XIX y XX, la nacional, la humana y la ciudadana son productos exclusivos del siglo pasado que se vigorizan en diferentes momentos: la primera, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, mientras las que dos restantes después de la finalización de la Guerra Fría.

La segunda diferencia entre tales conceptos es causal. La interior y la pública surgen como una respuesta al Antiguo Régimen, para frenar los abusos y arbitrariedades del soberano o la metrópoli, pero también para garantizar la viabilidad de los proyectos liberales francés y norteamericano frente a la hostilidad de las monarquías europeas, los desórdenes y la reacción. La nacional se asienta en medio de la confrontación entre los bloques socialista y capitalista, en tanto que la ciudadana y la humana se ofrecen como opciones para superar las atrocidades cometidas a ambos lados de la Cortina de Hierro. La pública se fortalece en nuestra Carta Magna como respuesta a la crisis de seguridad iniciada en la segunda mitad de la década de los noventa.

Estas clases de seguridades también difieren en cuanto a su objeto, pues la estatal, la interior y la nacional se ocupan principalmente del Estado, a diferencia de la ciudadana y la humana, que vigilan principalmente el bienestar de las personas. La pública se ubica en el medio de todas éstas, dado que busca preservar el orden, pero también la integridad de la población.

Entre la seguridad pública y la nacional también encontramos una diferencia que podríamos calificar como de grado. Salazar menciona que, si un gobierno no puede resolver determinadas conflictivas mediante el consenso, éstas entran en el ámbito de solución de la seguridad pública, en el que los Estados pueden hacer uso de los

mecanismos de represión de su sistema de justicia para someter a los grupos o individuos que no respetan el estado de derecho y violan las leyes. Cuando las dificultades ponen en riesgo el futuro del país y su solución se vuelve imposible en el ámbito político o en el de la seguridad pública, entonces se pasa al contexto de la seguridad nacional. Un ejemplo de los problemas que caen en el ámbito de la seguridad nacional sin cruzar antes por el de la seguridad pública podrían ser los desastres naturales o los atentados terroristas con armas biológicas que pueden desencadenar epidemias. También existen otros que han caído en el ámbito de la seguridad nacional, como el narcotráfico, que inicialmente era un asunto de seguridad pública.⁴⁸ Esta reflexión, de acuerdo con las definiciones proporcionadas por las legislaturas locales a que nos hemos referido con anterioridad, podría ser aplicada también entre la seguridad nacional y la humana y la ciudadana.

La seguridad exterior y la del Estado, a diferencia del resto, constituyen bienes jurídicos tutelados y por tal razón el ataque a las mismas se traduce en la aplicación de sanciones en contra de quienes se ubiquen en las conductas y omisiones típicas para ello formuladas por el legislador en la legislación penal.

1.4 Principios que rigen a la seguridad nacional

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley de Seguridad Nacional, ésta 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.

La legalidad, de acuerdo con González Ruiz, es una *“característica propia y necesaria del orden jurídico, de la que deriva el principio que establece que la*

⁴⁸ Salazar, op. cit. 64 y 65.

conducta de los hombres en sociedad -como particulares o como órganos del Estado- debe ser conforme a lo que prescriben las normas jurídicas". El autor agrega que este concepto es fundamental, ya que no puede concebirse sin él un orden jurídico.⁴⁹ La inclusión de este principio en la Ley de Seguridad Nacional cobra especial relevancia a la luz de lo previsto en el artículo 16 constitucional, en el cual se consigna que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo que constriñe a las autoridades encargadas de aplicar dicho ordenamiento a sujetar sus actos al orden jurídico, máxime cuando se trate de actos que pudieran derivar en violaciones a derechos humanos, como la intervención de comunicaciones privadas.

La responsabilidad presupone un deber u obligación, una conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir y el depositario de dicho deber es el sujeto obligado. Tamayo y Salmorán sugiere que la responsabilidad es una obligación de segundo grado, la cual aparece cuando se comete un hecho ilícito.⁵⁰ Llevado este principio al ámbito de la Ley de Seguridad Nacional, implica que los servidores públicos encargados de su aplicación están constreñidos a cumplir con ésta, por lo que su inobservancia debe traducirse en la aplicación de sanciones.

En tanto principio rector de la seguridad nacional, el respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales deriva de lo previsto en los párrafos primero y tercero del artículo 1º de la Constitución de la República, en los cuales se consigna que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en

⁴⁹ González Ruiz, Samuel Antonio en *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VI, pp. 18 y 19, consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/2.pdf>>, el 10 de junio de 2019 a las 20:31 horas.

⁵⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando, en *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VIII, p. 45, consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/3.pdf>>, el 5 de julio de 2019 a las 17:02 horas.

ésta y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que ella establece; así como también que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, agrega el texto fundamental, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. La inserción de este principio reitera la necesidad de que los servidores públicos se conduzcan conforme a lo que esta dispone, lo que significa una especie de reiteración de los principios de legalidad y responsabilidad.

La Real Academia Española define a lo confidencial como aquello que se hace o se dice en la confianza de que se mantendrá la reserva de lo hecho o lo dicho,⁵¹ mientras que la Ley de Seguridad Nacional define en su artículo 6º fracción IV a la información gubernamental confidencial, como aquellos datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional. Este principio resulta de especial importancia ya que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental los juzgadores en ningún caso admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley, lo cual obliga a los operadores del sistema de inteligencia a ceñir sus actividades a este principio, tal y como lo estipulan los artículos 10, 53 y 61 de la Ley de Seguridad Nacional.⁵²

⁵¹ Diccionario de la Real Academia, Real Academia Española, España, consultado en <<https://dle.rae.es/?id=AFGgKxB>> el 10 de junio de 2019 a las 21:21 horas.

⁵² Artículo 10.- El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

Artículo 53.- Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que

Asimismo, el artículo 63 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que los datos personales de los sujetos que proporcionen información serán confidenciales, pero su artículo 120 admite una excepción a dicho principio, toda vez que dispone que, para que aquellos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información, salvo cuando sea por razones de seguridad nacional.

Por eficiencia debe entenderse la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. La inserción de tal principio en la Ley de Seguridad Nacional supone la necesidad de que la actuación de los agentes se ciñan a las posibilidades de su entorno a fin de lograr los objetivos que les son encomendados, obligación que cobra mayor importancia si se toma en consideración que los recursos públicos siempre son limitados y que las oportunidades que se presentan a lo largo del ciclo de inteligencia pueden ser irrecuperables, por lo que éstas deben ser aprovechadas en cuanto se presentan.

El Diccionario de la Real Academia define a la coordinación como la posibilidad de unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso, de dirigir y concertar varios elementos, al mismo tiempo que afirma que por cooperación debe entenderse obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común. Ambos principios se estudian a un mismo tiempo, dado que los ciclos de inteligencia requieren de recolección de información obtenida a partir de

observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

Artículo 61.- Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán, con base en los principios previstos en el artículo 3o., el desempeño de sus funciones, preservando los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

fuentes muchas veces inconexas entre sí, a la cual se le debe dar un sentido lógico a fin de que resulte de utilidad a los analistas y tomadores de decisiones, pero también porque la variedad de datos y sus orígenes requieren del esfuerzo de agentes adscritos a múltiples instituciones, quienes operan bajo lógicas distintas que necesitan ser puestas en contexto por quienes consumen la información por ellos obtenida. Pensemos por un momento en la posibilidad de una guerra frente a una potencia extranjera. Para saber si tal escenario es real, el Estado Mexicano debería allegarse de datos y cifras recolectados por sus diplomáticos, militares, guardias fronterizos, analistas políticos y expertos en economía, entre otros, quienes, desde su ámbito de responsabilidad harían una interpretación de la supuesta amenaza, la cual tendría que ser descifrada de forma armónica o de lo contrario se podría arrastrar al país a un conflicto bélico sin que hubiese necesidad de ello.

La lealtad es definida por la Real Academia Española como el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien. La observancia de este principio resulta de especial importancia en un país donde el compromiso con el servicio público suele ser laxo y el acatamiento de la ley una aspiración más que una realidad, pero sobre todo en un ámbito como el de la seguridad nacional, en el que se busca preservar es la viabilidad del Estado Mexicano, de su régimen de libertades y su sistema democrático. Empero, la experiencia en este rubro nos indica lo fácil que pueden pudrirse las instituciones de inteligencia, las cuales muchas veces vuelcan su lealtad a favor de los sujetos que deberían ser objeto de su vigilancia, tal y como ocurrió durante las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX, cuando la Dirección Federal de Seguridad se convirtió en guarida de la mafia del Cártel de Guadalajara. La inclusión de este principio en la ley es encomiable, pero insuficiente si no viene acompañada de una mística en el servicio y de sanciones ejemplares en contra de quienes traicionan su encargo institucional.

1.5 La seguridad nacional en el Derecho comparado

1.5.1 Reino Unido

Pese a que la seguridad nacional no está definida por las leyes británicas, el término se usa para referirse al bienestar del país en su conjunto. La "*nación*" en este sentido no se limita a dicho país como una entidad geográfica o política, sino que se extiende a sus ciudadanos, dondequiera que estén, y a su sistema de gobierno.⁵³ A partir de lo anterior podemos señalar que la seguridad nacional es concebida desde una visión extraterritorial que busca la preservación de los valores e intereses del reino.

Tal propósito se confirma en el documento intitulado *Strategic Defence Review*, presentado en 1998 ante el Parlamento por George Robertson, Ministro de Defensa, en el cual se afirma que aun cuando el futuro económico y político el Reino Unido tiene un interés fundamental en la seguridad de Europa y en la efectividad de la OTAN, sus intereses vitales no se limitan al Viejo Continente, toda vez que su economía se basa en el comercio internacional, en sus inversiones en el extranjero y en la dependencia hacia diversas materias primas de importación, ello sin dejar de lado que en ese momento diez millones de sus súbditos vivían fuera de sus fronteras. De esta forma, la seguridad nacional británica depende de la promoción de la estabilidad, la libertad y el desarrollo económico internacionales.⁵⁴

En el documento denominado "*The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world*", presentado por el Primer Ministro Gordon Brown ante el Parlamento en marzo de 2008, se reconoce que, en el pasado, el Estado era el objetivo tradicional de la diplomacia y la defensa, por lo que la seguridad nacional se entendía como una forma de proteger a éste y a sus

⁵³ Consultado en <<https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/protecting-national-security.html>>, el 12 de octubre de 2015, a las 16:48 horas.

⁵⁴ Consultado en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121026065214/www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf>, el 12 de octubre de 2015 a las 17:38 horas.

intereses vitales frente a los ataques de otros estados. Sin embargo, admite que, durante las últimas décadas, el paradigma se ha ampliado para incluir las acechanzas a los ciudadanos y a su forma de vida, así como a la integridad y los intereses del Estado. Por tanto, si en otro momento el gobierno se había servido de las fuerzas del orden para enfrentar los riesgos a la seguridad nacional, en ese instante se hacía indispensable una amplia coalición con los sectores público y privado para hacer frente a amenazas tales como el terrorismo. En atención a esto, el enfoque de seguridad nacional fue basado en un conjunto de valores como el respeto a los derechos humanos y a la ley, la existencia de un gobierno legítimo y responsable, la justicia, la libertad, la tolerancia, y las oportunidades para todos.⁵⁵

1.5.2 Estados Unidos de América

Aguilar Zínser afirma que en la literatura norteamericana se habla de la seguridad nacional, sin que haya al respecto una definición precisa. Sin embargo, aclara, “*se trata de una concepción amplia que incluye ámbitos de acción internacional muy por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado*”. Desde el punto de vista ideológico, señala, “*es una noción referida a la idea de la defensa, la preservación y el ensanchamiento del sistema económico capitalista y de los valores asociados a éste*”.⁵⁶ Si hemos de partir de éste análisis, entonces la concepción norteamericana resulta similar a la formulada por los británicos, en tanto que persigue fines extraterritoriales, por lo que resulta útil la lectura de los objetivos más destacados contenidos en las diversas doctrinas formuladas por varios presidentes de aquella nación.

Al presentar James Monroe su Mensaje Anual al Congreso sobre el Estado de la Unión, el 2 de diciembre de 1823, estableció las directrices que guiarían la política

⁵⁵

Consultado

en

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf>, el 12 de octubre de 2015 a las 18:37 horas.

⁵⁶ Aguilar Zínser, Adolfo, “*La seguridad mexicana vista por Estados Unidos*”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (compiladores), “*En busca de la seguridad perdida*”, México, Siglo XXI, 1991, pág. 297.

exterior de su país, a través de las cuales reclamaba al continente americano como su área de influencia frente al Viejo Continente. El presidente expresó que la región no debía ser considerada en adelante como objeto de colonización por ninguna potencia europea, y que cualquier intento por parte de éstas por extender su sistema al hemisferio sería considerado como peligroso para la seguridad de los Estados Unidos.⁵⁷

El presidente Harry S. Truman presentó ante el Congreso la *National Security Act*, la cual entró en vigor en 1947. A pesar de que dicha norma establecía la nueva estructura organizativa y las funciones inherentes a las instituciones integrantes de los sistemas de inteligencia y defensa, la misma no incluyó un concepto sobre la seguridad nacional. Truman afirmó ante el Congreso el 12 de marzo de 1947 que la acción de aquellos movimientos violentos que buscaban imponer regímenes totalitarios socavan no tan sólo aquellos fundamentos de la paz internacional, sino también la seguridad de los Estados Unidos, por lo que, a fin de preservar la paz del mundo y no poner en riesgo el bienestar su propia nación, el presidente planteó las siguientes líneas de acción: i) crear condiciones que permitan a todas las naciones vivir libres de coacciones; ii) tomar parte preponderante en la ONU, a fin de posibilitar el mantenimiento de la libertad y la soberanía de todos sus miembros; iii) ayudar a los pueblos a preservar sus instituciones e integridad frente a las minorías que buscan imponer su voluntad a través de la violencia; iv) promover la existencia de instituciones libres, gobiernos representativos y elecciones limpias, así como garantizar el ejercicio de las libertades individuales y el derecho a vivir sin opresión política; v) ayudar económica y financieramente a los pueblos que luchan contra las presiones exteriores que intentan sojuzgarlos, de la forma que ellos

⁵⁷ Monroe, James, “*Séptimo mensaje a la nación del presidente al Congreso*”. Consultado en <<http://www.inep.org/biblioteca/207-1823-diciembre-2-septimo-mensaje-anual-del-presidente-james-monroe-al-congreso-en-el-que-expone-la-llamada-doctrina-monroe-fragmentos>>, el 18 de octubre de 2019 a las 21:58 horas.

mismos decidan, y vi) enviar personal civil y militar a cooperar en labores de reconstrucción en aquellas naciones que así lo soliciten.⁵⁸

Oswald y Baruch mencionan que este cambio en el concepto de seguridad nacional “significó un viraje de la visión aislacionista de los años treinta hacia un internacionalismo de posguerra, el cual justificó la producción masiva de armas y la militarización que hasta el día de hoy domina la mente de las élites de la política exterior norteamericana”.⁵⁹ Dicho término, según Waeber, permitió expresar un esfuerzo dotado de componentes militares y no militares que justificara una política con más fuerza que antes, esto en medio de la rivalidad geopolítica entablada con la Unión Soviética.⁶⁰

Caspar Weinberger, jefe del Departamento de Defensa durante la administración de Ronald Regan, pronunció el 28 de noviembre de 1984 un discurso ante el Club Nacional de Periodistas, en el cual estableció las directrices bajo las cuales debería darse una probable intervención de las fuerzas armadas norteamericanas en caso de un conflicto. Dicha alocución, conocida como la “*Doctrina Weinberger*”, sirvió como fuente de inspiración para la política exterior de aquellos años. Las premisas en que se basaba eran las siguientes: i) los Estados Unidos no deben comprometer sus fuerzas para combatir al extranjero a menos que el compromiso o la ocasión especial se consideren vitales para sus intereses nacionales o los de sus aliados; ii) si es necesario hacer uso de las tropas de combate, esto deberá hacerse con la clara intención de ganar, a menos que la situación sólo requiera de una fuerza limitada para conseguir los objetivos propuestos; iii) si se envían a las fuerzas armadas para combatir el extranjero, se deben haber definido claramente los

⁵⁸ “President Harry S. Truman’s Address before a joint session Of Congress”, March 12, 1947, Yale University, Lilian Goldman Law Library, The Avalon Project. Consultado en <https://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp>, el 18 de octubre de 2019 a las 22:14 horas.

⁵⁹ Oswald Spring, Úrsula y Baruch, Hans Günter (editores), “Globalización y desafíos fundamentales cambian la conceptualización de la seguridad en América Latina”, en Oswald Spring, Úrsula y Baruch, Hans Günter, *Reconceptualización de la seguridad en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2009, pp. 59 y 60.

⁶⁰ Waeber, op. cit. p. 79.

objetivos políticos y militares; iv) la relación entre los objetivos y las fuerzas que se comprometan debe ser reevaluado y ajustado continuamente; v) antes de que los Estados Unidos comprometan sus fuerzas en el extranjero, debe haber alguna seguridad razonable de que se contará con el apoyo del pueblo estadounidense y sus representantes electos en el Congreso, y vi) el envío de tropas debe ser el último recurso a considerar en cualquier crisis.⁶¹

Los ataques perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en contra de los Estados Unidos provocaron el rediseño de las instituciones encargadas de la seguridad nacional y la formulación de una nueva doctrina por parte del presidente George W. Bush. Este paradigma constituyó el sustento para el concepto de guerra preventiva y los subsecuentes ataques en contra de Afganistán e Irak. Los objetivos de tal construcción programática, plasmada en la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002, consistieron en el desbaratamiento de las organizaciones terroristas a través de las siguientes operaciones: i) la acción directa y continua con todos los elementos del poder nacional e internacional en contra de las organizaciones terroristas de alcance global y cualquier terrorista o estado patrocinador del terrorismo que intente obtener o usar armas de destrucción masiva o sus precursores; ii) la defensa de los Estados Unidos, su pueblo e intereses, mediante la identificación y destrucción de las amenazas antes de que lleguen a su territorio. Para tal propósito, los Estados Unidos tratarían de obtener el apoyo de la comunidad internacional, y ante la ausencia de éste actuarían solos si se consideraba que esto era necesario para ejercer preventivamente el derecho a la autodefensa, y iii) denegar el patrocinio, apoyo y refugio a los terroristas por parte de otros.

Cabe hacer notar que tanto Weinberger como Bush en sus doctrinas hacen uso del término "*intereses nacionales*", el cual, a decir de Wolfers debe ser tenido como un sinónimo de seguridad nacional. Aunque no define a esta de manera específica, sí establece que "*una nación es segura en la medida en que no tenga que sacrificar*

⁶¹ Weinberger, Caspar, "*The uses of the military power*". Consultado en <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/weinberger.html>>, el 28 de septiembre de 2015 a las 20:13 horas.

sus propios valores; si se quiere evitar la guerra y si es desafiada, puede mantener sus valores a partir de una victoria bélica.” Así, la seguridad mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos y la del miedo a que dichos valores sean atacados.⁶²

Desde la doctrina, Lynn – Jones visualiza a la seguridad nacional como *“la defensa de un Estado en particular ante las amenazas externas”*,⁶³ en tanto que Lippman afirma que *“una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”*.⁶⁴

1.5.3 España

La Constitución española de 1978 no contiene definición alguna sobre lo que es la seguridad nacional, pero hace referencias a otros términos como seguridad en estricto sentido y seguridad del Estado, ciudadana y pública.

La Ley de Seguridad Nacional define a ésta en su artículo 3º como *“la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”*.

Esta definición encuentra su antecedente en la Estrategia de Seguridad Nacional presentada en 2013 por el presidente Mariano Rajoy, en la cual se asienta el mismo concepto vertido en la ley arriba mencionada. Tal terminología se sustenta en dos

⁶² Wolfers, Arnold, *“National Security as an ambiguous symbol”*, en Wolfers, Arnold, *“Discord and Collaboration. Essays on International Politics”*, Estados Unidos, John Hopkins University Press, 1962, pp. 147 – 165.

⁶³ Lynn – Jones, Sean M., *“The future of International Security Studies”*, en Ball, Desmond y Horner, David (editores), *“Strategic Studies in a Changing World: Global, Regional and Australian Perspectives”*, Australia, Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies, pp. 71 – 107.

⁶⁴ Lippman, Walter, *“U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic”*, Estados Unidos, Boston Little, 1943, p. 5.

premisas fundamentales: una, que la seguridad debe evolucionar en consonancia con las transformaciones globales, para hacer frente a los crecientes desafíos que presentan las circunstancias del mundo actual, y dos, que tal concepto en el siglo XXI debe cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas.⁶⁵

1.5.4 Costa Rica

En la Constitución de esta República no encontramos el término que nos ocupa. El artículo 121 de esta Ley Fundamental establece que el Poder Ejecutivo deberá dar cuenta a la Asamblea Legislativa sobre las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado, mientras que el 140 señala como un deber y atribución que corresponden conjuntamente al Presidente y al Ministro de gobierno disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país.

La Ley 7410 General de Policía solamente establece en su artículo 10 que en el cumplimiento de sus funciones, los miembros de las fuerzas de policía por ningún concepto y en ninguna circunstancia, podrán invocar la obediencia debida a situaciones especiales, como estado de guerra o amenaza a la seguridad nacional o al Estado, una situación excepcional o cualquier otra emergencia pública, como justificación, exculpación o impunidad para la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional únicamente se refiere a la estructura y atribuciones de esta entidad, sin ofrecer tampoco una definición.

⁶⁵ “Estrategia Nacional de Seguridad”. Consultado en <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf>, el 30 de julio de 2015 a las 17:54 horas.

Chaves menciona que el sistema de inteligencia costarricense tiene sus orígenes en la década de los años 60, bajo los auspicios del presidente Kennedy y su obsesión por frenar al comunismo en América Latina. Así, el 12 de diciembre de 1963 se creó el Consejo de Defensa Centroamericano, integrado por los Ministros de Defensa del istmo, mientras que, en Costa Rica, nació la Agencia de Seguridad Nacional el 1º de septiembre de 1963, entidad que se dedicó a recopilar información alusiva a grupos y elementos radicales, de izquierda y derecha, que representaran amenaza potencial para la seguridad nacional costarricense.⁶⁶

Tras el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1979, el aparato de inteligencia de Costa Rica ayudó a la CIA en las operaciones encubiertas contra Nicaragua, lo que constituyó un alineamiento con las políticas de Washington.⁶⁷ Después de lograrse la pacificación en la región se dio un giro del paradigma centroamericano. En 1995, y bajo la óptica del Informe del PNUD, los países del istmo se incorporaron al concepto de seguridad humana, al suscribir el Tratado Marco de Seguridad Democrática. En el artículo 10, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, coincidieron en *"que la seguridad democrática es integral e indivisible y que su solución en la región responderá a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas"*. Además, reconocieron que *"la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana y que el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes"*.⁶⁸

⁶⁶ Chaves, Paul, *Los Espías no Bastan: Definiendo las Políticas Públicas en Materia de Servicios de Inteligencia en Costa Rica*, Washington D.C., *Center for Hemispheric Defense Studies*, Research and Education in Defense and Security Studies, Mayo 22 – 25, 2001, Consultado en <http://fas.org:8080/irp/world/costa_rica/chaves.html>, el 29 de julio de 2015 a las 19:17 horas.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Leal Moya, Leticia, *"Seguridad Humana. La Responsabilidad de Proteger"*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 114, Nueva Serie Año XXXVIII, Septiembre - Diciembre 2005, Consultado en

Otro término que utiliza el gobierno costarricense lo es el de seguridad ciudadana, como puede desprenderse del Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 suscrito por el presidente Luis Guillermo Solís Rivera y la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, Olga Marta Sánchez Oviedo. En dicho documento se menciona como un objetivo eliminar toda impunidad y que se respete el principio de justicia pronta y cumplida, para lo cual *“se fomentará una seguridad pública, civilista y efectiva en la cual se debe propiciar un modelo de desarrollo que reduzca la exclusión social, que promueva y recupere por medio de la educación, de las oportunidades laborales y productivas, valores fundamentales más allá de lo monetario, que ayuden a recuperar la cohesión social y el sentido de comunidad”*.⁶⁹

Visto así, el modelo costarricense no ofrece un concepto de seguridad nacional, pese a lo cual se encuentra vigente y convive con otras acepciones.

1.5.5 Brasil

Brasil desarrolló un concepto de seguridad nacional influido por la Guerra Fría y su alineación con los intereses de los Estados Unidos. Ciertamente es que en la Constitución de 1988 no encontramos una explicación para dicho término, pero en los artículos 5º, 32, 85, 91 y 144 se habla de la seguridad como un derecho o de algunas de sus acepciones, como seguridad del Estado, interna, pública o territorial. En el artículo 173 se establece que la explotación directa de actividades económicas por el Estado sólo será permitida cuando sea necesaria por imperativos de seguridad nacional o de interés colectivo relevante, pero no se define qué debe entenderse por ésta.

Diversas leyes expedidas antes y durante la dictadura nos dan una idea de lo que debía entenderse por seguridad nacional, desde la doctrina formulada

<<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/114/art/art5.htm>>, el 29 de julio de 2015 a las 19:28 horas.

⁶⁹ Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 “Alberto Cañas Escalante”, pág. 517, consultado en <<https://app.box.com/pnd2015-2>>, el 29 de julio de 2015 a las 19:53 horas.

principalmente por los militares de línea dura. La Ley número 38 del 4 de abril de 1935, expedida durante la presidencia de Getulio Vargas establecía los crímenes en contra del orden político y social, entre las cuales podemos contar las siguientes:

- Tratar de cambiar por medios violentos la Constitución;
- Oponerse al funcionamiento de los poderes de la unión o al legítimo ejercicio de las funciones de cualquier funcionario público;
- Hacer funcionar clandestinamente estaciones radiodifusoras;
- Instigar a la desobediencia colectiva o al incumplimiento de una ley;
- Incitar a los militares a desobedecer las leyes o a desertar;
- Provocar animosidad entre clases armadas o contra ellas, o de ellas contra las instituciones civiles;
- Divulgar noticias falsas sabiendo que pueden generar temor entre la población;
- Fabricar, almacenar, transportar o comerciar sin autorización materiales explosivos o armas;
- Incitar al odio entre las clases sociales;
- Incitar o preparar atentados contra personas o bienes, por motivos políticos;
- Instigar o preparar la paralización de servicios públicos;
- Inducir a huelgas por motivos ajenos a las condiciones de trabajo;
- Organizar sociedades o sindicatos que busquen subvertir o modificar el orden político o social por medios contrarios a la ley;
- Hacer propaganda de guerra, e
- Imprimir o vender libros, panfletos o boletines a través de los cuales se realice cualquiera de los actos antes señalados.

La terminología utilizada nos da una idea sobre la orientación represiva que guiaba a la norma, la cual fue derogada al expedirse la Ley No. 1.802 del 5 de enero de 1953, misma que también contenía un catálogo de tipos y sanciones penales destinadas a castigar las actividades destinadas a socavar la seguridad pública y del Estado.

Durante la dictadura militar fue expedido el Decreto Ley nº 314, del 13 de marzo de 1967, el cual definía los crímenes contra la seguridad nacional y el orden político y social. Su entrada en vigor fue coincidente con la de una Constitución de orientación conservadora y el inicio de la presidencia del general Arthur da Costa e Silva. En esta ley se contemplaban, al igual que en las otras dos anteriores, los delitos en contra de la seguridad nacional, pero también una serie de conceptos que por su vaguedad sirvieron para justificar la represión realizada por el gobierno castrense. Primeramente, se establecía en el artículo 1º que todas las personas físicas y jurídicas era responsables de la seguridad nacional, en tanto que el 2º describía a ésta como una garantía para la consecución de los objetivos nacionales y contra los antagonismos, tanto internos como externos. Por su parte, el artículo 3º señalaba que la seguridad nacional comprende, esencialmente, aquellas medidas destinadas a la preservación de la seguridad externa e interna, incluyendo la prevención y combate a la guerra psicológica adversa y a la guerra revolucionaria o subversiva.

Dos años después, los ministros de la Marina, del Ejército y de la Fuerza Aérea expedieron el Decreto Ley N° 898, del 29 de septiembre de 1969, en el cual se replicaban los conceptos señalados en el párrafo precedente. Esta normativa fue sustituida por la Ley No. 6.620 del 17 de diciembre de 1978, la cual, a diferencia de las normas que le antecedieron, disponía que la seguridad nacional era una garantía proporcionada por el Estado para la consecución de los objetivos nacionales, debiéndose entender por estos la soberanía nacional, la integridad territorial, el régimen representativo y democrático, la paz social, la prosperidad nacional y la armonía internacional.

Un decreto más sobre esta materia lo fue la Ley No. 7.170 del 14 de diciembre de 1983, en el que también se mencionaban los delitos contra la seguridad nacional, pero con la salvedad de que se agregaba como uno de sus objetivos sancionar aquellos que fueran cometidos en agravio de los jefes de los poderes de la Unión.

El Decreto nº 5.484, del 30 de junio de 2005 dispone que la seguridad es la condición que permite al país preservar la soberanía y la integridad territorial, la

realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de toda índole, y garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, mientras el Decreto por el que se aprueba la Política de Defensa Nacional y la Estrategia Nacional de Defensa de 2008, se establecen las medidas que se deberán implementar para incrementar *“el nivel de seguridad nacional”*.⁷⁰

1.5.6 Australia

Nada refiere la Constitución de 1900 sobre la seguridad nacional, pero la Ley Orgánica de Inteligencia y Seguridad Australiana de 1979 (Australian Security Intelligence Organization Act 1979, Act No. 113) señala que la seguridad significa la protección del pueblo y de la Mancomunidad de Australia, así como de sus Estados y Territorios respecto de actos como el espionaje; el sabotaje; la violencia política; la promoción de la violencia comunitaria; los ataques al sistema de defensa; la interferencia extranjera; la protección del territorio y la integridad de las fronteras, así como la cooperación con cualquier país extranjero en cualquiera de los rubros antes mencionados.

La Ley de Información sobre Seguridad Nacional en materia de procesos criminales de 2004 (National Security Information [Criminal Proceedings] Act No. 150 of 2004) explica que por seguridad nacional debe entenderse la defensa, la seguridad, las relaciones internacionales o los intereses de orden público.

El 4 de diciembre de 2008, el primer ministro Kevin Rudd pronunció un discurso ante el Parlamento para exponer la Primera Declaración sobre Seguridad Nacional, en el cual señaló que ésta era *“la posibilidad para los australianos de estar libres de ataques o amenazas; el mantenimiento de la integridad territorial y de la soberanía*

⁷⁰ Estrátégia Nacional de Defesa, Brasil, Ministério da Defesa, 2008, pág. 65, consultado en <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>, el 20 de octubre de 2015 a las 11:28 horas.

*política; la preservación de las libertades, y el mantenimiento de la capacidad para avanzar en la prosperidad económica”.*⁷¹

La Estrategia para la Seguridad Nacional de Australia de 2013, elaborada por el Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, señala que la seguridad general de una nación está indisolublemente ligada a la estabilidad económica, la suficiencia de recursos, la gobernabilidad y la cohesión social y se reconoce que la seguridad nacional es un concepto amplio y en evolución, el cual tiene que ver con la manera en que se previenen las amenazas a la soberanía, las personas, los bienes, la infraestructura y las instituciones. La seguridad nacional, agrega, también está relacionada con la manera en que se responde a las amenazas y a la recuperación en caso de que ocurra cualquier acontecimiento que la amenace, por lo que, en cumplimiento de sus responsabilidades de seguridad nacional, Australia se apoya en sus capacidades de defensa, inteligencia, diplomáticas, de desarrollo, las fuerzas del orden y la seguridad en la frontera.⁷²

⁷¹ Consultado en <<http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf>>, el 7 de agosto de 2015 a las 18:51.

⁷² Consultado en <http://apo.org.au/files/Resource/dpmc_nationalsecuritystrategy_jan2013.pdf>, el 7 de agosto de 2015 a las 19:12 horas.

CAPÍTULO II LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

La seguridad nacional y la inteligencia son términos tan estrechamente conectados que el estudio de uno nos conduce necesariamente hacia el otro y para esto partimos de la reflexión de Aguayo en el sentido de que los servicios de seguridad de un país están íntimamente ligados con su aparato de seguridad, pues la existencia de ambos se justifica por la posibilidad de amenazas y por ello los gobiernos crean instituciones especializadas en la defensa de la nación.⁷³ Esto cobra importancia, dado que, como señalamos en el capítulo precedente, el concepto objeto del presente trabajo arribó no hace mucho a nuestro país y más aún su inclusión en el lenguaje legal. En este sentido, y si a diferencia de otras naciones, México carece de una tradición arraigada en este rubro, ¿cómo podríamos enunciar sus antecedentes? Estimamos que, a partir del estudio de los sistemas de inteligencia, ya que el relato de estos constituye de alguna forma la historia de la seguridad nacional.

En abono a lo anterior, es dable citar a Ortega Muñiz, para quien la inteligencia es un componente de la seguridad nacional y *“una herramienta utilizada para el logro de los Objetivos Nacionales, el desarrollo de capacidades estatales y la consolidación del proceso de toma de decisiones sobre asuntos concernientes al Estado – Nación”*.⁷⁴

No es ocioso precisar que cuando nos referimos a la inteligencia apuntamos a la acepción contenida en artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional, la cual establece que es el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en esta materia, es decir, a un ciclo que tiene como objeto servir como insumo para preservar al Estado Mexicano.

⁷³ Aguayo Quezada, Sergio, *“Servicios de Inteligencia y transición a la democracia en México”*, en Bailey, John y Aguayo Quezada, Sergio (coordinadores), *“Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición”*, México, Siglo XXI Editores, 1997, pág. 184.

⁷⁴ Ortega Muñiz, Carlos, *“Propuesta teórica de inteligencia estratégica para la seguridad nacional en México”*, México, 2015, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, Abril - Junio de 2015. Volumen 36. Número 2, pp. 14 y 15.

Las labores de inteligencia han sido realizadas incluso antes del surgimiento de México a la vida independiente. Entre los mexicas existió un grupo de mercaderes a los que se conocía con el nombre de pochtecas u oztomecas. Su profesión, a decir de Krickeberg, *“era sumamente respetada y los hizo destacarse de entre la masa del pueblo, así como constituir una casta privilegiada que monopolizaba el comercio exterior”*. El prestigio de que gozaban hizo que fueran considerados *“como iguales a los guerreros y hasta a los nobles de nacimiento”*, lo que les permitió desempeñar deberes diplomáticos, pues cerraban tratos comerciales con caciques extranjeros, fungir como espías que trataban de obtener informes para el ejército y preparar ocupaciones militares.⁷⁵

Durante la era colonial se trasladaron diversas instituciones europeas hacia la Nueva España y una de ellas fue el Tribunal del Santo Oficio, entidad que en América funcionó para evitar las desviaciones doctrinarias, prevenir la difusión de ideas subversivas y resguardar la moral pública. Una forma común de que disponían los inquisidores para allegarse de información era la delación anónima. Cualquiera persona podía hundir a un acusado: *“prostitutas, malhechores, enemigos personales, menores de edad y herejes que a ese precio esperaban salvarse”*. Los padres tenían la obligación de *“denunciar a los hijos y éstos a los padres; los hermanos a los hermanos; el esposo a la esposa y al revés”*.⁷⁶ A los súbditos no les estaba permitido alegar ignorancia o excusarse de testificar en cualquier proceso instaurado ante la Inquisición, por lo que nadie escapaba de la delación. Otro ingrediente de este sistema procesal lo fue la aplicación del tormento tanto a los acusados como a los testigos a fin de hacerles confesar.

Durante la lucha independentista encontramos a un grupo dedicado a espiar a favor de los insurgentes, el cual fue conocido como *“Los Guadalupe”* en honor de la virgen del Tepeyac. Esta agrupación estuvo integrada por gente de extracción diversa: burócratas, comerciantes, artesanos, servidumbre, militares, sacerdotes y

⁷⁵ Krickeberg, Walter, *“Las antiguas culturas mexicanas”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 68 y 75.

⁷⁶ Antín, Felipe, *“Vida y muerte de la Inquisición en México”*, México, Editorial Posada, Colección Duda, Serie Todo y Siempre, 1973, pp. 54, 57 y 60.

nobles. Sus principales actividades consistieron en la dotación de información a los alzados sobre los planes para combatirlos y las intrigas entre las autoridades.

2.1 Venustiano Carranza y la Sección Primera de Gobernación

Tras la derrota de Victoriano Huerta y la suscripción de los Tratados de Teoloyucan, el bando constitucionalista sufrió serios resquebrajamientos, dando inicio la lucha entre las facciones encabezadas por Carranza, de un lado, y Villa y Zapata, por el otro. Para 1915, estos dos últimos fueron derrotados, pero el triunfo del primero no significó el final de sus problemas, pues el país vivía en medio de la precariedad económica, desprovisto de reconocimiento internacional y sumido en el caos. Villa atacó a los Estados Unidos, mientras que Zapata se refugió en el estado de Morelos. Saturnino Cedillo y Domingo Arenas dirigían milicias caciquiles. Contrarrevolucionarios como Félix Díaz y Manuel Peláez seguían hostilizando a las tropas federales. Rodeado de enemigos y de aliados ambiciosos como Álvaro Obregón, Pablo González, Francisco Murguía y Salvador Alvarado, el llamado Primer Jefe debió lidiar con un escenario internacional complejo, pues en Europa se desarrollaba la Primera Guerra Mundial y el imperio alemán había intentado convencerlo de involucrarse en ese conflicto.

En medio de este escenario tan complicado, era lógico que Carranza buscara la manera de asegurar la viabilidad de su gobierno, sin depender de sus generales más cercanos. Una de las soluciones que halló fue la creación de una instancia de inteligencia civil que le proveyera de información sobre las actividades de sus adversarios... y aliados. Fue así como, en 1915, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista creó un servicio de investigación confidencial dirigido a vigilar las acciones enemigas y la actividad obrera en Veracruz el cual estuvo a cargo de Dolores Betancourt.⁷⁷ Posteriormente, el 13 de septiembre de 1918, se publicó en

⁷⁷ "Guía del Fondo de la Secretaría de Gobernación, Sección: Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, 1920 - 1952", Instituto Nacional de Antropología e Historia, consultado en

el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se estableció un cuerpo especializado fuera del ejército, la Sección Primera, para realizar actividades de espionaje en el campo rival.

Aunque a decir de investigadores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y del INEHRM no se cuenta con un documento que acredite la fecha exacta en que entró en funciones esta primera dependencia de inteligencia política y el momento en que tomó el nombre de Departamento Confidencial, existen algunas referencias sobre su funcionamiento entre 1918 y 1922.⁷⁸ Desde entonces, los agentes iniciaron el trabajo relacionado con la investigación acerca de candidatos a diputados y senadores, la elaboración de informes, así como la ordenación y recopilación de recortes de diarios y el uso de placa de policía. A partir de 1923, debido a la rebelión delahuertista, las comisiones aumentaron, incluso, algunos agentes fueron enviados a Estados Unidos a vigilar las actividades de ciudadanos exiliados. Aguayo señala que quienes dirigieron a la institución hicieron esfuerzos por capacitar a los agentes y que en 1924 comenzó a formarse el archivo, el cual incluía fichas personales, estudios y notas de periódicos.⁷⁹

A pesar de que durante la presidencia de Carranza entró en vigor el actual texto constitucional, la injerencia del Congreso fue nula en el ámbito de la seguridad nacional y las labores de inteligencia. En primer lugar, porque el concepto no estaba incluido en la Ley Fundamental; segundo, porque no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que el mismo cobró fuerza, y tercero, porque no existió la voluntad de legislar sobre la inteligencia, o por lo menos controlarla.

<<http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/intro.html#sdfootnote17sym>>, el 1º de diciembre de 2015 a las 22:33 horas.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Aguayo Quezada, Sergio, *“La Charola, Una historia de los servicios de inteligencia en México”*, México, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., Hoja Editorial, S.A. de C.V. y Hechos Confiables, S.A. de C.V., 2001, pág. 43.

2.2 Emilio Portes Gil y el Departamento Confidencial

Tras el asesinato en 1928 del presidente electo Obregón, el Ejecutivo en funciones, Plutarco Elías Calles, intentó ser seducido por un ejército de intrigantes que le propuso permanecer en el poder por más tiempo, reelegirse o de plano instaurar una dictadura. Calles se abstuvo de prestar oídos a semejantes insensateces, pues sabía que muchos de los seguidores del malogrado candidato sospechaban de su participación en el magnicidio y cualquier intento por perpetuarse en la titularidad del Ejecutivo sería visto como la confirmación de tales conjeturas. Contrario a esto, durante su informe de gobierno de ese año anunció su intención de no permanecer en el cargo más allá de la fecha establecida por la Constitución para el traspaso de poderes. El 6 de septiembre de 1928, Calles convocó a una junta de generales para hacerles ver la necesidad de llegar a un acuerdo para la sucesión presidencial y ahí se llegó a la decisión de escoger como presidente provisional a un abogado tamaulipeco que entonces despachaba en la Secretaría de Gobernación, Emilio Portes Gil, a quien no se identificaba como callista ni obregonista.⁸⁰

Calles cumplió su promesa y se alejó de la presidencia, pero no del poder. Sus más fieles seguidores, como el líder sindical Luis N. Morones y el general Tomás Garrido Canabal se encargarían de hacerle ver a Portes Gil quién era el verdadero depositario de la autoridad en el país, instaurándose así un periodo que es conocido como el “*Maximato*”, en honor del “*Jefe Máximo de la Revolución*”, Elías Calles, quien se dio tiempo para diseñar un instrumento que organizara la lucha política de manera mucho más civilizada: el Partido Nacional Revolucionario.

El 28 de noviembre de 1929 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para el Régimen Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual en su artículo 13 establecía la lista de departamentos que se requerían para la tramitación, estudio y despacho de los asuntos que se ventilasen ante dicha

⁸⁰ Ayala Anguiano, Armando, “*México de Carne y Hueso, Historia Esencial de México*”, Tomo VI, “*Forja y desplome del PRI*”, México, Editorial Contenido, S.A. de C.V., 2001, pág. 32.

dependencia, siendo uno de ellos el Confidencial, el cual dependía directa y exclusivamente del secretario o del encargado del despacho.

Dicho departamento era, de acuerdo con el artículo 43 del referido ordenamiento, auxiliar de los otros departamentos de la Secretaría, cuando demandaran sus servicios para obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las órdenes que hubieren dictado el secretario, el subsecretario o el Oficial Mayor, con relación a los asuntos de carácter administrativo que se tramitaran. Los artículos 44 y 45 disponían que el funcionamiento y organización del Departamento fuera el que en lo económico ordenara el secretario, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos, y para el desempeño de sus labores contaría con agentes de información política y de policía administrativa.

Normar las labores de inteligencia a partir de un reglamento administrativo demuestra la nula vocación del Ejecutivo por hacer partícipe al Congreso de esta función, aunque debe destacarse que, como establece el propio Aguayo, *“la falta de institucionalización y la distorsionada relación con el sistema político llevaron a que el servicio de inteligencia se involucrara en las disputas por el poder y a la partidización de sus funciones, lo que derivó en la desconfianza y el desprestigio, a tal punto que entidades como la Secretaría de Guerra o Ferrocarriles Nacionales le escamotearan apoyos o que los diputados estuvieran a punto de suprimir al Departamento del Presupuesto de Egresos de 1932, tras ser acusado de operar como un centro de espionaje”*.⁸¹ Esto último descubre un mínimo intento por hacer valer el papel de contrapeso frente al Presidente de la República.

2.3 Lázaro Cárdenas y la Oficina de Información Política

Tras los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, pocos dudaban que Lázaro Cárdenas sería otro pelele al servicio del Jefe Máximo. Algunos

⁸¹ Aguayo, op. cit., pág. 49.

incidentes a lo largo de la campaña electoral y las caricaturas en los periódicos parecían favorecer la especie; sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos fue muy distinto. Las jugadas del taimado presidente hicieron caer uno a uno a los seguidores de Calles hasta que el Jefe Máximo fue expulsado, primero del PNR, y el 10 de abril de 1936 del país.

La economía en 1934 apenas se recuperaba de la debacle de 1929 y los totalitarismos daban origen a engendros como Hitler, Mussolini, Stalin y Franco, quienes encontraron apoyos entre organizaciones y personajes locales, como la Unión Sinarquista Mexicana, el Partido Comunista Mexicano y los caciques Juan Andrew Almazán y Saturnino Cedillo.⁸² En medio de este ambiente Cárdenas emitió en 1938 el decreto de expropiación petrolera, acto medular en la construcción del nacionalismo revolucionario, por el que se buscó afianzar la soberanía a través del manejo de un recurso natural que hasta entonces había sido explotado en función de intereses privados extranjeros.

Dado el entorno en el cual se desarrolló la gestión de Cárdenas, era de esperarse que éste recurriera a la instrumentación de medidas que le protegieran a él y a su proyecto frente a las amenazas provenientes del exterior y a las conjuras internas. Para ello creó la Oficina de Información Política, mediante la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1938. Tal instancia vino a sustituir al Departamento Confidencial como encargada de hacer investigaciones relativas a la situación política del país. Este ordenamiento constituyó un avance sustancial respecto de su antecedente inmediato anterior, pues resultó más vasto en lo relativo a la profesionalización y reglamentación de las funciones de los inspectores encargados de realizar la recolección de información, en las normas sobre la secrecía de la función y en lo concerniente a cuestiones operativas. El reglamento dejó de señalar como agentes a los funcionarios de inteligencia y ahora les llamaba inspectores, quienes estaban obligados a conocer, en términos generales, la Constitución

⁸² Para conocer más al respecto se recomienda la lectura de Cedillo, Juan Alberto, *“Los nazis en México”*, México, Debate, 2007.

Política y aquellas leyes relacionadas con su trabajo, tales como las electorales, de cultos, de trabajo, de población y de juegos,⁸³ entre otras, así como también se les exigía conocimiento de geografía nacional, habilidad en el manejo de medios de transporte y armas, y facilidad en el uso de claves oficiales y formas telegráficas.

Otro de los aspectos que cuidaba la norma era la confidencialidad de los servicios, ya que a los inspectores no les estaba permitido usar su verdadero nombre, sino sólo el número de orden que les correspondía, o en su defecto, las iniciales de su nombre completo. No podían descubrir a nadie el objeto de su labor, bajo pena de destitución. También se les prohibía dar a conocer el empleo desempeñado, por lo que se les debía de proveer de credenciales ajenas a su cargo oficial, como de periodistas, de representantes de casas comerciales o miembros de las cruces Roja o Blanca.

Dicho ordenamiento también contenía algunas directrices de carácter operativo, a saber:

- Los inspectores debían compenetrarse con la misión que se les confiaba, requiriendo de sus jefes todas las explicaciones necesarias;
- Antes de salir al cumplimiento de su cometido, debían allegarse de todas las fuentes de información posibles, a fin de estar documentados para su trabajo;
- Debían aportar sagacidad y prudencia en sus labores, evitando abusos de autoridad;
- En comisiones foráneas, debían informar de su salida al Jefe de Oficina, con cuando menos una hora de anticipación;
- Al llegar al lugar donde actuaban, debían dar aviso inmediatamente, debiendo dar cuenta del domicilio donde se encontrasen alojados;
- Debían avisar de la conclusión de su misión y regresar de ella hasta que recibieran una orden de concentración;
- Estaban obligados a rendir informes parciales de su comisión y uno general por escrito, sin perjuicio de hacerlo verbalmente en los casos urgentes, y

⁸³ Recuérdese que Cárdenas ordenó la clausura de numerosos centros de apuestas a los que se relacionaba como fuente de ingresos para Calles y sus seguidores.

- Los informes escritos debían ser claros y precisos, concretándose al asunto y evitando ambigüedades. No debían omitirse datos, cifras o documentos, pero sin entrar en consideraciones prolijas ni repeticiones ociosas, debiendo ser la escritura estrictamente personal del inspector comisionado.

Finalmente, el reglamento disponía que los inspectores debían contar con teléfono en su domicilio, cámara fotográfica para tomar vistas de manifestaciones políticas u obreras, tener mapa de la República y guía de ciudades, así como leer prensa para que pudieran informarse en cualquier momento sobre los acontecimientos políticos del país y las opiniones emitidas sobre la función gubernamental.

La emisión de un reglamento sobre inteligencia relegaba al Congreso de la Unión de esta función y lo invalidaba como instrumento de control político hacia el presidente de la República.

2.4 Manuel Ávila Camacho y el Departamento de Investigación Política y Social

Tras no pocos desencuentros con los Estados Unidos y el Reino Unido, México terminó por incorporarse a los Aliados durante la II Guerra Mundial. Nuestro país colaboró con el esfuerzo bélico a través del suministro de materias primas y el envío de mano de obra a la Unión Americana. Previo a esto, el gobierno de Cárdenas realizó activismo diplomático a favor de naciones agredidas por Italia y Alemania, como Abisinia, Austria, Checoslovaquia y España y otorgó asilo a miles de personas que huían de la persecución política en Europa. El fracaso de los agentes alemanes por constituir una cabeza de playa en nuestro país⁸⁴ y la vocación antifascista de la política exterior generaron consecuencias, pues entre mayo y septiembre de 1942 fueron atacados seis buques petroleros mexicanos por la marina de guerra del III Reich. La vileza de la acción y el desprecio con el que fueron recibidas las notas de

⁸⁴ Nuevamente se sugiere la lectura de Cedillo, *Los Nazis en México*.

protesta en Berlín ocasionaron la entrada de México al conflicto, más simbólica que efectiva, pero no por ello menos meritoria, pues durante las operaciones en el Pacífico se distinguió sobremanera el Escuadrón Aéreo de Pelea 201.

La vecindad con los Estados Unidos y la posibilidad de un ataque japonés a esta nación desde la costa del Pacífico aislaron a quienes simpatizaban con el Eje y exigieron del presidente Ávila Camacho la implementación de medidas de emergencia, tales como la designación de Lázaro Cárdenas como Comandante de la Región Militar del Pacífico, la Declaración del Estado de Guerra con Alemania, Japón e Italia y la suspensión de diversas garantías individuales, el 2 de junio de 1942. Previo a esto, el 14 de noviembre de 1941, se incluyeron en el Código Penal Federal los delitos de disolución social y espionaje, a fin de sancionar la actividad de agentes al servicio del enemigo. El 12 de enero de 1942 se publicó un Decreto por el que se establecía que la investigación de todas aquellas actividades o hechos que tuvieran relación con la cuestión internacional quedarían a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Es en este marco que la Oficina de Información Política y Social cambió su denominación a Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales. Sin embargo, y por increíble que parezca, no existe registro en el Diario Oficial de la Federación que dé cuenta de tal transformación, pese a que, de acuerdo con los investigadores del INAH y el INEHRM, ésta se habría dado en agosto de 1941.⁸⁵ Dada esta laguna, entonces debemos partir de lo señalado en la Guía del Fondo de la Secretaría de Gobernación, en donde se establece que dicho Departamento cobró importancia debido al papel que el gobierno mexicano desempeñó al participar en la conflagración, en especial por una serie de acuerdos pactados en la Conferencia de Río de Janeiro de enero de 1942, donde diversas repúblicas americanas consideraron cualquier ataque en contra de ellas como un acto de agresión contra todas, así como la ruptura de relaciones con las potencias del Eje y la movilización económica dirigida al aprovisionamiento de los materiales que requiriera la defensa hemisférica.

⁸⁵ Guía del fondo, op. cit.

A nivel interno, señala la guía de referencia, el titular de la Secretaría de Gobernación coordinaba todas las acciones de investigación y vigilancia política que se llevaban a cabo en el país y colaboraba con otras naciones aliadas en materia de información estratégica, mientras que el Departamento de Investigaciones Políticas centró muchas de sus acciones en dicha coyuntura bélica. También se organizaron una serie de servicios especiales de control de extranjeros sospechosos o simpatizantes del enemigo, situación que supuso una mayor vigilancia interna. La Guía del Fondo refiere que la importancia adquirida por el servicio de inteligencia ocasionó que éste tomara bajo su control algunas funciones del Departamento de Migración, como las referentes a los permisos para cambio de domicilio de los extranjeros residentes y redundó en la creación de una Oficina de Asuntos Extranjeros.

Cierto es que durante el gobierno de Ávila Camacho el Congreso sí tuvo intervención en labores de seguridad, pero éstas se limitaron al establecimiento de nuevos tipos penales, a la emisión de la declaración de Guerra y a la suspensión de garantías individuales, pero controlar los actos del Ejecutivo nunca estuvo entre las prioridades del Legislativo.

2.5 Miguel Alemán y la Dirección Federal de Seguridad

Primer presidente civil después de varios gobiernos encabezados por militares, Miguel Alemán Valdés cambió la denominación del partido en el gobierno para llamarlo Revolucionario Institucional. Miembro de una generación que no había empuñado las armas durante la Revolución, su administración sólo contó con dos elementos castrenses, los titulares de Marina y Defensa, favoreciendo así la inclusión de cuadros universitarios.

Una vez terminada las hostilidades en Europa y Asia, las preocupaciones gubernamentales se trasladaron hacia la expansión del comunismo, etapa que coincidió con el auge que adquirió el término “*seguridad nacional*” en el hemisferio

occidental. Alineado con la política exterior de los Estados Unidos, Alemán consideró necesaria la reorganización de los servicios de inteligencia, para lo cual creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Adscrita de forma directa al presidente de la República y conformada inicialmente por policías de diversas corporaciones, ésta representó un intento por contar con una institución más moderna, pues a decir de Aguayo, *“sus predecesoras habían mostrado serias deficiencias durante la II Guerra Mundial y en el ejercicio de sus actividades los inspectores habían sido proclives a la corrupción”*.⁸⁶

Adolfo Ruiz Cortines, quien sucediera a Alemán en la presidencia resultó repelente a la DFS al grado de valorar su desintegración. Finalmente, ordenó su adscripción a la Secretaría de Gobernación y así se desentendió de la institución.⁸⁷

Si hemos de utilizar un término que simplifique la actuación de la DFS durante sus primeros años de operación, éste sería la arbitrariedad, dado que ni su creación ni posterior reacomodo en la dependencia encargada de la política interior se sustentaron en acuerdo o decreto alguno que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación. Baste señalar que el Reglamento Interior de Gobernación de 1938 no sufrió modificación alguna desde su expedición, sino que fue abrogado hasta agosto de 1973,⁸⁸ lo cual nos da una idea del margen de discrecionalidad que gozaban los agentes. Dicha situación fue uno de los motivos que originaron el posterior proceso de degradación de la Dirección.

Del Congreso, ni sus luces.

⁸⁶ Aguayo, op. cit., pp. 62, 63 y 65.

⁸⁷ Íbid, pp. 72, 78 y 80.

⁸⁸ Las funciones de estas dos direcciones fueron descritas hasta la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 1973, las cuales fueron replicadas en el nuevo Reglamento publicado el 6 de julio de 1977.

2.6 El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz

Hombre forjado a sí mismo, Gustavo Díaz Ordaz desarrolló un carácter hosco y rencoroso que derivó en un estilo de gobierno autoritario y violento. A decir de Julio Scherer, *“todo esto era parte de una manera ingrata de vivir la vida”*.⁸⁹ Díaz Ordaz trasladó su fervorosa creencia en la disciplina a las finanzas públicas y ello le permitió cosechar aciertos: se incrementó la cobertura carretera e inició la operación del metro de la Ciudad de México, sin alzas de impuestos, con una paridad estable del peso frente al dólar e inflación y deuda ubicadas en niveles aceptables. México habría de mostrarse al mundo como un país moderno gracias a la organización de los dos eventos deportivos más importantes del orbe: los Juegos Olímpicos y el Campeonato Mundial de Fútbol. Sin embargo, el lustre de esta primera justa acabaría opacado tras una serie de protestas ocurridas durante la segunda mitad de 1968.⁹⁰

Una pelea entre pandillas rivales en el centro de la capital del país derivó en una golpiza por parte de granaderos hacia estudiantes ajenos a la reyerta. Indignados, cientos de jóvenes manifestaron durante varios días su repudio a la policía. Superada la fuerza pública por los inconformes, el Ejército pretendió imponer orden y la preparatoria número uno de la Universidad Nacional Autónoma de México fue tomada por la tropa. El conflicto escaló y la totalidad de las escuelas del Instituto Politécnico Nacional y de la Máxima Casa de Estudios cerraron sus puertas por iniciativa de sus alumnos. La huelga estudiantil se expandió a otros planteles de los estados e incluso a instituciones privadas. Javier Barros Sierra, rector de la Máxima Casa de Estudios lamentó el paro de clases, pero se negó a convalidar cualquier acto represivo.

Mítines diversos y enfrentamientos se sucedieron a lo largo de las semanas, hasta que el 27 de agosto, una marcha multitudinaria evidenció la fuerza que había adquirido el movimiento. La jornada terminó con la intervención castrense. Díaz

⁸⁹ Scherer, Julio, *“Los Presidentes”*, México, Grijalbo, 1986, 2ª edición, pp. 11.

⁹⁰ Ayala, op. cit. p. 150.

Ordaz ofreció diálogo, pero éste no se tradujo en resultados concretos. El 13 de septiembre la protesta llegó a su cenit cuando se desarrolló una manifestación silenciosa desde el Museo Nacional de Antropología hasta la Plaza de la Constitución de Ciudad de México. Cinco días después, las fuerzas armadas tomaron las instalaciones universitarias y politécnicas. A pesar de que la rebelión mostraba signos de agotamiento, una nueva concentración fue convocada para el 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas. Una bengala salió disparada de un helicóptero del ejército y la tropa comenzó a ser atacada por francotiradores desde los edificios de la Unidad Habitacional Nonoalco - Tlatelolco. El general José Hernández Toledo, quien estaba a cargo de la operación, fue herido y los soldados respondieron a la agresión. Un número indeterminado de víctimas, civiles en su mayoría, cayeron muertas o lesionadas y los dirigentes del movimiento terminaron encarcelados. Los estudiantes regresaron derrotados a las aulas en enero de 1969.

La solución dada a este conflicto derivó de tres circunstancias principales: el autoritarismo del régimen, la fobia anticomunista de Díaz Ordaz y el alineamiento del gobierno mexicano con los intereses de los Estados Unidos, elementos que sirven para entender la forma en que operaba el aparato de inteligencia civil de nuestro país.

El presidente estaba convencido de que oscuros intereses buscarían en algún momento socavar los cimientos del régimen político e hizo de la conjura comunista el eje de sus preocupaciones. Barros Sierra declaró que *“en el gobierno se pensaba que grupos de extremistas preparaban alguna agitación, sin que esta se pudiera precisar con exactitud”*.⁹¹ El desasosiego del presidente hacia la izquierda se explicaba, en parte, por el triunfo de la Revolución Cubana y el entusiasmo con el que ésta fue recibida entre la juventud mexicana. El inicio de las protestas vendría a significar para el presidente la actualización de sus peores desvelos, a pesar de que, como lo han reconocido algunos de los más férreos detractores del régimen

⁹¹ García Cantú, Gastón, *“1968, Javier Barros Sierra, conversaciones con Gastón García Cantú”*, 7ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1993, pp. 99 y 101.

caribeño, como Jorge G. Castañeda, Fidel Castro siempre “*se abstuvo de promover acciones de desestabilización en nuestro país*”.⁹²

En un sistema tan vertical como el mexicano, la paranoia del presidente permeó hacia esferas inferiores del poder. Luis Gutiérrez Oropeza, jefe del Estado Mayor Presidencial durante la presidencia de Díaz Ordaz y señalado como uno de los probables responsables de los sucesos de Tlatelolco, señaló que “*el Consejo Nacional de Huelga (el ente coordinador de la resistencia estudiantil) buscaba derrocar al gobierno de México para colocar tal vez a cualquier súbdito de Fidel Castro Ruz, de Leonid Breznev (entonces presidente soviético) o de Mao (Tse Dong, presidente chino) o tal vez de la CIA*”.⁹³

Fernando Gutiérrez Barrios, titular de la DFS, afirmó que contaba con informes en el sentido de que “*el estudiantado tiene elementos y armas con qué hacerle frente al ejército*”, así como también que en una asamblea de la Facultad de Ciencias de la UNAM alguien señaló que campesinos de diversos estados estaban dispuestos a tomar las armas para defender a los estudiantes, versiones que terminaron desmentidas por la realidad.⁹⁴ Llama la atención que, a pesar de lo disparatado de tales señalamientos, no se tenga noticia de que el presidente o Luis Echeverría, entonces secretario de Gobernación, hayan hecho el menor esfuerzo por corregir las desmesuras de su subordinado. ¿Comodidad o conveniencia para uno o ambos? Probablemente, ya que Echeverría prefirió plegarse al relato de su jefe antes que controvertirlo, para así aspirar a la presidencia de la República, ambición que fue coronada por el éxito en 1970.

La tesis de la conspiración marxista vendría a ser establecida, interpretada y administrada desde antes del inicio del movimiento por un grupo de funcionarios

⁹² Castañeda, Jorge, “*La utopía desarmada*”, México, Joaquín Mortiz – Planeta, 1999, pág. 32.

⁹³ Castillo, Gustavo, “*Gutiérrez Oropeza y su justificación del 68, El general denunció en 2 libros conjura en la que involucró a Cárdenas, la URSS, la CIA...*”, La Jornada, 22 de abril de 2003. Consultado en <<http://www.jornada.unam.mx/2003/04/22/048n1con.php?origen=index.html>>, el 15 de diciembre de 2015 a las 23 horas.

⁹⁴ Aguayo Quezada, Sergio, “*El 68, los estudiantes, el presidente y la CIA*”, México, Ediciones Proceso, 2018, pp. 106.

públicos, cuyos intereses se encontraban enlazados con los de los Estados Unidos. A propósito de esto, Morley afirma que en 1958 surgió en la embajada norteamericana en México un programa que sería conocido como LITEMPO, a través del cual se estableció una relación entre la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) y funcionarios de nuestro país, la cual terminó por traducirse en entendimientos. Los agentes de LITEMPO proporcionaron un canal extraoficial para el intercambio de información política que cada gobierno quería que el otro recibiera. De acuerdo con dicho autor, los presidentes López Mateos, Díaz Ordaz y Echeverría Álvarez, entre otros servidores públicos, terminaron operando como informantes bajo este esquema de cooperación. La comunicación entre los involucrados fue tan buena, que los reportes de inteligencia de la CIA fueron muy apreciados por sus contrapartes mexicanas. Incluso, López Mateos fungió como testigo en la boda celebrada el 20 de diciembre de 1962, entre el agregado de la CIA en México, Winston Scott y Janet Leddy.⁹⁵

La colaboración entre la mayor agencia de inteligencia del mundo y sus pares mexicanos no derivó en la profesionalización de los servicios de nuestro país, sino en el fortalecimiento de una burocracia arbitraria al servicio del grupo en el poder. La falta de controles entre las instituciones de seguridad fue tal, que de acuerdo con Gutiérrez Oropeza, el mismo presidente Díaz Ordaz llegó a decirle lo siguiente: *"Coronel, si en el desempeño de sus funciones tiene usted que violar la Constitución, no me lo consulte porque yo, el presidente, nunca le autorizaré que la viole; pero si se trata de la seguridad de México o de la vida de mis familiares, coronel, viólela, pero donde yo me entere, yo, el presidente, lo corro y lo proceso, pero su amigo Gustavo Díaz Ordaz le vivirá agradecido."*⁹⁶

Al revisar el trabajo de inteligencia realizado durante el sexenio diazordacista, Carrillo Olea afirma que *"cada mañana la DFS enviaba al presidente un informe de cuatrocientas o quinientas páginas, el cual rara vez consultaba, ya que se trataba de hechos carentes de análisis o de transcripciones de interceptaciones telefónicas"*

⁹⁵ Morley, Jefferson, *"Nuestro hombre en México, Winston Scott y la Historia oculta de la CIA"*, México, Taurus, 2010, pp. 129, 130 y 345.

⁹⁶ Castillo, op. cit.

de las que no se podían extraer conclusiones".⁹⁷ La Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), el otro órgano de inteligencia adscrito a Gobernación durante aquella época no recibe un mejor juicio de parte de Carrillo, quien afirma que, para *"inicios de la década de los ochenta, ésta era una organización de burócratas en el más crudo sentido de la palabra: las delegaciones foráneas se valían para sus informes del contenido de los periódicos del día. Yo no sabía si aquello era una burla, pero ellos estaban muy convencidos de que hacían un trabajo meritorio"*.⁹⁸

La paranoia de Díaz Ordaz y la tragedia de Tlatelolco también pueden explicarse por la ausencia de un Congreso no sólo incapaz para cuestionar las acciones emprendidas en materia de seguridad por el belicoso presidente, sino hasta para establecer un diálogo con los estudiantes, tal y como éstos lo solicitaron reiteradamente. Si acaso debe reconocérsele algún papel al legislativo en este rubro, lo fue la adición de un capítulo al Código Penal Federal relativo a los delitos contra la seguridad de la nación, entre los que se encontraban la traición a la patria, el espionaje, la sedición, el motín, la rebelión, el terrorismo, el sabotaje y la conspiración.

2.7 Miguel de la Madrid y la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional

Miguel de la Madrid Hurtado, según Julio Scherer, *"fue un hombre inteligente y preparado. Su estilo resultaba atractivo por sus buenas maneras, la corrección no le abandonaba un minuto. Inspiraba simpatía y confianza. Sin embargo, pese a ser un hombre tan bien dotado carecía de hondura"*.⁹⁹ De la Madrid tomó en 1982 las riendas de un país sumido en la peor crisis económica de la era posrevolucionaria.

⁹⁷ Aguayo, op cit., p. 67.

⁹⁸ Carrillo Olea, Jorge, *"México en riesgo: una visión personal sobre un Estado a la defensiva"*, México, Grijalbo, 2011, pág. 120.

⁹⁹ Scherer, op. cit., pp. 137, 159 y 160.

Dilapidada la riqueza petrolera, los precios de los hidrocarburos se desplomaron y México debió pagar la irresponsabilidad de las políticas de endeudamiento y gasto público emprendidas por los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo. Con el estallamiento de la crisis en el verano de ese año se aceleró la depreciación del peso frente al dólar y la fuga de capitales. Acusado por López Portillo de contribuir a la especulación monetaria, el sistema bancario fue nacionalizado. Durante la administración delamadridista la economía mexicana sólo creció en un promedio de 0.2 % anual y la inflación promedio anual fue de 86.7%, pero llegó a 159.2 en 1987.¹⁰⁰ La pérdida del poder adquisitivo del salario fue evidente, las calles del país se poblaron de vendedores y la diáspora hacia los Estados Unidos se incrementó.

Los aprietos económicos del país eran un reflejo del desgaste del sistema político mexicano. El régimen había acentuado su distanciamiento con las mayorías y éstas dejaron de sentirse representadas. El Partido Acción Nacional (PAN), empujado por los liderazgos provenientes del norte, comenzó a obtener victorias importantes. La izquierda se nutrió de nuevos y más audaces cuadros provenientes del Consejo Estudiantil Universitario y de las organizaciones sociales surgidas tras el terremoto que en 1985 afectó a varias entidades federativas. El PRI enfrentó en 1987 su más grande escisión tras la renuncia de Cuauhtémoc Cárdenas y su Corriente Democrática. Durante el partido inaugural del Campeonato de Fútbol celebrado un año antes, una rechifla de los aficionados opacó las palabras pronunciadas por De la Madrid.

La frivolidad del expresidente López Portillo y el descubrimiento de su lujoso tren de vida dieron lugar a la indignación. Samuel del Villar, abogado del equipo de campaña de De la Madrid ideó una estrategia tendiente a combatir la corrupción gubernamental, la cual se condensaría en el concepto de la "*Renovación Moral de la Sociedad*". Fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y encarcelados varios personajes ligados al gobierno anterior, entre ellos, Jorge

¹⁰⁰ Castañeda, Jorge, "*La Herencia, Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*", México, Alfaguara, 1999, pág. 152.

Díaz Serrano y Arturo Durazo Moreno, directores generales de Petróleos Mexicanos y de Policía y Tránsito del Distrito Federal, respectivamente.¹⁰¹

El caso de Durazo fue revelador de la pudrición alcanzada por los servicios de seguridad. A lo largo de su gestión como jefe de la policía capitalina, el también amigo del presidente amasó una fortuna ostentosa y se presentó como general sin pertenecer a la milicia. El 14 de enero de 1981 emergieron de las aguas del Río Tula una docena de cadáveres pertenecientes a probables narcotraficantes. Aunque diversas versiones adjudicaron el multihomicidio a la Dirección de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) dependiente de Durazo, no hubo una investigación que aclarara los hechos. De la Madrid llegó a calificar a esta área como “*nido de ratas*”.¹⁰²

El 14 de enero de 1983 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se reestructuraron las policías Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y Preventiva del Distrito Federal. Ese mismo día también se publicó el Decreto que reforma los artículos 16, 37 y 83 y deroga el artículo 85, y el capítulo II del título I, libro tercero, del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, de fecha 12 de noviembre de 1941, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre del mismo año, por el que se dispuso la desaparición de la DIPD. Las cosas no quedaron ahí. La limpieza de las corporaciones implicó la desaparición de otros cuerpos alucinantes, como las policías federales Forestal, Sanitaria y de Pesca, entre otras. A decir de Carrillo, estas agrupaciones desaparecieron porque “*la estructura y los principios legales no las podían sustentar, además de que se trataba de grupos de atracadores que se dedicaban a vender su deber: la forestal, a permitir a los taladores; la de pesca, a tolerar la captura de especies reservadas o en veda, etcétera*”.¹⁰³

La crisis institucional iba más allá del ámbito policiaco y trascendía a los servicios de inteligencia. En ello son coincidentes diversos testimonios. Miguel de la Madrid

¹⁰¹ Ayala, ops. cit., pp 209 y 210.

¹⁰² De la Madrid, Hurtado, Miguel (con la colaboración de Lajous, Alejandra), “*Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982 – 1988*”, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 50.

¹⁰³ Carrillo, op. cit., pág. 119.

destaca la ineficacia del sistema de información político y señala como una de las causas de su deterioro al involucramiento de la DFS en asuntos propios de la policía del orden común, tales como el narcotráfico, los secuestros y robos. Al iniciar la administración, el presidente expresó su idea de no acordar directamente con la dirección y delegar esto en el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, quien propuso y obtuvo la ratificación de José Antonio Zorrilla,¹⁰⁴ funcionario que a la postre sería encarcelado por el asesinato del periodista Manuel Buendía. Para Carrillo, *“los temas de violaciones a los derechos humanos, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, secuestros, torturas, robos, asaltos, crímenes sexuales y protección a delincuentes eran la morralla diaria en la DFS. Lo que a su juicio resultaba inevitable demostrar era el peso del narcotráfico, por lo que era necesario acabar con la DFS”*.¹⁰⁵

Las cosas se vendrían a complicar en noviembre de 1984, cuando las autoridades mexicanas, en coordinación con las de los Estados Unidos, decomisaron más de 10 mil toneladas de marihuana en el rancho “El Búfalo”, ubicado en el estado de Chihuahua. Se trataba del mayor aseguramiento de la droga de todos los tiempos. Los narcotraficantes reaccionaron cruel e irracionalmente. El 7 de febrero de 1985 fueron secuestrados el agente de la Administración estadounidense para el Control de las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), Enrique Camarena Salazar y el piloto mexicano Alfredo Zavala, a quienes se les torturó hasta la muerte. El gobierno de Ronald Reagan tomó esto como un agravio e hizo sentir toda su presión en contra de De la Madrid. Los responsables de estos hechos, Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo, capos del cártel de Guadalajara, recibieron largas penas de prisión.

Francis Mullen, jefe de la DEA, culpó a la Policía Judicial Federal y a la DFS de brindar protección a los narcotraficantes que secuestraron a Camarena. John Gavin, embajador de los Estados Unidos en México, acusó que por lo menos dos de los secuestradores eran agentes mexicanos, uno de ellos José Antonio Zorrilla. Las

¹⁰⁴ Castañeda, *La Herencia...*, op. cit., pág. 207.

¹⁰⁵ Carrillo, op. cit. pág. 120.

imputaciones tenían visos de realidad pues Caro huyó amparado por credenciales de la DFS y de la Policía Judicial de Jalisco.¹⁰⁶ Fue así como, a decir de Aguayo, *“llegó a su fin la tolerancia de los norteamericanos a los servicios de inteligencia de nuestro país. La complicidad entre los narcos y la DFS era tal, que la renta del inmueble que ocupaba la delegación de esta dirección en Jalisco era pagada por el Cártel de Guadalajara”*.¹⁰⁷

Si bien es cierto la situación requirió de la aplicación de decisiones extremas, como la desaparición de la DFS, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1985, la medida se venía cocinando desde antes de que iniciara el gobierno de Miguel de la Madrid. Carrillo dice que éste, como presidente electo, le comunicó su preocupación por los fenómenos delincuenciales que se reeditaban cada sexenio y dejaban marcas negativas en las administraciones. *“Tal vez intuía el riesgo que corría su gobierno si dejaba las cosas tal como estaban. El reto era romper con el sino autoritario y resolver el asunto con visión de futuro”*. Bartlett disputa la autoría de la reforma de los la DFS, ya que ésta poseía una historia y una estructura de personal profundamente contaminadas. *“Propuse al Presidente la desaparición de la DFS y su substitución por una verdadera institución de inteligencia. El Presidente aprobó esta medida de gran importancia que significaba la supresión del principal aparato de Seguridad del Estado desde los años 40.”*¹⁰⁸

Más allá de la paternidad de la reforma, la valoración del presidente sobre la situación era lapidaria: *“No cuento con cuerpos de información y seguridad lo suficientemente amplios y confiables para conocer las actividades privadas de cualquier ciudadano. La Dirección de Estudios Políticos de Gobernación me da alguna información, pero en general se puede decir que el atraso de nuestros cuerpos de seguridad e información es fenomenal. El problema es estructural, pues de los aproximadamente mil 500 miembros que tiene la Federal de Seguridad,*

¹⁰⁶ De la Madrid, op. cit., pp. 397 y 398.

¹⁰⁷ Aguayo, op. cit., pág. 241.

¹⁰⁸ Granados Chapa, Miguel Ángel, *“Buendía: el primer asesinato de la narcopolítica en México”*, México, Grijalbo, 2012, pág. 249.

muchos son corrompibles, otros son imbéciles y la mayoría no tiene educación. Así, además de ser totalmente insuficientes para una población de 80 millones, los agentes de seguridad son fácilmente identificables para aquellos grupos a los que supuestamente están investigando, quienes se encargan de corromperlos. Por tanto, la información que tenemos es poco confiable y, con frecuencia, sólo incluye datos recogidos al azar y de los que no se tiene ningún seguimiento.”¹⁰⁹

Si el desprestigio de la DFS era tan grande como para que el propio presidente tuviera un concepto tan duro sobre la institución, la pregunta obligada es ¿cómo se llegó a esta situación? Carrillo no duda en acusar a Echeverría y a López Portillo. *“En México,”* refiere, *“se desarrolló a partir de 1972 una guerra sucia para derrotar a grupos que se alzaron en armas contra el sistema y que entre los métodos que se utilizaron estuvo la desaparición forzada de personas. Se crearon aparatos represivos irregulares, como las brigadas Especial y Blanca, que persiguieron a los guerrilleros colocándose por encima de las autoridades legales y bajo conformidad para matar y desaparecer. La respuesta a la rebelión armada nunca atacó las causas que la generaron, tan sólo se combatió a los síntomas de la descomposición social, como, por ejemplo, en Guerrero, donde la pobreza y la marginación prohicieron revueltas como la de Lucio Cabañas”.*¹¹⁰

El 11 de agosto de 1976, la Liga Comunista 23 de Septiembre intentó secuestrar sin éxito a Margarita, la hermana de José López Portillo, entonces presidente electo y en el hecho murió uno de los líderes de esta organización guerrillera. El suceso debió marcar el ánimo del futuro titular del Ejecutivo hacia las organizaciones subversivas, ya que optó por seguir con la línea represiva, delegando en el subsecretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, el combate a la oposición, a pesar del desprecio que sentía por sus métodos el titular de la dependencia, Jesús Reyes Heróles. Las denuncias que recibió la ONU relacionadas con crímenes de Estado en México de 1960 a 1980 ascendieron a 374, aunque es posible que las víctimas fueran muchas más. El Comité Eureka, presidido por

¹⁰⁹ De la Madrid, op. cit., pág. 625.

¹¹⁰ Carrillo, op. cit., pp. 77 y 78.

Rosario Ibarra de Piedra, administraba un total de 557 expedientes de personas desaparecidas entre 1969 y 2001, de los cuales 530 correspondieron al periodo previo a 1980.¹¹¹

Los métodos de tortura utilizados por la DFS en contra de los guerrilleros incluían golpes, toques eléctricos, ingesta de excrementos, simulación de disparos y la inmersión en retretes inmundos. Desde 1973, las desapariciones de personas se habrían multiplicado tras el secuestro de Rubén Figueroa, candidato a gobernador de Guerrero y amigo de Echeverría y de los asesinatos de los empresarios Fernando Aranguren y Eugenio Garza Sada. De una revisión a las tarjetas de diversos desaparecidos, Aguayo infiere que varios de ellos *“fueron detenidos e interrogados por agentes de la DFS. Aunque el grado de peligro entre ellos variaba, el hecho de que todos hubieran recibido el mismo trato significaba que había órdenes superiores de matarlos”*.¹¹² El propio López Portillo apuntó en su bitácora correspondiente al 12 de junio de 1977 lo siguiente: *“...se sigue desgranando la Liga Comunista 23 de Septiembre. Cada día caen algunos de sus miembros. La brigada creada al efecto y la gente de Durazo están haciendo un buen trabajo.”*¹¹³ Los recursos otorgados a ésta función se incrementaron y varios de quienes fueron señalados de la comisión de ilegalidades resultaron premiados por el presidente: a Miguel Nazar Haro se le ascendió a coronel a pesar de las acusaciones en su contra por dirigir una banda dedicada al robo de autos en los Estados Unidos; Durazo con la indiferencia ante sus latrocinios, y Javier García Paniagua, director de la DFS, con la subsecretaría de Gobernación, la titularidad de las secretarías de la Reforma Agraria y del Trabajo y la dirigencia nacional del PRI.

La mano dura y la ilegalidad no fueron los únicos problemas que aquejaron a la DFS, según Aguayo. *“La guerrilla”*, afirma, *“que se volvió una de las principales razones para justificar su existencia, no era una amenaza seria a la seguridad nacional, dada su capacidad limitada, operación en regiones muy específicas e*

¹¹¹ Carrillo, op. cit., pp. 76, 85 y 86.

¹¹² Aguayo, op. cit., pp. 185 a 198.

¹¹³ López Portillo, José, *“Mis Tiempos, Biografía y Testimonio Político”*, Parte Primera, México, 1988, Fernández Editores, pág. 594.

indiferencia de la sociedad. A pesar de lo anterior, se distorsionaron la información y el estudio sobre la insurgencia, lo que incidió en la ausencia de capacidad analítica. Así, Gutiérrez Barrios, Nazar y García Paniagua habrían armado su prestigio y poder sobre la falsa idea de haber derrotada a organizaciones poderosas. La rebelión no fue inevitable y ya iniciada, pudo haber sido manejada con métodos menos sangrientos, sobre todo entre 1976 y 1977, cuando se encontraba más debilitada.”¹¹⁴

La naturaleza autoritaria del sistema se mantuvo intocada durante los gobiernos de Echeverría y Portillo, a pesar de la reforma política promovida por Reyes Heróles, pero quien cambió más a prisa fue la sociedad. Se abrieron espacios periodísticos en diarios y revistas, al igual que en algunas radiodifusoras. Surgieron sindicatos independientes en las universidades públicas y emergieron las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Los empresarios confrontaron con dureza a ambos mandatarios y nutrieron las filas del PAN. La apertura iniciada tornó en despreciables las acciones represivas utilizadas por las fuerzas gubernamentales.

A pesar de los graves problemas ocasionados por la DFS, hubo resistencias para evitar su desaparición. Bartlett habría insistido ante De la Madrid en que ésta había sido útil durante la campaña presidencial, ya que emitía informes acerca de las localidades que se visitaban, opinión que no compartía el presidente, quien pensaba que los análisis que eran “*desiguales, tirando a malos*”.¹¹⁵ Incluso, Bartlett porfió en mantener las funciones discrecionales de ésta al publicarse el nuevo reglamento de la secretaría a su cargo el 14 de junio de 1984. Dicho ordenamiento establecía que tan sólo a la DFS le correspondía vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público, así como también proporcionar auxilio a los funcionarios extranjeros que

¹¹⁴ Aguayo, op. cit., pp. 203 a 205.

¹¹⁵ Ibid., p. 230.

visitaran el país. La razón por la cual De la Madrid aceptó una reforma reglamentaria que contrariaba sus deseos originales de transformación constituye un misterio.¹¹⁶

Tras evidenciarse la complicidad de Zorrilla con Caro, el secretario de Gobernación hubo de resignarse a la extinción de la DFS, no sin antes obstruir la labor de Carrillo en la creación del nuevo sistema de inteligencia¹¹⁷ y de conseguir una diputación a favor de su subordinado, la cual le sería retirada en plena campaña electoral, pues era imposible seguir escondiendo sus trapacerías. Desde entonces, Bartlett ha intentado deslindarse de Zorrilla.¹¹⁸

El reglamento interior de Gobernación de 1985 no satisfizo la intención de Carrillo en el sentido de crear un organismo descentralizado¹¹⁹ y a decir de éste fue magro en la descripción de las funciones de la institución que sustituyó a la DFS y a la DGIPS, es decir, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN), cuyas facultades fueron las siguientes: i) vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público; ii) realizar las investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país, así como encuestas de opinión sobre asuntos de interés nacional, y iii) proporcionar, cuando fuera requerida, seguridad a funcionarios extranjeros que visitaran el país.

De acuerdo con Aguayo, la primera señal de cambio enviada por Carrillo y Pedro Vázquez Colmenares, primer titular de la DGISN fue quitar a los elementos de la DFS las identificaciones metálicas que portaban, conocidas coloquialmente como *charolas*, las cuales, una vez recolectadas sirvieron para esculpir una estatua del presidente Benito Juárez. También les serían retiradas a los agentes las armas que portaban y se canceló la colaboración que se tenía con la CIA en acciones como la intervención de llamadas telefónicas a diversas embajadas. Uno de los primeros

¹¹⁶ De la Madrid también contribuyó al descrédito de la DFS al encargarle a Zorrilla y no a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la investigación del asesinato de Buendía, crimen por el que sería condenado... ¡el propio Zorrilla!

¹¹⁷ Carrillo, op. cit., pág. 121.

¹¹⁸ Granados, op. cit., pp. 242 a 249.

¹¹⁹ “*El CISEN demanda y merece ser un organismo descentralizado con su propia y muy buena ley orgánica.*” Carrillo, op. cit., pág. 145.

documentos producidos por la DGISN contenía una crítica a lo negativo que resultó que diversos movimientos disidentes, como los de los ferrocarrileros (1958), médicos (1964 – 65) y el estudiantil de 1968, *“no fuesen concebidos y dimensionados en sus justos términos políticos de tal manera que ante la falta de estructura informativa desarrollada que permitiera su adecuado diagnóstico, se optara por soluciones disciplinarias y represivas que en ocasiones no correspondieran a la magnitud del problema”*.¹²⁰

“A pesar de los múltiples despidos no hubo resistencias, pago de compensaciones ni demandas laborales”.¹²¹ Según Carrillo, *“la limpia fue delicada y peligrosa, pero no porque sus integrantes poseyeran información privilegiada que representara un peligro para el Estado, ya que éstos nunca fueron trascendentes”*.¹²² Bartlett coincide con lo delicado del proceso, pues se trataba de liquidar a personal de características violentas, aunque enfatiza que la operación estuvo bajo su dirección personal.¹²³

A pesar de la parquedad del reglamento, lo cierto es que detrás del nuevo proyecto había una construcción conceptual mucho más compleja, pues Carrillo tenía la idea de expedir una ley sobre Seguridad Nacional, crear un sistema de seguridad pública y unidades como los centros de Inteligencia Política, de Inteligencia para el Control de Drogas y de Inteligencia Criminal, el Instituto Nacional para el Control de Drogas y las academias Nacional y Estatales de Servicios Policiales. Algunos de estos proyectos cuajaron y otros fueron desechados o se pervirtieron.¹²⁴

Igualmente ingresaron a la DGISN jóvenes universitarios cuya ambición consistía en ser profesionales de la inteligencia. Ello significaba, a decir de Aguayo, *“poseer los conocimientos para anticipar las amenazas y asesorar a los gobernantes, ganándose el respeto de la comunidad internacional. También implicaba establecer*

¹²⁰ Aguayo, op. cit., pág. 252.

¹²¹ Ibid, pág. 246.

¹²² Carrillo, op. cit., pp 124 y 140.

¹²³ Granados, op. cit., pág. 249.

¹²⁴ Carrillo, op. cit., pp. 136 y 137.

*métodos claros de contratación y capacitación, tener la mejor tecnología disponible, reducir la espontaneidad y compartir la información recabada”.*¹²⁵

Otras de las innovaciones realizadas durante el sexenio de De la Madrid fue la inclusión del concepto de seguridad nacional en el lenguaje oficial, específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1983. En dicho documento se estableció que ésta *“radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco Constitucional”*. El Plan recoge la naturaleza defensiva que ha distinguido a nuestra política exterior desde 1848, pues señala 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 depende de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otras.”* A partir de esta concepción se buscó distanciarse tanto de la agresiva política exterior del gobierno de Ronald Reagan, como de la lucha que se desarrollaba en el marco de la Guerra Fría. Esto queda claro cuando se menciona que *“convergen en el concepto de seguridad nacional las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías”*.

No puede escamotearse a De la Madrid falta de congruencia entre lo asentado en el Plan y lo hecho en la realidad, pues durante su gestión se buscó la pacificación de Centroamérica mediante la mediación del Grupo de Contadora, resistiendo así las presiones del gobierno estadounidense que era más propicio a la implementación de soluciones bélicas. De igual manera, México se unió al Grupo de los Seis para requerir de las grandes potencias el cese de la amenaza nuclear. La visión externa sobre seguridad nacional fue complementada con otra de carácter local al señalarse en el Plan que una política integral en este rubro debería basarse en el desarrollo integral en el ámbito interno.

¹²⁵ Aguayo, op. cit., pág. 252.

A pesar de la profundidad de los cambios realizados durante el gobierno delamadridista, nada tuvo que ver el Congreso con ellos.

2.8 Carlos Salinas y el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional

Durante su discurso pronunciado el 7 de julio de 1988, Carlos Salinas de Gortari, candidato priísta a la presidencia afirmó que terminaba “*la época del partido prácticamente único, entramos a una nueva etapa*”.¹²⁶ El futuro mandatario no mentía cuando afirmaba esto, pues, a partir de entonces se empezó a compartir el poder: aunque selectivamente, por primera vez fue posible la alternancia política; el presidente se despojó de varias facultades y las delegó en organismos de naturaleza diversa. La apertura comercial se tradujo en la sujeción del país a las reglas de los mercados mundiales y no a las decisiones de la burocracia y el adelgazamiento del gobierno significó la pérdida de puestos cuya designación pasaba por la compraventa de lealtades políticas.

La llegada a este punto fue dramática y las elecciones presidenciales de 1988 fueron tildadas de fraudulentas por los candidatos opositores Rosario Ibarra, Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Clouthier. A pesar de las dificultades con que arribó al poder, Salinas pronto se hizo de popularidad al lograr el encarcelamiento de los sindicalistas petroleros Joaquín Hernández Galicia y Salvador Barragán Camacho, así como del capo Miguel Ángel Félix Gallardo y del empresario Eduardo Legorreta Chauvet. Durante los primeros meses de su administración también fueron defenestrados otros sindicalistas como Venus Rey y Carlos Jongitud Barrios, al igual que varios de los gobernadores de entidades donde el PRI obtuvo malos resultados.

El gobierno de Salinas es tal vez una de los más interesantes de la era posrevolucionaria. Entre 1988 y 1994 se puso fin al reparto agrario y fueron

¹²⁶ Anaya, Martha, “1988, El año que calló el Sistema”, México, Grijalbo, 2008, pág. 54.

expedidas nuevas reglas para regular la tenencia de la tierra; se estableció un proceso de descentralización educativa y se creó un nuevo organismo encargado de fomentar la actividad cultural. Se modificó la relación entre la Iglesia y el Estado e iniciaron las relaciones diplomáticas con el Vaticano. La organización de las elecciones dejó de ser facultad de la Secretaría de Gobernación y se creó el Instituto Federal Electoral. Salinas también generó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La buena estrella de Salinas era tal, que en las elecciones intermedias de 1991 el PRI amplió su mayoría en el Congreso, revirtiendo así los malos resultados registrados tres años antes. El optimismo era tan grande que el mandatario albergaba la esperanza de encabezar a la nueva Organización Mundial de Comercio una vez que concluyera su gestión. Empero, el final de la gestión de Salinas fue amargo.¹²⁷ En marzo de 1994, el candidato priísta a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio fue asesinado en Tijuana. Seis meses después, otro jerarca tricolor, José Francisco Ruiz Massieu cayó abatido en las calles de ciudad de México. Un año antes, Juan Jesús Posadas Ocampo, cardenal de Guadalajara, murió acribillado en el aeropuerto de esa urbe.

La profundidad de las reformas emprendidas por Salinas alcanzó al ámbito de la seguridad. Carrillo refiere que en octubre de 1988 tuvo una reunión con el entonces presidente electo y ahí le dio a conocer un documento que previamente había preparado para De la Madrid, denominado "*Debilidades y fortalezas del poder*", el cual contenía un análisis sobre la PGR y las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa, Marina y la Defensa Nacional. Derivado de esta conversación, el futuro titular del Ejecutivo habría requerido algunos ajustes orgánicos y funcionales a Gobernación y a la PGR, así como un diagnóstico donde se detallaran los procedimientos de la DGISN.¹²⁸ Habría sido en ese momento

¹²⁷ Salinas asienta la siguiente frase en sus memorias: "...de un horizonte tan promisorio como el que podíamos vislumbrar hacia la última semana de noviembre de 1993, viramos a un entorno de incertidumbre y dolor hacia la última semana de marzo de 1994". Salinas de Gortari, Carlos, "*México. Un paso difícil a la Modernidad*", México, Plaza & Janés, 2000, pág. 874.

¹²⁸ Carrillo, op. cit., pág. 142.

donde se gestó el nacimiento del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), institución que surgió el 13 de febrero de 1989, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior para la Secretaría de Gobernación, el cual, en sus artículos 26, 27 y 28 estableció las facultades de este nuevo organismo desconcentrado, a saber: i) establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; ii) recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; iii) realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones, y iv) realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

La puesta en marcha del CISEN profundizó los cambios operados durante el gobierno de De la Madrid y constituyó un nuevo paradigma en la materia, pues por una parte se reconocía la necesidad de contar con una sinergia entre las instituciones encargadas de velar por la seguridad nacional, y por otro se establecieron las etapas del ciclo de inteligencia. La continuidad del esfuerzo se demuestra a partir de la permanencia de varios de los operadores iniciales de la DGISN, como Jorge Carrillo Olea, Jorge Tello Peón, Alejandro Alegre, Cibeles Marín y Lilia García Hernández. Los primeros años del CISEN, fueron accidentados, pues su titular fundador, el coronel Carrillo Olea fue nombrado por el presidente de la República y no por el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, quien al parecer hubiera preferido en el cargo a uno de sus colaboradores más allegados, el capitán Luis de la Barreda Moreno. Inconforme con la designación, Gutiérrez habría creado una estructura paralela. Salinas también habría contribuido a enrarecer el ambiente al acordar directamente con Carrillo sin tomar en consideración a su encargado de la política interna, así como al involucrar en la operación del CISEN a su jefe de la Oficina de la Presidencia, José Córdoba Montoya. Uno de los cambios operados durante la administración salinista fue la recomposición de las relaciones con las instituciones de inteligencia foráneas, pues hasta ese momento la única interlocución que se mantenía con el exterior era a

través de la CIA. La apertura hacia otras entidades incluyó el diálogo con los servicios secretos de Europa occidental y Centro y Sudamérica. Esto habría traído consigo que la comunicación fluyera de manera más ágil, el intercambio de información, la capacitación al personal y el conocimiento de fenómenos que de alguna manera impactaban sobre el país, como el crimen organizado, la migración y la operación de organizaciones paramilitares.¹²⁹ Incluso, el Mossad israelí habría colaborado en el diseño original del CISEN.¹³⁰

Otra de las modificaciones emprendidas durante el gobierno de Salinas fue la creación en 1988 de un gabinete de seguridad nacional, en el que el director general del CISEN fungía como secretario técnico. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994, se incluyó una definición de seguridad nacional, y para ello se establecieron cuatro premisas fundamentales: i) la seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa; ii) la seguridad de la Nación se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno; iii) su conservación implica el equilibrio 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, y iv) es preciso asegurar las condiciones para el mantenimiento de la seguridad nacional a través de respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia y reafirmar el nacionalismo como elemento de nuestro desarrollo.

El Plan reconoció al narcotráfico como un problema de seguridad e hizo un elogio a los esfuerzos de las fuerzas armadas por la preservación de ésta. Dicho documento también señaló como un propósito actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pudiera convertirse en una amenaza a la seguridad nacional.

¹²⁹ Carrillo, op. cit., pp. 162, 163 y 164.

¹³⁰ Aguayo, op. cit., pág. 260.

Por primera vez en su historia el país contaba con un órgano de inteligencia profesional capaz de advertir sobre las amenazas y riesgos que afectaban al país.

Uno de los peores fracasos de seguridad en aquellos años lo fue la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización que el primer día de 1994 inició una revuelta armada en Chiapas. Poblaciones como San Cristóbal, Las Margaritas, Ocosingo, Altamirano, Chanal, Simojovel, Larráinzar y Las Margaritas fueron tomadas por columnas guerrilleras que también atacaron el cuartel ubicado en Rancho Nuevo. Las fuerzas armadas respondieron a los ataques y pronto retomaron el control de la zona. Los combates causaron decenas de muertos y Salinas ordenó el cese unilateral del fuego once días después. Las negociaciones se entablaron y el movimiento zapatista se decantó hacia la marginalidad. El hecho puso fin al prestigio presidencial, pues contradecía el relato oficial que ubicaba a México como un país de Primer Mundo.

¿Por qué el gobierno federal no previó la magnitud del problema que se le venía encima? En su número 866 del 18 de julio de 1993, la revista Proceso publicó un reportaje bajo el título “*Ganaderos e indígenas hablan de grupos guerrilleros*”, en el cual se daba cuenta de que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la PGR tenían conocimiento de la realización de actividades guerrilleras en dicha entidad federativa. Dos meses después, en su número 880, ese mismo semanario publicó una entrevista realizada al párroco Mardonio Morales, quien advertía sobre la presencia de grupos armados que se habían infiltrado en las comunidades. El semanario dirigido por Julio Scherer estaba en lo cierto, pues el ejército contaba con información sobre los guerrilleros desde mayo de ese año, cuando tuvo lugar un enfrentamiento en el campamento de Las Calabazas, entre las fuerzas zapatistas y el 83er. Batallón. La lucha se prolongó durante seis días y dejó víctimas entre ambos bandos. Los militares tomaron el reducto rebelde y se encontraron con plantas de luz, radios, televisiones, cocinas, parapetos, dormitorios, canchas de volibol, casas de cartón y réplicas de tanques.¹³¹

¹³¹ “Ganaderos e indígenas hablan de “grupos guerrilleros”, Revista Proceso, número 866, México, [5 junio de 1993](#). Consultado en <<https://www.proceso.com.mx/161835>>, el 1o de marzo de 2020 a las 21:55 horas.

A partir de este hecho, Tello esgrime la primera hipótesis para explicar la posterior sorpresa de las autoridades: que el gobierno subestimó la magnitud de la guerrilla, pues contó con información pero no con inteligencia.¹³² Esta hipótesis de alguna manera es compartida por Salinas, quien asegura que hubo deficiencias en el flujo de información que no permitieron valorar el problema en su real dimensión.¹³³ Una segunda explicación es la que ofrecen Rafael Sebastián Guillén Vicente (a) *Marcos* y Patrocinio González Garrido, vocero del EZLN y secretario de Gobernación en funciones al momento de iniciarse el levantamiento, respectivamente, quienes, a contrapelo de la versión del ex presidente, sostienen que éste había sido informado sobre la existencia de la guerrilla, pero que prefirió no actuar a fin de no entorpecer las negociaciones que se estaban realizando sobre el TLCAN.¹³⁴ Como complemento a estas dos explicaciones, Aguayo acusa que para ese momento el CISEN “*se encontraba aquejado por problemas tales como desorganización, superficialidad, baja moral y la realización de funciones operativas, algunas de ellas ilegales y violatorias de los derechos humanos*”.¹³⁵

Fuera por falta de información o por la indebida valoración de ella, lo cierto es que el nuevo sistema de inteligencia fue reprobado y a pesar de que el poder se estaba empezando a compartir, el Congreso no participó del diseño del sistema de inteligencia ni de las directrices en materia de seguridad nacional.

¹³² Tello Díaz, Carlos, “*La rebelión de las Cañadas*”, 4ª edición, México, Cal y Arena, 1995, pp. 167 a 169.

¹³³ Salinas, op. cit., pp. 854 y 855.

¹³⁴ “*Salinas sabía. Marcos de cerca*”, Revista Proceso, número 903, México, 19 de febrero de 1994. Consultado en <<https://www.proceso.com.mx/164595>>, el 1o de marzo de 2020 a las 22:12 horas, y Balboa, Juan, “*Salinas sabía del EZLN desde el 93, afirma Patrocinio González, No actuó por temor a que se frenara la firma del TLC, dice*”, La Jornada, México, viernes 31 de diciembre de 2004, consultado en <<http://www.jornada.unam.mx/2004/12/31/010n2pol.php>>, el 7 de enero de 2016 a las 12:15 horas.

¹³⁵ Aguayo Quezada, Sergio, “*Servicios de Inteligencia y transición a la democracia en México*”, en Bailey, John y Aguayo Quezada, Sergio (coordinadores), “*Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*”, México, Siglo XX Editores, 1997, pág. 198.

CAPÍTULO III EL MARCO VIGENTE, LOS INTENTOS DE REFORMA Y LA JURISPRUDENCIA EN SEGURIDAD NACIONAL

3.1 La seguridad nacional en los tiempos de Vicente Fox Quesada

Vicente Fox se comprometió en el año 2000 a encabezar una administración que significara una ruptura con el pasado priísta; sin embargo, logró pocas reformas trascendentes y su administración devino en una extensión del viejo régimen. En el rubro de seguridad nacional, afirmó que *“mi Gobierno no distraerá a los órganos de seguridad para disuadir a sus críticos o para neutralizar a sus opositores; mientras que el Estado carece de información indispensable para la seguridad nacional”*.¹³⁶

El 30 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, en el cual se entiende a la seguridad nacional como *“la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos”*. Entre otra parte del Plan se lee que *“la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o*

¹³⁶ De todas maneras, el CISEN fue utilizado para golpear adversarios políticos, tal y como lo demuestra la intervención de José Luis Valles, su delegado en el Distrito Federal, durante una diligencia ministerial celebrada en 2004, en la cual el empresario Carlos Ahumada Kurtz ratificó una denuncia de hechos en contra de René Bejarano Martínez, miembro del PRD a quien por esos días se le vinculaba con actos de corrupción que afectaban la imagen de Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno capitalino y fuerte aspirante a la presidencia de la República. Fuente: *“2004: el año de los videoescándalos”*, La Jornada, 9 de mayo de 2007. Consultado en <<https://www.jornada.com.mx/2007/05/09/index.php?section=capital&article=042n1cap>>, el 26 de enero de 2019 a las 0:21 horas.

minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.”

El plan foxista señaló que la práctica de la seguridad nacional había sido incompatible con la esencia de una democracia moderna, pues no se apegaba al respeto de los derechos ciudadanos, debido a que el concepto equivalía a la seguridad del régimen. Acusó que la ausencia de un marco normativo significó discrecionalidad en la toma de las decisiones, lo que pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional, desatendiéndose así las verdaderas amenazas, por lo que propuso las siguientes estrategias:

- i) Concebir la seguridad nacional desde una visión destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio;
- ii) Desarrollar una doctrina que guíe la identificación y valoración de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde protección frente a riesgos y amenazas a los intereses de México;
- iii) Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales;
- iv) Diseñar un marco jurídico que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno, y
- v) Anticipar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

Fox dividió a su equipo de colaboradores en diversas áreas, siendo una de ellas el “*Gabinete de Orden y Respeto*”, el cual tenía como fin garantizar la gobernabilidad y ofrecer seguridad y justicia. Éste se encontraba integrado por los secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Gobernación, Contraloría, Seguridad Pública, Reforma Agraria y los titulares de la Procuraduría General de la República, la Comisión

Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, entre otras entidades públicas. Adolfo Aguilar Zínser, un intelectual y legislador independiente, se integró al gabinete con el carácter de Consejero de Seguridad Nacional, cargo sin sustento jurídico. La función de éste resultó improductiva dada su falta de coordinación con los demás integrantes del gabinete, a tal grado que Jeffrey Davidow, entonces embajador estadounidense en México habría sido testigo de sus desavenencias con diversos funcionarios mexicanos.¹³⁷

3.1.1 La reforma constitucional de 2004

El gobierno de Fox marca la entrada en vigor del marco legal de la seguridad nacional, pero las propuestas para arribar a ello provinieron de aquellos a quienes había señalado como responsables de haber distorsionado al sistema de inteligencia: los priistas. El 8 de noviembre de 2001, el diputado Omar Fayad presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones XXVIII y VI de los artículos 73 y 89, respectivamente, de la Constitución de la República. En su exposición de motivos, el legislador reconoció que el Constituyente de 1917 no contempló una conceptualización sobre la Seguridad Nacional, así como también que la falta de una política en este rubro provocó que se desatendieran las amenazas hacia nuestro país, lo que permitió el crecimiento de *“la delincuencia organizada, la corrupción, el desarrollo regional desequilibrado, la desigualdad social y la destrucción ambiental”*. Consideró que la referida omisión abría *“la discrecionalidad en la estrategia de la defensa y en la toma de las decisiones”*, lo que podría generar violaciones a los derechos de los mexicanos.¹³⁸

¹³⁷ Davidow, Jeffrey, *“El oso y el puercoespín, Testimonios de un embajador de Estados Unidos en México”*, México, Grijalbo, 2003, pág. 263.

¹³⁸ Fayad Meneses, Omar, *“Iniciativa de reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al congreso federal la facultad de legislar en materia de seguridad nacional, y al titular del Ejecutivo Federal facultades en materia de seguridad nacional”*. Consultado en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/11/asun_940_20011108_831154.pdf>, el 21 de octubre de 2019 a las 17:15 horas.

Fayad afirmó que no se debía permitir que la seguridad nacional velara por la del régimen en turno o por proteger intereses particulares y estableció la necesidad de contar con un concepto de seguridad nacional que fuera más allá de una visión militar y se basara en la democracia y en la estabilidad, en la convivencia pacífica y en la concordancia social; que procurase un modelo económico que promoviera el desarrollo sostenido.

El legislador propuso incluir, como una facultad del Presidente de la República, preservar la Seguridad Nacional, lo que, según su dicho, *“vendría a fortalecer y a dar fundamento constitucional a las funciones que en esta materia realizan las dependencias del Ejecutivo”* y permitiría el desarrollo de *“procedimientos de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa que generasen información privilegiada para la toma de decisiones”*.¹³⁹

César Augusto Santiago, diputado del PRI, presentó el 29 de noviembre de 2001 una iniciativa por la que se adicionan dos párrafos al artículo 129 de la Constitución. Lo que se necesitaba, argumentó el parlamentario en su exposición de motivos, era una visión que distribuyera el mantenimiento de la Seguridad Nacional entre las instituciones de la República y eliminara *“el voluntarismo o las tentaciones del abuso del poder que pueden permitir, incluso, que en nombre de la Seguridad Nacional se cometan abusos”*, y por ello propuso establecer el alcance de la noción de Seguridad Nacional y expedir una ley sobre el particular.¹⁴⁰

El diputado planteó dos temas: primero, definir a la Seguridad Nacional como *“la salvaguarda de los principios establecidos en la Constitución, la preservación de las instituciones estatales, la autodeterminación, autonomía e independencia de la nación mexicana”*, la defensa de su territorio y todas aquellas prevenciones tendientes a asegurar el desarrollo económico, el orden jurídico y la paz social; y segundo, la creación de un Consejo de Seguridad Nacional en el cual participen los

¹³⁹ Fayad, op. cit.

¹⁴⁰ Santiago Ramírez, César Augusto, *“Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona dos párrafos al artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el alcance de la noción de seguridad nacional y sentar las bases para expedir una ley de la materia”*. Consultada en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/11/asun_707_20011129_832043.pdf, el 21 de octubre de 2019 a las 17:57 horas.

Poderes de la Unión y que se encargara de la planeación y la evaluación de las acciones y políticas públicas en esta materia.¹⁴¹

El 25 de abril de 2002, el diputado Alberto Amador Leal presentó una iniciativa que adiciona los artículos 73, 76 y 129 constitucionales, en la cual reconoce la necesidad de crear un sistema de seguridad nacional que contribuya a fortalecer *“el Estado de Derecho y a garantizar la estabilidad política y la armonía social”*, esto en virtud de que el crimen organizado venía manifestándose con fuerza creciente, así como también porque las agencias gubernamentales encargadas de garantizarla trabajaban sin un marco legal apropiado, lo que propiciaba la afectación a las garantías individuales. El legislador estableció que era necesario actualizar la concepción de la seguridad nacional y dotar al Congreso de facultades para legislar en la materia, así como al Poder Ejecutivo para ejecutar tal legislación y, con ello, diseñar e implementar una política que promoviera la coordinación entre las diversas dependencias de la Administración Pública Federal. Consideró necesario que los gobiernos estatales fueran capaces de establecer sistemas de seguridad interna que les permitieran enfrentar amenazas de carácter local que pudieran afectar a la seguridad nacional. Amador señaló que la seguridad nacional está vinculada a fenómenos como la migración, el deterioro de la ecología y el medio ambiente, la disponibilidad de recursos estratégicos y la gobernabilidad democrática.¹⁴²

El legislador reconoció que el Estado Mexicano necesitaba contar con sistemas de inteligencia para enfrentar éxito las amenazas a los derechos de la población, a la permanencia de las instituciones del Estado, y a la paz social, por lo que consideró indispensable la creación de un marco normativo que regulase la actuación de un sistema de seguridad nacional y de las actividades de inteligencia.

¹⁴¹ Santiago, op.cit.

¹⁴² Amador Leal, Narciso Alberto, *“Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional”*. Consultada en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/04/asun_20256_20020425_853676.pdf, el 21 de octubre de 2019 a las 18:17 horas.

El 10 de diciembre de 2002 la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó un Dictamen con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción XXIX – M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha comisión se negó a acceder a la pretensión de los legisladores en el sentido de expresar un concepto de seguridad nacional. Aprobó facultar a los órganos del Estado para poder hacer frente a las amenazas y riesgos a su seguridad y para definir los controles y requisitos necesarios a las actividades de seguridad nacional para proteger los derechos humanos. El proyecto de decreto determinó que el Congreso tiene facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes y asentó como una facultad presidencial la preservación de la seguridad nacional.

El dictamen fue discutido el 13 de diciembre de 2002 y aprobado con cuatrocientos veintiséis votos en pro, cero en contra y seis abstenciones. El 29 de abril de 2003, el Pleno del Senado aprobó un Dictamen que respetó en su integridad el texto que le fuera enviado por la colegisladora. Agotada que fue la aprobación en las legislaturas de los Estados, la Cámara de Diputados hizo la declaratoria correspondiente el 18 de marzo de 2004, para ser publicado el Decreto el 5 de abril de ese mismo año en el Diario Oficial.

3.1.2 La Ley de Seguridad Nacional de 2005

El 30 de octubre de 2003, Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres, Senadores por el PRI, presentaron su iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, con el objeto de someter al marco del Derecho a las autoridades encargadas de garantizar la seguridad nacional y precisar los términos en que las entidades federativas y los municipios debían colaborar con la Federación en dicha tarea, *“regulando además los métodos de obtención de la información, el intercambio de*

*la misma, la coordinación de acciones y el régimen de responsabilidades aplicable”.*¹⁴³

La iniciativa introdujo un concepto de seguridad nacional, el cual se hizo consistir en *“la condición imprescindible para mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.”*¹⁴⁴

El proyecto estableció como amenazas i) los actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, rebelión o terrorismo; ii) los actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales, que puedan implicar una afectación a cualquier persona o al interés nacional; los actos de violencia contra personas o bienes, que se realicen para conseguir un objetivo político o que pretendan influir en decisiones gubernamentales; iii) los actos de violencia entre distintos grupos de la sociedad mexicana; iv) los actos en territorio nacional de miembros de grupos u organizaciones que tengan antecedentes de violencia y v) todo hecho que atente en contra de cualquier interés vital de la Nación y se manifieste por medios extremos.

En el Título Segundo se precisaron las atribuciones de las instancias encargadas de la Seguridad Nacional y el establecimiento de un Gabinete de Seguridad Nacional, integrado con los Titulares de las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el CISEN. Este

¹⁴³ Jackson Ramírez, Enrique y García Torres, Antonio, *“Iniciativa que contiene proyecto de Ley de Seguridad Nacional”*. Consultada en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2003/10/asun_656031_20031030_665377.pdf, el 21 de octubre de 2019 a las 18:36 horas.

¹⁴⁴ Ibid.

Gabinete contaría además con un Secretario Técnico, función que sería desempeñada por quien designara su Presidente. Sus reuniones tendrían el carácter de reservadas, sin perjuicio de la facultad del Presidente o su suplente, de solicitar la asistencia de otros servidores públicos en casos especiales, o de realizar consultas a instituciones académicas, investigadores o expertos. También se propuso que las actividades de la inteligencia para la Seguridad Nacional, cuyas características requirieran de confidencialidad y reserva, fueran normadas presupuestalmente por las dependencias del Ejecutivo Federal competentes.

La propuesta pretendió perfilar al CISEN como una entidad dedicada a realizar tareas de investigación e información que contribuyera a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho; proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía o las instituciones nacionales; establecer coordinación entre las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, y autoridades de los tres órdenes de gobierno, y prestar auxilio a las instancias representadas en el Gabinete.

Se planteó establecer las bases para reglamentar la profesionalización de los servidores públicos del CISEN, a través de un Estatuto que expidiera el Presidente y los lineamientos aplicables a las relaciones laborales entre el Centro y su personal, el cual tendría el carácter de confianza, independientemente del empleo, cargo o comisión de que se trate.

Se contempló a la Red Nacional de Información para facilitar el flujo de información y la coordinación interinstitucional, a fin de impulsar la participación de las entidades federativas y los municipios. Otro de los propósitos de la iniciativa fue separar al CISEN y a su personal de cualquier diligencia, facultad o asunto relacionado con el ejercicio de la acción penal.

Fueron incluidas normas tendientes a regular las actividades que puede realizar el CISEN para la producción de inteligencia: la integración y el mantenimiento del sistema de información y el control jurisdiccional sobre la intervención de

comunicaciones. Los autores destacaron que el Centro no podría afectar la esfera privada de los particulares, mientras que en lo concerniente a la intervención de comunicaciones se pretendió regular la intervención de dichas comunicaciones, facultades que estarían sujetas a un control jurisdiccional.

Los resultados de la intervención de comunicaciones privadas carecerían de valor probatorio, excepto cuando el CISEN recibiera instrucciones de auxilio en las actividades de procuración de justicia, supuestos en los cuales se aplicarían las formalidades del orden penal. Las resoluciones dictadas para intervenir comunicaciones en asuntos de Seguridad Nacional no admitirían recurso alguno y el procedimiento tendría el carácter de reservado, por lo que el juez recibiría directamente las solicitudes y las registraría en un libro de gobierno especial y confidencial que manejaría y resguardaría personalmente. No se podría correr traslado de las actuaciones, ni se permitiría el acceso a los expedientes a persona alguna, incluyendo al personal del juzgado, con excepción del secretario de acuerdos, quien autorizaría el trámite del expediente, y expediría las copias certificadas. En la solicitud, se exigiría una descripción de los hechos que representasen alguna amenaza para la Seguridad Nacional, pero se permitiría proteger aquellos datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión pusiera en riesgo su seguridad o la investigación en curso.

Se buscaba que el procedimiento permitiera la inmediatez entre el juez y el promovente. Conseguida la autorización, se dispondría de diversas formalidades para operarla y recabar la información perseguida, facultando al CISEN para su ejecución con el apoyo de las empresas de comunicaciones; se incluían medidas para preservar la reserva de la información obtenida; se reglamentaba la vigencia de la autorización, y las obligaciones que debían cumplir los servidores públicos que tuvieran acceso a la información.

Los legisladores establecieron criterios para identificar la información cuya difusión ilegítima realmente tuviera el potencial de causar daño a los valores tutelados por dicha ley e introdujeron un lapso de reserva de 30 años. La iniciativa introdujo la promesa de confidencialidad como un mecanismo de resguardo, que suscribirían

obligatoriamente quienes tuvieran acceso a información reservada por razones de Seguridad Nacional, lo que consideraron como una obligación de reserva de manera indefinida, apoyando la persecución de las infidencias que cometieran las personas cuando hubieran dejado de ejercer como servidores públicos.

Jackson y García consideraron necesario contar con sistemas de transparencia y rendición de cuentas que involucrasen al Poder Legislativo. Entre los lineamientos de la participación de legisladores federales destacaron los siguientes: i) que cada Cámara del Congreso de la Unión, designara la comisión encargada de atender los asuntos relativos a dicho control y evaluación; ii) que las comisiones referidas conocieran, opinaran y emitieran recomendaciones al Gabinete sobre la Agenda Nacional de Riesgos; iii) que la comisión respectiva de la Cámara de Diputados conociera y opinara el proyecto de presupuesto de los programas de Seguridad Nacional, y iv) que el Gabinete, a través de su Secretario Técnico, sometiera al conocimiento de las comisiones respectivas, un informe semestral de actividades.

Los parlamentarios buscaron establecer que ninguna persona estuviera obligada a proporcionar información a los servidores públicos del Centro, salvo casos excepcionales y que las actividades del CISEN no interfirieran en la esfera privada de los particulares. La iniciativa pretendió proteger la confidencialidad de las fuentes de información al prohibir divulgar o publicar información que lesionara la privacidad o la honra de los particulares.

En ningún caso, los gobiernos de las entidades federativas podrían realizar actos de molestia que afectaran la esfera jurídica de los particulares ni mucho menos actividades de inteligencia para la seguridad nacional, que fueran exclusivas del CISEN.

El 14 de abril de 2004, las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos del Senado, emitieron un dictamen aprobatorio, el cual incluyó diversas modificaciones a la iniciativa, entre ellas, que las conductas relacionadas con terrorismo, traición a la patria y genocidio serían establecidas como amenazas a la seguridad nacional, así como también que uno de los requisitos aplicables a los

titulares de instituciones de Seguridad Nacional sería no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año prisión.

Las Comisiones dictaminadoras estimaron conveniente que el Secretario de Relaciones Exteriores formara parte permanente del Gabinete de Seguridad Nacional y se cambió la denominación de "*Titular del Centro*", por la de "*Director General*". Se adicionó que, en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrara al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios.

Respecto a las intervenciones de comunicaciones privadas, se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer que por razones de Seguridad Nacional el CISEN podrá solicitar la intervención de comunicaciones privadas siempre y cuando no fuera en materia fiscal, civil, administrativa, mercantil, electoral, laboral y penal. Asimismo, consideraron que no bastaba que los jueces fundaran las resoluciones que emitieran con relación a la petición de comunicaciones privadas, sino que también éstas debían de ser motivadas.

Por lo que respecta al Título Cuarto "*Del Control Legislativo*", se consideró conveniente modificarlo ya que el control parlamentario de las políticas y actividades relacionadas con la Seguridad Nacional por la materia de que se trata, debía realizarlo únicamente el Senado de la República. Se eliminó la mención de que la Comisión Legislativa "*conocerá el proyecto de presupuesto*", debido a que dicha mención podía ocasionar confusiones respecto a si está facultada la Cámara Alta para realizar dicha actividad o no. En consecuencia, la facultad se limitó a opinar sobre el proyecto de presupuesto de los programas de Seguridad Nacional.

Se eliminó de los artículos 6 y 65 la calificativa de "*útil*" a efecto de que los datos personales de los sujetos que proporcionen información para la Seguridad Nacional fueran considerados información gubernamental de carácter confidencial.

El dictamen fue aprobado con 68 votos a favor; 12 en contra y 2 abstenciones el 9 de diciembre de 2004. Posteriormente, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados emitieron un Dictamen

por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Dichas instancias legislativas consideraron indispensable reformar la Minuta enviada por el Senado, para efectos de redefinir el concepto de Seguridad Nacional y qué actos debían ser considerados como amenazas a ésta. Tampoco coincidieron con la colegisladora en lo relativo a los requisitos que deben reunir los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, pues señalaron que la redacción podría permitir que tales funcionarios ocuparan cargos públicos a pesar de haber cometido ilícitos.

Las dictaminadoras decidieron integrar al Consejo de Seguridad Nacional al Secretario de Comunicaciones y Transportes, así como también estimaron conveniente definir como 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”*.

Otras modificaciones fueron del tenor siguiente:

- Se estableció que la información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas;
- Cada instancia representada en el Consejo de Seguridad Nacional debe ser responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie;
- Se consideró inviable la propuesta relativa a las atribuciones otorgadas a la Comisión Bicamaral en materia de control y evaluación de políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional, ya que dicha fracción faculta al Senado a opinar el proyecto de presupuesto de los programas de Seguridad Nacional, cuando dicha prerrogativa corresponde a la Cámara de Diputados;
- Reformaron los artículos transitorios, para que el Titular del Ejecutivo Federal expidiera el Estatuto Laboral del CISEN;
- Establecieron que el Secretario Técnico de Seguridad Nacional tuviera una dependencia directa del Presidente de la República, y

- Fue eliminada la participación de empresas privadas de comunicaciones, por ser considerada la Seguridad Nacional una tarea que compete exclusivamente a la estructura del Estado.

Hecho lo anterior, se devolvió el decreto a la Cámara de Senadores para lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72 constitucional. El 14 de diciembre de 2004 las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos emitieron un nuevo dictamen, aprobando en sus términos las modificaciones formuladas por la colegisladora. El resultado de la votación en el Pleno fue de noventa votos a favor y ninguno en contra.

Por fin el Constituyente Permanente y el Legislativo se habían involucrado en el tema de la Seguridad Nacional.

3.1.3 El Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006 y tiene por objeto establecer las políticas y procedimientos relativos a las acciones de coordinación en Seguridad Nacional, señalar acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno y estipular como una obligación el respeto de los derechos humanos.

De acuerdo con el reglamento, los temas de seguridad nacional deben ser atendidos con base en dos vertientes: las políticas públicas y la inteligencia estratégica, las cuales orientarán la propuesta de objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa aplicable en este rubro.

El reglamento también estipula que las acciones y decisiones en esta materia deberán sustentarse en procesos de inteligencia que permitan motivar y fundar sus actuaciones. El Secretario Ejecutivo propondrá la adopción de medidas para asegurar que la información y la inteligencia táctica y operativa no se disperse o

desarticule, al igual que de mecanismos para la integración de la información y la inteligencia táctica y operativa.

La atención a los temas de Seguridad Nacional inicia con una evaluación de la amenaza de que se trate, de la cual se obtendrá la información e inteligencia estratégica, táctica y operativa necesaria. Con base en esto, el Secretario Ejecutivo propondrá al Consejo las acciones para prevenir o mitigar sus efectos o para controlar sus consecuencias.

Los Comités especializados que se integren al interior del Consejo serán competentes para identificar los fenómenos que integren amenazas; desarrollar estrategias que permitan responder a éstas; monitorear la aplicación de las estrategias; acordar esquemas operacionales y procedimientos para asegurar el intercambio de inteligencia, y desarrollar procedimientos para fortalecer el suministro de inteligencia.

El Secretario Ejecutivo del Consejo será el encargado de asumir la representación de dicha instancia; establecer enlace con la Comisión Bicameral, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipios y entes privados; apoyar la verificación del cumplimiento de los acuerdos del Consejo; ejecutar las acciones para asegurar el intercambio de información; proponer las disposiciones necesarias para mejorar la coordinación de actividades de las autoridades competentes en materia de seguridad pública y procuración de justicia; en casos especiales, someter directamente los asuntos graves a la atención del Presidente de la República, y ejecutar las órdenes que le encomiende el Presidente del Consejo.

Al Secretario le corresponde realizar las acciones necesarias para la ejecución y seguimiento de los acuerdos, políticas, lineamientos, acciones, directrices y demás disposiciones que adopte la referida instancia colegiada. Para un asesoramiento especializado en cuestiones de ciencia y tecnología se establece un Comité Consultivo Científico, el cual se integrará con expertos independientes el cual examinará los adelantos científicos y tecnológicos que sean útiles para la Seguridad Nacional.

El CISEN integrará la información e inteligencia relacionada con amenazas, a fin de que sea compilada, sistematizada y evaluada. Asimismo, se asegurará de que la información relevante se encuentre al alcance de las instituciones y autoridades que participen en la Seguridad Nacional. La difusión de inteligencia tendrá por objeto la colaboración entre las instancias de Seguridad Nacional.

En la coordinación del proceso de inteligencia estratégica, el Director General del CISEN será responsable de asegurar la ejecución de las misiones que le sean encomendadas; proporcionar al Presidente de la República el resultado de las operaciones de generación de inteligencia y mantener el enlace con otros servicios homólogos en el extranjero.

3.2 La seguridad nacional durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa

Carente de la legitimidad y del carisma de Fox, así como de los poderes metaconstitucionales de que gozaron los presidentes priístas, restringido por los múltiples compromisos adquiridos durante la contienda electoral¹⁴⁵ y señalado por López Obrador como un gobernante espurio, Felipe Calderón se dispuso a gobernar un país en el que la esperanza generada el año 2000 mostraba síntomas de agotamiento. Necesitado de espacios para maniobrar, el segundo presidente panista apostó por hacer de la seguridad el sello de su gobierno. Castañeda y Aguilar señalaron que aquello fue un intento por lograr la legitimación perdida en las urnas.¹⁴⁶ El 11 de diciembre de 2006, el secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, anunció el inicio de la Operación Conjunta Michoacán, la cual estaba destinada a preservar la seguridad de aquel Estado. A lo largo de las

¹⁴⁵ Para ejemplificar el nivel de compromisos adquiridos por Calderón durante su campaña, resultan ilustrativas las declaraciones de la entonces líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo Morales, quien afirmó que respaldó al panista en 2006, lo que se tradujo en puestos administrativos para sus aliados en la administración pública federal. Se recomienda la lectura de la siguiente nota periodística: Avilés, Karina, *“En 2006 apoyé a Felipe Calderón y pactamos reformas, afirma Gordillo”*. La Jornada. México. 30 de junio de 2011. Consultada en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/06/30/politica/002n1pol>>, el 27 de abril de 2016 a las 20:38 horas.

¹⁴⁶ Aguilar Valenzuela, Rubén y Castañeda, Jorge G., *“El narco: la guerra fallida”*, México, Punto de Lectura, 2009, pág. 13.

semanas siguientes los operativos se incrementaron hasta llegar a diversas regiones del país. Fueron transferidos diez mil militares a la Policía Federal Preventiva, se incrementó en un 12.4 % el presupuesto de seguridad pública y se unificaron los mandos de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la policía federal. Se extraditó a los Estados Unidos a traficantes como Osiel Cárdenas, Gilberto e Ismael Higuera, Héctor Palma y Gilberto Salinas.¹⁴⁷

Calderón, en su Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 señaló como un objetivo garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y la democracia. Afirmó que el narcotráfico desafiaba al Estado y que se había convertido en una amenaza para la seguridad nacional, por lo que consideró necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en la lucha en contra de este fenómeno. Otra condición que señaló como fundamental en la política de seguridad nacional fue garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios y comerciales.

Una de las aportaciones de Calderón fue la formulación del Programa para la Seguridad Nacional 2009 – 2012, publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2009, el cual fue el primero en su tipo y cuyo objetivo general consistió en mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos, mientras que sus objetivos específicos fueron fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional, y atender las amenazas y riesgos que ponen en peligro a ésta.

El Plan reconoció como amenazas a la seguridad nacional a los grupos armados y a la vulnerabilidad fronteriza, así como al narcotráfico, al terrorismo y a la delincuencia organizada. A los conflictos políticos y sociales, la pérdida de cohesión social, las dinámicas migratorias, las pandemias y epidemias, el medio ambiente y el calentamiento global y los desequilibrios en el desarrollo nacional también se les

¹⁴⁷ Astorga, Luis. “¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el sexenio de Felipe Calderón”, México, Grijalbo, 2015, pp. 23 y 24.

otorgó el carácter de riesgos, lo que le otorgó un carácter multidimensional a dicho documento.

Calderón presentó el 23 de abril de 2009 ante el Senado la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional, misma que tuvo como finalidad definir el procedimiento de participación de la Fuerzas Armadas y sus atribuciones en materia de seguridad interior e implementar un procedimiento para emitir una declaratoria que reconociera la existencia de una afectación a la seguridad interior. La motivación de tales modificaciones se encontraba en la urgencia, a su parecer, de redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior; así como reconocer que la seguridad nacional tiene dos vertientes, es decir, la seguridad interior y la defensa exterior, y que en ambas es permitido participar a la Fuerza Armada Permanente. De aprobarse la iniciativa, el Ejecutivo sostuvo que se obtendrían los siguientes beneficios: i) habría eficacia para combatir las circunstancias que requieren una rápida intervención del aparato de seguridad estatal; ii) se garantizarían los derechos de los ciudadanos al posibilitar a los organismos encargados de la protección de estos una amplia participación, y iii) la Fuerza Armada Permanente intervendría en casos en que su participación fuera necesaria para solucionar las afectaciones a la seguridad interior.¹⁴⁸

La propuesta nació con mala estrella por la partición en tercios existente en el Congreso de la Unión y dadas sus propias deficiencias. La propuesta fue presentada en un momento en el que la actuación de las fuerzas armadas era cuestionada por las organizaciones de derechos humanos y su desgaste en el combate a la delincuencia se veía reflejado en las encuestas.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Calderón Hinojosa, Felipe, *"Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley De Seguridad Nacional"*. Consultada en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/04/asun_2565571_20090423_1240500429.pdf, el 21 de octubre de 2019 a las 21:04 horas.

¹⁴⁹ De acuerdo con la encuesta *"Economía, gobierno y política"* desarrollada en agosto de 2012 por Consulta Mitofsky, el porcentaje de entrevistados que en 2008 afirmaba tener "mucho confianza" en el Ejército era del 40%, mientras que, para el año siguiente, éste había descendido a 36%. Cifra disponible en *"Fuerzas armadas e instituciones de seguridad pública"*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, marzo de 2013, consultado en file:///C:/Users/156070/Downloads/Carpeta-No-21-fuerzas_armadas.pdf, el 29 de enero de 2018 a las 21:51 horas.

La redefinición de seguridad nacional e interior planteada resultó desafortunada, ya que los conceptos carecieron de claridad, lo que daba pie a la discrecionalidad. La iniciativa pretendió subordinar a las autoridades civiles al poder militar, tal y como se puede desprender de la redacción de los artículos 76 y 80 en los cuales se propuso que la Fuerza Armada Permanente podría requerir información a las autoridades participantes, las cuales estarán obligadas a proporcionarla. En el artículo 79 se contemplaba que las instituciones de seguridad pública y la Fuerza Armada Permanente, podrían verificar la circulación de mercancías o efectos ilícitos, y de personas requeridas por la autoridad, así como el cumplimiento de las leyes de orden público. La iniciativa otorgó demasiada importancia al combate a la delincuencia, cuando ésta es sólo una de las muchas amenazas a la seguridad.

La parte más controvertida del proceso tuvo que ver con los alcances de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, ya que se pretendió instaurar una suerte de suspensión de garantías, pero sin contar con la aprobación del Legislativo. Los instrumentos previstos a garantizar el respeto a los derechos humanos parecieron más dirigidos a cumplir con un requisito burocrático que a hacer efectiva la protección de tales prerrogativas.

Finalmente, la iniciativa tampoco mejoraba los controles existentes sobre las Fuerzas Armadas. Dada la falta de acuerdos, terminaría siendo desechada el 3 de febrero de 2016 mediante un acuerdo de la Cámara de Diputados.

Por fin el Congreso paraba una propuesta presidencial en seguridad nacional.

3.3 La seguridad nacional en la administración de Enrique Peña Nieto

En su plataforma electoral, Peña Nieto concedió el rango de amenaza a las actividades del crimen organizado y anunció la adopción de medidas como la reglamentación del artículo 29 de la Carta Magna; la cooperación para frenar el contrabando de armas, municiones y dinero; la adopción de un programa de

cooperación internacional para combatir la corrupción en las aduanas, y afianzar el control de las fronteras. Igualmente, estableció que la Secretaría de Relaciones Exteriores debería promover el respeto de los mecanismos de coordinación en temas de la agenda internacional con implicaciones en seguridad nacional y señaló la necesidad de fortalecer a la Secretaría de Gobernación en sus funciones de planeación, ejecución y coordinación de acciones de seguridad nacional.¹⁵⁰

El 20 de mayo de 2013 fue publicado en el Diario Oficial el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, el cual señalaba que una política integral de Seguridad Nacional del Estado Mexicano debería atender aquellos factores que pudieran vulnerar el elemento humano del Estado, por lo que consideraba fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afecten, a fin de reducir sus efectos negativos y revertirlos gradualmente.

Propuso la ampliación del concepto de Seguridad Nacional, a efecto de atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneren los derechos de la población mexicana y transitar hacia *“un modelo más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación”*, lo que constituyó una insistencia hacia los abigarrados planteamientos de los dos gobiernos que le precedieron.

Se propuso crear instancias de coordinación para la generación de investigaciones que dieran sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional; promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional, e impulsar el desarrollo del marco jurídico que fortaleciera las capacidades de las instituciones del Estado y de su personal.

¹⁵⁰ *“Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno”*. Partido Revolucionario Institucional 2012 - 2018 Consultado en <http://genero.ife.org.mx/docs/pp2012/PE_PRI_genero.pdf>, el 31 de mayo de 2016 a las 16:38 horas.

Planteó establecer canales de comunicación con la ciudadanía que permitieran su participación en la preservación de la Seguridad Nacional, así como promover la difusión de una Cultura de Seguridad Nacional; fortalecer la inteligencia civil; participar en mecanismos de Seguridad Nacional e internacional, e integrar una agenda que identificara las amenazas y riesgos, así como generar esquemas de prevención y de reacción.

Otras líneas de acción consistieron en crear instrumentos jurídicos que fortalecieran el sustento legal, así como las capacidades de las autoridades federales civiles y militares en actividades de inteligencia; impulsar iniciativas de ley que dieran sustento a las actividades de inteligencia civil, militar y naval, para fortalecer el ciberespacio y la ciberseguridad; diseñar y operar un Sistema Nacional de Inteligencia Civil; así como diseñar e implementar sistemas de interconexión de bases de datos nacionales para el acceso a información útil, y fortalecer los sistemas de Inteligencia Militar y Naval.

Finalmente, propuso promover una doctrina que unificara los procedimientos de inteligencia de las instancias de Seguridad Nacional; coadyuvar en la identificación, prevención, desactivación y contención de riesgos y amenazas; diseñar e impulsar una estrategia de seguridad de la información, y establecer un Sistema de Vigilancia Aérea, Marítima y Terrestre.

El Programa Sectorial de Defensa 2013 – 2018, publicado en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 2013 estableció como líneas de acción promover una Doctrina de Inteligencia para unificar procedimientos de instancias de Seguridad Nacional, y gestionar que las actividades de la Dirección General de Aeronáutica Civil concernientes a Seguridad Nacional fueran evaluadas por la SEDENA.

El Programa Sectorial de Marina 2013 – 2018, publicado el 16 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial, definió como objetivos en materia de seguridad nacional emplear el Poder Naval de la Federación; fortalecer las capacidades de respuesta operativa de la Institución contribuyendo a garantizar la Seguridad Nacional y protección al medio ambiente marino; consolidar la Inteligencia Naval para identificar, prevenir y

contrarrestar riesgos y amenazas contribuyendo a la Seguridad Nacional, e impulsar a la industria naval.

Algunas de las líneas de acción planteadas en el Programa Sectorial de Gobernación 2013 – 2018, publicado en el Diario Oficial el 12 de diciembre de 2013, consistieron en fortalecer el funcionamiento del sistema de investigación e información que contribuyera a preservarla y promover la seguridad del Estado por medio de una política que anticipe aquellas tendencias que pueden poner en riesgo al proyecto de nación, salvaguardando los derechos humanos.

El enfoque aplicado en el Programa de Seguridad Nacional 2014 – 2018, publicado en el Diario Oficial el 30 de abril de 2014, pretendió trascender el concepto clásico de ésta, que privilegia amenazas convencionales de tipo político - militar, por medio de una aproximación que considerara las diversas dimensiones de la seguridad contemporánea: la económica, la alimentaria, la tecnológica, la ambiental, la societal y la humana. Tres fueron los propósitos de alcance estratégico previstos en el programa: (a) la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional, (b) la construcción de un nuevo Sistema Nacional de Inteligencia y (c) el desarrollo de una cultura de Seguridad Nacional. Como riesgos y amenazas fueron catalogados los desastres naturales y las pandemias, la delincuencia organizada transnacional, la ciberseguridad, las fronteras, mares y flujos migratorios irregulares, el terrorismo y las armas de destrucción masiva.

La preservación de la biodiversidad, los impactos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria y la gestión del agua, la transformación del panorama energético global, la seguridad energética y la gestión de los riesgos sanitarios y las pandemias ante un escenario de apertura global fueron planteados como retos en materia de Seguridad Nacional.

3.4 Iniciativas presentadas por los partidos políticos

La elasticidad del término seguridad nacional permite que éste sea interpretado flexiblemente a tal grado que puede tornarse en peligroso o inútil. En el primer caso, si se utiliza para anteponer la permanencia del grupo en el poder por encima del respeto de los derechos humanos, mientras que, en el segundo, cuando se le adjuntan demasiadas problemáticas, por lo que cualquier cuestión puede ubicarse dentro de su ámbito de aplicación. Si resulta complejo encontrar un justo medio para una cuestión de esta naturaleza, lo es más cuando se carece de bases metodológicas para incursionar en el tema, lo que caracterizado a las propuestas de reforma que en este rubro se han presentado ante el Congreso de la Unión.

A partir de la LIX Legislatura y hasta el primer periodo ordinario del segundo año de la LXIV Legislatura (diciembre de 2019) fueron presentadas ante el Congreso de la Unión 229 iniciativas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, así como diversas propuestas de modificación a otros textos legales relacionados con dicho tema. Esta actividad legislativa abarca desde la inclusión de nuevas amenazas, hasta la reconfiguración de las instancias de control legislativo, pasando por la necesidad de reforzar la cultura de la inteligencia. Llama la atención que, de la totalidad de las iniciativas formuladas, tan sólo 18 de ellas fueron aprobadas, incluyendo la reforma constitucional de 2004 y su ley reglamentaria del año siguiente.¹⁵¹

Un aspecto que resulta conveniente resaltar de las iniciativas aprobadas lo es la renuncia del Congreso a fortalecerse como órgano de control político, la incapacidad del Legislativo para asumirse como dique institucional frente a los excesos en que puedan incurrir el Presidente de la República y su equipo de subordinados. Para ejemplificar lo anterior es dable señalar que el modelo vigente de vigilancia parlamentaria contempla la existencia de una Comisión Bicameral dotada de facultades para conocer de informes, emitir opiniones sin efectos vinculatorios, formular recomendaciones y conocer de acuerdos y reportes y es el caso que hasta

¹⁵¹ Fuente: Sistema de Información Legislativa, México, Secretaría de Gobernación. Consultado en <sil.gobernacion.gob.mx>, el 18 de diciembre de 2019 a las 14:18 horas.

el momento no ha sido aprobada iniciativa alguna tendiente a reforzar dicho modelo, pese a que fueron formuladas veintitrés iniciativas en este sentido, salvo la presentada el 10 de mayo de 2005 por el diputado Jorge Kahwagi Macari, a través de la cual se prescribe la presidencia rotatoria de tal instancia legislativa y la comparecencia del Secretario Técnico a fin de que explique los alcances de los informes entregados al Congreso¹⁵². Tales propuestas contemplan medidas como la aprobación de la agenda nacional de riesgos por parte del legislativo, la posibilidad de que la comisión conozca y examine la información clasificada como reservada por las dependencias y entidades de la administración pública federal, hacer obligatoria la comparecencia del secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional y de todos los involucrados en esta materia ante la Comisión Bicameral, facultar a ésta para que revise los programas de cooperación internacional en la materia, hasta llegar al extremo de proponer la disolución de dicha instancia para crear dos comisiones ordinarias (una en cada Cámara), ambas dotadas de facultades de dictaminación, de las cuales hasta ahora carece la Bicameral. La negativa a dictaminar en sentido favorable tales propuestas resulta en una renuncia a tener más injerencia en un tema trascendental para el país.

De todo este caudal de propuestas merecen atención las iniciativas de los diputados Martha Sofía Tamayo Morales y César Camacho Quiroz (PRI); Sofía González Torres (PVEM); Jorge Ramos Hernández (PAN), y Manuel de Jesús Espino Barrientos y Candelaria Ochoa Ávalos (MC), así como de los senadores Miguel Barbosa Huerta (PRD) y Roberto Gil Zuarth (PRD), las cuales trajeron como resultado la nueva Ley de Seguridad Interior.

En el dictamen emitido por la Cámara de Diputados, como órgano de origen, se afirma que *“los actuales sistemas de seguridad nacional y pública resultan insuficientes para salvaguardar el ámbito de acción en el que interactúan población e instituciones, lo que se agrava ante la ausencia de un marco regulatorio específico*

¹⁵² Kahwagi Macari, Jorge, *“Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 56 y 58 de la Ley de Seguridad Nacional”*, presentada el 10 de mayo de 2005 ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Consultado en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/04/asun_1904896_20050428_1118947893.pdf, el 18 de diciembre de 2019 a las 19:33 horas.

en materia de seguridad interior”, por lo que se valoró como impostergable la discusión sobre la expedición de una Ley de Seguridad Interior en tanto complementaria de la de Seguridad Nacional.

El dictamen establece que, aunque la seguridad interior es una rama de la nacional, debe ser legislada en un instrumento distinto a la Ley de Seguridad Nacional, a pesar de que se nutre de los conceptos y procedimientos insertos en dicho ordenamiento. Asimismo, reconoce que la seguridad es un concepto en constante redefinición, que se construye con base en procesos sociales, políticos, económicos e incluso culturales, el cual no puede permanecer estático, motivo por lo cual se buscaba que una Ley de Seguridad Interior respondiera a las transformaciones sociales y a la evolución de las amenazas, que obligasen a replantear el concepto mismo de seguridad nacional.

La comisión dictaminadora refirió que, no obstante que en la Ley de Seguridad Nacional se regulan efectivamente las amenazas, resulta necesario establecer un procedimiento que permita que las autoridades encargadas de la defensa nacional cuenten con los elementos y herramientas necesarias para atenderlas cuando estas tienen su origen en territorio nacional, pues no debe dejarse de lado que ellas también son consideradas de Seguridad Nacional a pesar de que son causadas por un agente interno.

La ley estableció que la Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Este concepto comprendió el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometieran o afectasen la seguridad nacional.

Se contempló que el Presidente de la República pudiera ordenar por sí o a petición de las legislaturas de las Entidades Federativas, o de su Ejecutivo en caso de

receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de un Estado o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria, cuando se actualizara alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior.

El Presidente de la República, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, determinaría la procedencia de la intervención de la Federación y expediría, dentro de las setenta y dos horas siguientes, contadas a partir de recibir la solicitud, la Declaratoria de Protección a la Seguridad interior, la cual debería notificarse por conducto de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas afectadas.

Las peticiones de las Legislaturas de las entidades federativas o de su respectivo Ejecutivo deberían contener las consideraciones que las motivaran, así como una descripción detallada de los hechos o situaciones que constituyeran una Amenaza a la Seguridad Interior.

El Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior debería contener la i) autoridad o institución federal coordinadora y las demás que participaran; ii) la amenaza a la Seguridad Interior que se atendería; iii) las entidades federativas o áreas geográficas en las que se realizarían las Acciones de Seguridad Interior; iv) las acciones requeridas a las entidades federativas o municipios para contribuir a la atención de la Amenaza a la Seguridad Interior; v) en su caso, la determinación sobre la disposición de las Fuerzas Armadas para atender la amenaza; vi) las Acciones de Seguridad Interior que se llevarían a cabo, y vii) la temporalidad de la Declaratoria.

La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior debería fijar la vigencia de la intervención de la Federación, la cual no podría exceder de un año. Agotada su vigencia, cesaría dicha intervención, así como las Acciones de Seguridad Interior a su cargo. Las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrían modificarse o prorrogarse, por acuerdo del Presidente de la

República, mientras subsistiera la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y se justificara la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior. Las modificaciones y prórrogas deberían notificarse y publicarse.

En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior constituyeran un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República podría ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.

En ningún caso, las Acciones de Seguridad interior llevadas a cabo por las autoridades federales, tendrían por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximiría a dichas autoridades de sus responsabilidades. Las Acciones de Seguridad Interior llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas no se considerarían o tendrían la condición de seguridad pública.

Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tuviesen asignadas, sólo intervendrían mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate.

La Secretaría de Gobernación, en coordinación con los Gobiernos de las entidades federativas, destinaría Fuerzas Federales para que realicen Acciones de Seguridad Interior, en aquellas áreas o zonas del territorio nacional que así lo requirieran. Cuando las Fuerzas Armadas realizaran Acciones de Seguridad Interior y se percatasen de la comisión de un delito, lo harían del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brindara atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.

Las Fuerzas Federales y las Armadas desarrollarían actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior y podrían hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información.

En materia de control de las acciones en materia de seguridad interior el titular de la autoridad coordinadora de las Acciones de Seguridad Interior, mantendría informado al Presidente de las acciones realizadas, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación, en tanto que el titular de la Secretaría de Gobernación remitiría un informe a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

La ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, interpuesta por diversos diputados y senadores integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el partido político Movimiento Ciudadano, mediante ejecutoria dictada el 15 de noviembre de 2018, ya que nuestro Máximo Tribunal consideró que el Congreso carece de facultades para legislar en la materia y porque pretendía volver permanente la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

Al motivar su sentencia, la Corte señaló que los supuestos de amenazas que configuran un problema de seguridad nacional previstos en el artículo 73 constitucional eran distintos a los que se trataron de conceptualizar como amenazas a la seguridad pública que se regula en el artículo 21 constitucional, que, si bien pueden tener alguna conexión, no son lo mismo ya que descansan en finalidades y ámbitos de acción distintos.

Agregó que, al legislar sobre la seguridad pública sosteniendo que se legisla sobre seguridad nacional, se generó una distorsión constitucional, puesto que se permitía que se introdujeran cuestiones que son ajenas o contrarias a las condiciones orgánicas y parámetros que rigen la seguridad pública. De esta forma, bajo el argumento de que se legislaba en materia de seguridad nacional en su vertiente de

seguridad interior, se modificó la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional.

La Corte afirmó que la violación constitucional fue doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permitía la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a pesar de que el artículo 21 constitucional lo prohíbe y por otra parte su contenido material excedía en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional.

La sentencia señaló que la Ley de Seguridad Interior distribuyó facultades entre la Federación, entidades federativas y los Municipios, sin que existiese una habilitación constitucional expresa para hacerlo, ya que la seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y Municipios.

El Tribunal Pleno consideró que las condiciones de excepcionalidad y temporalidad no se cumplieron en este caso ya que se creó un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

En conclusión, y a decir de nuestro más Alto Tribunal, el Congreso se excedió en el uso de su competencia para legislar en materia de seguridad nacional ya que la utilizó para encubrir la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas que no le son propias, con la consecuencia de descontextualizar los supuestos que la restringen.

3.5 La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación

Si aceptamos la idea del Poder Legislativo en el sentido de que la seguridad interior es una vertiente de la nacional, podemos afirmar que la Suprema Corte sí se ha

pronunciado sobre el tema que nos ocupa, aunque de forma indirecta, al analizar al régimen de seguridad interior. Cabe recordar que, en 1996, un grupo de diputados federales presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Corte en contra de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero la ejecutoria dictada al respecto no hizo alusión alguna al tema de la seguridad nacional, toda vez que aún no había sido aprobada la reforma constitucional sobre esta materia.

Nuestro Máximo Tribunal sostuvo en esa oportunidad la constitucionalidad de la participación de las fuerzas armadas en el auxilio de las autoridades civiles cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen¹⁵³, así como también que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto se produzca una situación que haga temer por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.¹⁵⁴

La Corte precisó que si bien es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública, ello, de ningún modo pueden hacerlo "*por sí y ante sí*", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las

¹⁵³ Tesis de jurisprudencia P./J. 38/2000, con número de registro 192080, Novena Época, consultable en el Tomo XI, Abril de 2000, página 549 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."

¹⁵⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 37/2000, tomo XI abril de 2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, p. 551, "EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON Estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla."

autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y al orden jurídico.¹⁵⁵

Respecto de la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y Marina en el Consejo de Seguridad Pública, prevista en el artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, actualmente derogada, el Pleno de la Corte sostuvo, por una parte, que dicho precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con dicha materia, y por la otra, que el referido Consejo es una instancia consultiva que no usurpa facultades de ninguna autoridad; por lo que no vio razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental la participación de dichos funcionarios en esa instancia, tomando en cuenta para ello, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Tesis de Jurisprudencia P./J. 36/2000, con número de registro 192082, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, Novena Época, página 552. "EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES."

¹⁵⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 39/2000, con número de registro 192079, sustentada por el Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, página 556, bajo el rubro "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL".

3.6 La seguridad nacional a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Tras la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, el Estado Mexicano se comprometió con el respeto a estas prerrogativas, atendiendo para ello al contenido de los tratados y convenciones signados por el Ejecutivo Federal y a la interpretación que de estos hagan los tribunales especializados internacionales. En el caso del sistema interamericano de derechos humanos, la instancia competente para analizar los actos de autoridad lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano jurisdiccional que ha establecido varios criterios sobre la seguridad nacional.

En el caso *Goiburú y otros contra Paraguay*¹⁵⁷ la Corte estableció que los gobiernos dictatoriales de Sudamérica tuvieron como soporte ideológico la “*doctrina de seguridad nacional*” y agrega que “*los servicios secretos de los Estados del Cono Sur de América del Sur, entrenados por Estados Unidos en la sombría "Escuela de las Américas" en Panamá (Zona del Canal), se articularon para exterminar perseguidos políticos. Los hechos de la así llamada Operación Cóndor, - involucrando, en la llamada "lucha contra la subversión (comunista)", un patrón sistemático de detenciones ilegales y secuestros, torturas y malos tratos, desapariciones forzadas y asesinatos, planificados y ejecutados mediante una política de Estado bajo la doctrina, de tan triste memoria, de la "seguridad nacional", - pasaron a ser gradualmente conocidos a lo largo de la última década, sobre todo con la descubierta del llamado "Archivo del Terror" en Paraguay*”. Tal razonamiento fue replicado en el caso *Myrna Mack Chang contra Guatemala*.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay Sentencia de 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), consultada en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf>, el 24 de agosto de 2016 a las 21:56 horas.

¹⁵⁸ Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), consultada en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf>, el 29 de agosto de 2016 a las 22:56 horas.

En la sentencia emitida en el *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, la Corte criticó la doctrina de seguridad nacional por servir de soporte ideológico al gobierno surgido en 1964, tras un golpe que derrocó al gobierno del Presidente João Goulart¹⁵⁹ y aprovechó para establecer que la revelación de información sobre violaciones masivas de derechos humanos no puede constituir un daño a la seguridad nacional, así como también que en este tipo de casos las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades encargadas de la investigación o proceso pendientes. Criterio similar fue el que sustentó la Corte en el caso *Tiu Tojín vs. Guatemala*.¹⁶⁰

3.7 Los tratados y las convenciones internacionales

La legislación mexicana ha contemplado un catálogo amplio de amenazas a la seguridad nacional, el cual está contenido en el artículo 5º de la Ley de la materia, mismo que contempla desde el espionaje hasta las operaciones con recursos de procedencia ilícita y es en atención a este inventario que podemos señalar diversos tratados y convenciones suscritos por nuestro país, los cuales buscan hacerles frente, entre algunos de los cuales podemos mencionar los siguientes:

A) Narcotráfico

- Los diferentes acuerdos suscritos por México sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia;

B) Lavado de dinero

¹⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, sentencia de 24 de noviembre de 2010 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), consultada en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf>, el 24 de agosto de 2016 a las 22:20 horas.

¹⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Tiu Tojín vs. Guatemala. Sentencia de 26 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas) <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_190_esp.pdf>, consultada el 24 de agosto de 2016 a las 22:48 horas.

- Los diversos acuerdos por el Estado Mexicano en materia de cooperación mutua para el intercambio de información respecto de operaciones financieras realizadas a través de instituciones financieras para prevenir y combatir operaciones de procedencia ilícita o de lavado de dinero;

C) Armamentismo

- La Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares;
- Tratado que prohíbe pruebas de armas nucleares en la atmósfera, en espacio exterior y bajo el agua;
- El Tratado de Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe;
- El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares;
- El Tratado Sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo, y
- La Convención sobre ayuda en el caso de un accidente nuclear o emergencia radiológica.

D) Delincuencia organizada

- El Acuerdo de Cooperación en materia de Lucha contra el Crimen Organizado, y
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

E) Seguridad de la aviación y la navegación

- Convención relativa a ofensas y otros actos realizados a bordo de aviones;
- Convención para combatir el ataque indebido contra aviones;
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, y
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y su Protocolo.

F) Terrorismo

- Convención para prevenir y sancionar crímenes contra personas protegidas internacionalmente, incluye agentes diplomáticos;
- Convención internacional contra la toma de rehenes;
- Convención para combatir el bombardeo terrorista;
- Convención internacional para la supresión del financiamiento del terrorismo;
- Convención sobre la marcación de explosivos plásticos con el fin de la detección, y
- Convención interamericana contra el terrorismo.

Mención aparte merece el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR (TIAR), firmado en 1947, el cual tiene como objetivo asegurar la paz en el continente *“por todos los medios posibles, proveer ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado Americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos.”* Las partes contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva. México anunció su retiro del tratado el 7 de septiembre de 2002.

3.8 La inteligencia castrense

La recolección, procesamiento y difusión de información por parte de las fuerzas armadas ha estado más enfocada a la preservación del orden interno que a la

defensa frente al exterior. Esto no podría ser de otra forma si se toman en consideración la naturaleza defensiva de nuestra política exterior y la falta de conflictos armados recientes con nuestros vecinos. A pesar de la importancia de esta función, el rezago al que se han visto sometidos nuestros institutos armados ha provocado un inadecuado manejo del proceso de inteligencia, situación que se reconoce en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018, donde se asienta que al *“inicio de la presente administración, se encontró que aproximadamente el 50% de la totalidad de los bienes informáticos han cumplido su tiempo de vida útil; además de que existe un déficit en el desarrollo de Sistemas de Información para hacer más eficientes los procesos administrativos.”*¹⁶¹

Las labores de inteligencia en el Ejército Mexicano son realizadas por una multiplicidad de actores, entre ellos el Estado Mayor, el cual es el órgano técnico operativo, colaborador inmediato del General Secretario y encargado de los Servicios Generales de Inteligencia Militar. Otra instancia encargada de esta función lo era el Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que auxiliaba a través de su Sección Segunda al Presidente de la República en la obtención de información general y que tenía entre sus misiones generales desarrollar las actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de sus funciones, hasta que fue desaparecido de facto por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Asimismo, cada Región Militar cuenta con un Cuartel General y éstos están constituidos por una plantilla orgánica que incluye a las Jefaturas Regionales de Inteligencia.

Las necesidades del Ejército y la Fuerza Aérea en materia de Transmisiones comprenden, entre otras, las actividades de inteligencia y seguridad de las transmisiones. Para ello, la Dirección General de Transmisiones cuenta con una Sección Operativa, a la cual está adscrito el Grupo de Inteligencia y Seguridad. En el ámbito formativo tenemos a la Escuela Militar de Inteligencia, la cual tiene como misión capacitar, actualizar o especializar a personal castrense en funciones de

¹⁶¹ Llama la atención que en el Programa Sectorial de Marina 2013 – 2018 se evita hablar con claridad de los rezagos que afectan al Poder Naval de la Federación.

asesor y responsable de los aspectos inherentes a la inteligencia y contra inteligencia.

En el caso de la Secretaría de Marina (SEMAR), su titular se auxilia de diversas Unidades Operativas, entre ellas, la de Inteligencia Naval, a la cual corresponde establecer las normas, lineamientos, objetivos y estrategias para dirigir y operar un sistema de inteligencia que le apoye en la toma de decisiones para preservar la seguridad nacional. Otra unidad involucrada en este tipo de labores lo es la de Operaciones Especiales, a la cual corresponde coadyuvar con el Estado Mayor General y la Unidad de Inteligencia Naval, en la elaboración, análisis y desarrollo de planes estratégicos para hacer frente a las posibles amenazas a la seguridad interior o exterior del país. Por cuanto hace a la formación de recursos humanos, la Armada de México cuenta con el Centro de Estudios Superiores Navales.

3.9 La seguridad nacional en los tiempos de Andrés Manuel López Obrador

Tras dos intentos frustrados de alcanzar la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador se alzó con la victoria el 1º de julio de 2018, obteniendo su partido la mayoría en las dos cámaras del Congreso de Unión. El equipo de transición y los operadores políticos de López Obrador en el Congreso delinearon su estrategia de seguridad en documentos tales como el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024, así como en diversas iniciativas de reformas constitucionales y legales.

3.9.1 El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024

El plan no fue elaborado de conformidad con la Ley de Planeación y en éste se plantea la creación de un Plan de Seguridad Pública, el cual tendría como primera vertiente “*repensar la seguridad nacional y reorientar el papel de las fuerzas*

armadas".¹⁶² En este documento no se expresa idea alguna sobre la supuesta reorientación de la seguridad nacional, es decir, no se habla de riesgos o amenazas, no se menciona idea alguna sobre el ciclo de inteligencia, tampoco se esbozan ideas sobre el papel del CISEN ni mucho menos se plantean reformas a la ley de la materia o al reglamento aplicables. Carece de cifras y datos que sustenten la necesidad de reformular al modelo e instituciones vigentes. Si acaso es pródigo cuando se refiere al involucramiento de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia y por lo que hace a legalización de diversas sustancias consideradas como ilícitas. Extraña que en un documento de tal trascendencia se den tantas y tan graves omisiones, lo cual nos lleva a suponer que estamos ante una ausencia de rigor que podría obedecer a la prisa, la impericia, la ignorancia o el desprecio hacia la seguridad nacional.

3.9.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024

El 30 de abril de 2019 el presidente López Obrador presentó el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, en contravención de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Planeación, el cual establece que el Presidente de la República enviará dicho documento a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión.

Más allá de la tardanza en que incurrió el Ejecutivo, el documento es de una pobreza extrema alarmante, ya que en su diagnóstico incurre en el error de confundir conceptos. Esto es así, toda vez que, para justificar *“el cambio de paradigma en seguridad nacional y seguridad pública”*, se parte del hecho de que *“entre 2006 y 2018 los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial y el llamado ‘populismo penal’, consistente en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue*

¹⁶² Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024, p. 13. Consultado en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf>, el 10 de diciembre de 2018 a las 20:48 horas.

catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social. Se recurrió al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras”, afirmaciones que en realidad se refieren al campo de la seguridad pública, lo que revela la ignorancia de los autores sobre el tema que nos ocupa.

Aunado a lo anterior, los objetivos planteados no vienen acompañados de estrategias ni de líneas de acción, tal y como lo prescribe el párrafo quinto del artículo 21 de la Ley de Planeación, lo que los torna imprecisos. Tales objetivos se limitan a lo siguiente:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional;
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia;
- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas;
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México;
- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema;
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia, y
- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

A reserva de conocer en su momento el Programa de Seguridad Nacional que se derive del Plan, cabría preguntarse cuál es la trascendencia del documento de identificación que se menciona para efectos del tema que nos ocupa. También es de llamar la atención que el nuevo gobierno retome objetivos planteados por el

gobierno de Peña Nieto, tales como el establecimiento de un Sistema Nacional de Inteligencia.

A pesar de las evidentes deficiencias señaladas con anterioridad, el Plan fue aprobado por la Cámara de Diputados el 27 de junio de 2019 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. El regreso a la presidencia imperial era un hecho.

3.9.3 La readscripción del CISEN

Mario Delgado, diputado a la LXIV Legislatura por MORENA, presentó el 18 de octubre de 2018 una Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La iniciativa versa sobre cuatro ejes fundamentales, siendo el primero de ellos “*Gobernabilidad democrática y seguridad pública*”, y en el cual se plantea que las responsabilidades y tareas que en materia de seguridad pública le fueron conferidas a la Secretaría de Gobernación sean depositadas en otra dependencia, la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Delgado afirma que *“la seguridad pública es un componente fundamental, esencial, de la seguridad nacional; sin la primera, la segunda se debilita y la nación se ve expuesta por la ineficacia, parálisis o ausencia de sus instituciones. En la situación por la que estamos atravesando, la mayor amenaza a la seguridad nacional es la inseguridad pública, las acciones del crimen organizado y la debilidad o franca inoperancia, por incapacidad o por corrupción, de los cuerpos de policía. Por esa situación es que hoy no cabe separar seguridad nacional y seguridad pública, sin restablecer, en todo el territorio nacional, la segunda, el Estado mexicano no podrá garantizar la primera, que finalmente no es sino la existencia y funcionamiento normales del Estado y sus instituciones y la preservación de la integridad del territorio nacional.”*

El legislador propuso una reforma al artículo 27 de la Ley en comento, referido a la Secretaría de Gobernación, a fin de que sean derogadas sus facultades relativas a la seguridad pública, interior y nacional, e incorporadas al diverso 30 bis relativo a la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. La referida reforma también trae aparejado que el CISEN sea *“reorganizado integralmente”*, quedando sectorizado en dicha dependencia. Sobre este particular, Delgado propuso que dicho organismo se transforme en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), creando lo que a su parecer será *“un órgano del Estado mexicano que integre todas las áreas correspondientes del gobierno federal en una dinámica coordinada, planificada y sistemática, no reactiva, que cumplirá funciones propias y exclusivas que operará dentro de la más estricta legalidad y en el marco de una visión democrática.”*

Es por estas razones que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sería competente para:

- Establecer mecanismos para la coordinación de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública y de seguridad nacional;
- Establecer y operar un sistema de investigación e información;
- Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al CNI;
- Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde;
- Informar al Poder Legislativo federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional;
- Establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que dicha secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias;

- Establecer mecanismos para la coordinación de los cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública y de seguridad nacional, y
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del presidente de la República.

La primera cuestión por resaltar es que el diagnóstico resulta equivocado, pues afirmar que la inseguridad constituye una amenaza a la seguridad nacional equivale a suponer que hasta los robos de carteras pondrían en riesgo la estabilidad del país. En lo que cabe a la inoperancia y corrupción de las policías, estas no son nuevas y con ellas hemos aprendido, desgraciadamente, a convivir, pero de eso a que impliquen la desestabilización del país hay un trecho enorme.

La readscripción del CISEN y su nueva denominación, CNI, no suponen una reorganización de la institución, ya que tales medidas no vienen acompañadas de mejoras a los procesos de inteligencia, directrices en el ámbito de la planeación, redefinición de facultades, el establecimiento de mejores controles institucionales, mayor transparencia y rendición de cuentas, procesos de selección de personal más incluyentes, ni métodos de profesionalización del personal.

La readscripción constituye un error grave, pues se permite que el CNI participe en labores de inteligencia relacionadas con la delincuencia organizada, tal y como ocurrió con la DFS, con los resultados ya comentados en otra parte de este trabajo. Tal concentración implica mezclar labores de inteligencia en materias diferentes, como lo son la seguridad nacional y la pública. La concentración propuesta desconoce que, en otros países, como los Estados Unidos, la dispersión en diversas agencias ha supuesto la especialización para los funcionarios y la posibilidad de contar con diversos enfoques sobre un mismo tema. La concentración de la inteligencia civil en pocas manos significará el fortalecimiento de funcionarios más interesados en cuidar su carrera política que en proteger los intereses del Estado Mexicano.

De las reformas planteadas no se desprende, a contracorriente de lo dicho por Delgado, que sea posible “*redimensionar la percepción que tiene la ciudadanía con*

respecto de la seguridad,” pues no se contemplan mecanismos de participación en el rubro de seguridad nacional, ni mucho menos directrices en materia de cultura en inteligencia. La falta de una *“reforma integral”* queda evidenciada cuando se observa que las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no vinieron acompañadas de otras relacionadas con la Ley de Seguridad Nacional. En todo caso, sería mejor regresar al modelo original del CISEN y adscribirlo a la presidencia de la República, como se explicará en el capítulo siguiente.

La iniciativa fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial el 30 de noviembre de 2018.

3.9.4 El Acuerdo por el que se establecen acciones para la transferencia de documentos históricos que se encuentren relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas vinculadas con movimientos políticos y sociales.

El 28 de febrero de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación este acuerdo, el cual fue presentado por el Presidente como *“un homenaje a las víctimas”* del *“régimen autoritario pasado”* que, dijo, *“limitaba las libertades, perseguía a luchadores sociales y estigmatizaba a quienes no pensaban como lo decidía.”*¹⁶³ Resulta imposible no compartir espíritu del acuerdo en cuestión, ya que la apertura de los archivos relacionados con la represión es una deuda pendiente de la transición democrática, a pesar de los ofrecimientos que en su momento hiciera Vicente Fox. Empero, la promesa de transparencia en este rubro debe tomarse con precaución, ya que algunos términos contenidos en el acuerdo carecen de marco conceptual, tales como *“corrupción”, “persecución”, “violaciones a los derechos humanos”* y *“movimientos políticos y sociales”*.

¹⁶³ Muñoz, Alma E., *“Abrir archivos del Cisen es un homenaje a las víctimas, indica AMLO. Corresponden a 90 Años. Se difundirán documentos de espionaje al mandatario.”* Consultado en <<https://www.jornada.com.mx/2019/03/02/politica/005n1pol#>>, el 3 de abril de 2019 a las 21:52 horas.

Si como se intuye en el acuerdo, el CISEN y sus predecesores fueron un ariete de la represión resulta deseable la apertura de sus archivos para conocer las dimensiones de esta, pero lo cierto es que continúa vigente la Ley de Seguridad Nacional y es el caso que este ordenamiento establece en su artículo 51 que además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, será reservada por motivos de Seguridad Nacional i) aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o ii) aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza, hipótesis que constituirán obstáculos para la consecución de los fines del acuerdo y un parapeto legal a favor de aquellos que deseen ofrecer resistencia ante la apertura ofrecida por López Obrador.

En abono a lo anterior, el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que podrá clasificarse como información reservada aquella cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.

Otro posible inconveniente hacia la apertura buscada por el gobierno lopezobradorista serían las restricciones existentes hacia la divulgación de información confidencial contenida en los artículos 6 fracción V y 63 de la Ley de Seguridad Nacional, relacionados con el diverso 27 de la Ley Federal de Archivos, mismos que establecen lo siguiente:

Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

V. Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

Artículo 63.- Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

Artículo 27. La información clasificada como confidencial con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la cual se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservará tal carácter por un plazo de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga, o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. Estos documentos se identificarán como históricos confidenciales.

Los documentos históricos confidenciales permanecerán en el archivo de concentración de los sujetos obligados por el plazo previsto en el párrafo anterior. Una vez cumplido dicho plazo, dichos documentos deberán ser transferidos al Archivo General de la Nación o archivo histórico correspondiente, y no podrán ser clasificados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Un último predicamento para la ejecución del Acuerdo pasa por el nulo involucramiento de los poderes judiciales federal y de los Estados, de la Fiscalía General de la República y el Gobierno de la Ciudad de México en este ejercicio de apertura, ya que tales autoridades no han emitido acuerdos similares al suscrito por el titular del Ejecutivo, lo cual significará un problema para acceder a la documentación, pues numerosas violaciones cometidas a los derechos humanos pasaron por las barandillas y los juzgados federales y locales, así como por las oficinas de los entonces regentes.

3.9.5 La Guardia Nacional

El 11 de abril de 2019, Alfonso Durazo Montaña, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, entregó en el Senado de la República un paquete de iniciativas tendientes a reglamentar el funcionamiento de la Guardia Nacional y con ello proyectar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 26 de marzo de ese mismo año, por medio de la cual se impulsó una profunda transformación de dicha institución, a efecto de convertirla en un cuerpo de seguridad pública capaz de enfrentar la crisis delincencial por la que atraviesa el país.

A pesar de la trascendencia del tema, las iniciativas entregadas por Durazo fueron discutidas en la más absoluta de la secrecía, ya que éstas no se turnaron a la Mesa Directiva del Senado para que ésta a su vez las remitiera a comisiones, como lo mandatan los artículos 173 y 174 del Reglamento de dicho cuerpo legislativo,¹⁶⁴ sino que se entregaron directamente a los grupos parlamentarios a fin de procesarlas sin discusión pública de por medio. Incluso, tales documentos ni siquiera fueron publicados en la Gaceta Parlamentaria, sino hasta que fueron consensuadas y emitidos en Comisiones los dictámenes correspondientes, lo cual ocurrió hasta el 21 de mayo siguiente. Es decir, iniciativas y dictámenes fueron dados a conocer el mismo día, lo que significó una trasgresión del artículo 169 del Reglamento, el cual establece en su numeral 4 que las iniciativas deberán publicarse en la Gaceta.

Con independencia de la poca pulcritud procesal y del sigilo con que se desarrolló la discusión, llama la atención que en el artículo 100 de la Ley de la Guardia Nacional se establece que dicho cuerpo podrá solicitar la intervención de comunicaciones privadas a las autoridades judiciales, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de aquellos delitos previstos en el diverso 103 del propio ordenamiento, los cuales van desde la evasión de presos hasta la trata de personas, siempre y cuando sean satisfechos los requisitos a que se refieren la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley de Seguridad Nacional.

¹⁶⁴ Artículo 173 1. Las iniciativas suscritas por el Presidente de la República, los diputados federales y las legislaturas de las entidades federativas, se publican en la Gaceta, se da cuenta al Pleno en la sesión inmediata a su recepción y se turnan a comisiones.

Artículo 174 1. El turno es la resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno.

Llama sobremanera la atención que el legislador haya incluido la última de las leyes antes citadas, ya que si bien es cierto ésta incluye lineamientos para la obtención de autorizaciones judiciales tendientes a intervenir comunicaciones privadas, no lo es menos que fueron establecidos por el legislador para aquellos casos en que se presume la existencia de las amenazas para la seguridad nacional previstas en el artículo 5º de dicha ley y de la cuales ya se dio cuenta en otra parte de este trabajo, mas no para asuntos relacionados con la seguridad pública, que es la materia para la cual fue rediseñada la Guardia Nacional, tal y como lo establece el párrafo décimo del artículo 21 de nuestra Carta Magna.

La inclusión de los requisitos a que se refiere la Ley de Seguridad Nacional no es un tema menor, ya que podría favorecer una interpretación en el sentido de que esta corporación cuenta con atribuciones que van más allá del ámbito de la seguridad pública, situación que podría derivar en la realización de actividades de inteligencia dirigidas a enemigos reales o supuestos del régimen, como ya ocurrió en otros momentos de nuestra historia reciente, con las consecuencias funestas a que ya se ha hecho referencia: violaciones a derechos humanos y perversión de los objetivos para los cuales fue creada la institución o, incluso, un demérito en las atribuciones del recién creado CNI, preocupación que se potencia sobremanera si se toma en consideración la naturaleza castrense de la Guardia, a pesar de lo expresado por los promotores de la creación de este cuerpo en el sentido de que se trata de una corporación civil.

La preocupación expresada en estas líneas cobra mayor vigencia a la luz de lo dispuesto por los artículos 7y 8 del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, en los cuales se establece que la Coordinación Operativa Interinstitucional, un órgano permanente y colegiado, auxiliar del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana en aspectos relacionados con la propia Guardia, compuesto por representantes de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de la misma Secretaría, tendrá por objeto optimizar las funciones a cargo de las secretarías que la integran con las demás dependencias de la Administración Pública Federal y la Guardia, en relación con la seguridad nacional y pública en el país.

Las condiciones están dadas para que una institución castrense disfrazada de civil intervenga comunicaciones privadas bajo el pretexto de la seguridad nacional.

3.9.6 Evasión fiscal y seguridad nacional.

La administración obradorista ha ido mostrando su vena autoritaria, situación que no mueve a la sorpresa más que por el uso, cada vez más recurrente, de la *seguridad nacional* como disfraz para revestir de dudosa legalidad algunas de sus acciones más controvertidas. Un ejemplo de lo anterior lo es la reserva hecha por cinco años por el Comité de Transparencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, respecto de la información relativa a la construcción del nuevo aeropuerto internacional de Santa Lucía, como respuesta a una solicitud de información, bajo el argumento de que la divulgación de esta podría representar un riesgo real, en virtud de que podría ser utilizada por miembros de la delincuencia organizada para consumir delitos de espionaje, terrorismo, sabotaje, traición a la patria o genocidio, dentro del territorio nacional, o contra las operaciones militares, el combate a la delincuencia, el personal diplomático, la seguridad de la aviación y las actividades de inteligencia del gobierno.¹⁶⁵

Íntimamente relacionado con lo anterior se encuentra el argumento expresado por la SEDENA dentro del incidente de suspensión derivado del juicio de amparo 1233/2019, del cual conociera el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, a través del cual solicitó la revocación de una suspensión definitiva otorgada en contra de la construcción del aeropuerto en cuestión, esto en virtud de que se trata de una instalación estratégica y que con la medida suspensiva supuestamente se ponía en peligro la defensa, la integridad y soberanía del país por no permitir el despliegue de tropas para atender la seguridad nacional.

¹⁶⁵ “Ocultan por 5 años plan de Sta. Lucía”, Reforma, 10 de octubre de 2019, p. 1.

Lo que podría entenderse como un argumento parte de una estrategia litigiosa en realidad es toda una política de Estado, compartida de manera increíble por la oposición parlamentaria. Alejandro Armenta Mier, Samuel García Sepúlveda y Minerva Hernández Ramos, senadores por MORENA, Movimiento Ciudadano y PAN, respectivamente, presentaron sendas iniciativas tendientes a reformar y a adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Seguridad Nacional, y del Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto de considerar los delitos de contrabando y defraudación fiscal como delincuencia organizada y amenazas a la seguridad nacional.

En su dictamen del 5 de septiembre de 2019, las comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera, se limitaron a expresar en un solo párrafo su coincidencia con la pretensión de adicionar en el artículo 5 de Ley de Seguridad Nacional los delitos fiscales que *“por su relevancia y daño o perjuicio al Fisco Federal afectan las finanzas públicas del país y en consecuencia ponen en peligro su estabilidad o permanencia, a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales”*, lo que significó una trasgresión a los principios de exhaustividad y racionalidad a que deben atenerse los legisladores, toda vez que, con ello, no sólo equipararon a la defraudación fiscal con actos tales como espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria o genocidio, sino que omitieron señalar con suficiencia las razones que dieron sustento a semejante despropósito y arbitrariedad, la cual podría traer como consecuencia la intervención de las comunicaciones privadas por parte del CNI, respecto de aquellas personas que sean consideradas como sospechosas de la comisión de tales ilícitos. Vale mencionar, a manera de anécdota jocosa, que la senadora Hernández Ramos votó en contra del dictamen cuando fue sometido a la consideración del Pleno.

Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Justicia de la Cámara de Diputados, al dictaminar el 14 de octubre de 2019 la Minuta enviada por la colegisladora omitieron hacer cualquier señalamiento con relación a la inclusión de

la defraudación fiscal al catálogo de amenazas a la seguridad nacional, lo que constituyó una reiteración respecto de la desmesura aprobada en el Senado de la República.

La reforma sería publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019 y con esto el Congreso estableció como su prioridad en materia de seguridad nacional la puesta en marcha de medidas represivas de corte recaudatorio, en vez de robustecer su papel como contrapeso del Ejecutivo, cimentar la institucionalidad o mejorar las capacidades en materia de inteligencia. Lo que no previeron los impulsores de esta modificación es que las normas aprobadas, en manos de un gobierno igual o más autoritario que el actual, podrán ser utilizadas en su contra, sea con fines persecutorios o de cualquier otra especie y no habrá controles eficaces para impedirlo.

Alberto Rocha Arrieta interpuso en 2020 una demanda de amparo en contra de esta reforma legislativa, la cual fue turnada al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México bajo el número 71/2020, la cual se encuentra pendiente de resolución al momento de elaborarse el presente trabajo.

CAPÍTULO IV HACIA UNA REFORMA INTEGRAL EN SEGURIDAD NACIONAL

4.1 Crítica al paradigma de seguridad nacional

Los años transcurridos desde la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de seguridad nacional y de su ley reglamentaria son un espacio temporal suficiente para hacer un corte de caja. Si bien es cierto resulta arriesgado afirmar que las leyes cumplen a cabalidad con los objetivos que se proponen, lo que interesa es saber qué tan lejos nos encontramos de las metas planteadas originalmente por el Constituyente Permanente y los legisladores. A efectos de lo anterior, debe contrastarse la realidad contra la redacción plasmada en la estructura normativa, por ejemplo, lo establecido en el artículo 5º del ordenamiento vigente, el cual desarrolla un catálogo de amenazas, entre las que se cuentan las previstas en la fracción I, a saber, actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje y terrorismo. En el primer supuesto planteado, abundantes son los testimonios en el sentido de que el espionaje ilícito ha sido solapado, fomentado o tolerado desde el poder. Por ejemplo, informaciones periodísticas dan cuenta que a partir de 2010 operó en la ciudad de México una oficina de los Estados Unidos dedicada a esta actividad,¹⁶⁶ ello con la presunta anuencia del presidente Calderón y del titular del CISEN, Guillermo Valdés. Asimismo, durante el proceso de transición entre Calderón y Peña Nieto, la Secretaría de Gobernación *“supo que los sistemas de espionaje de Estados Unidos no se dedicaban exclusivamente a combatir al narcotráfico, sino a interceptar llamadas telefónicas y a usar la red de internet”* para actividades de inteligencia contrarias a derecho.¹⁶⁷

¹⁶⁶ “El gran centro de espionaje de Washington”, Proceso, 14 de noviembre de 2010, consultado en <<https://www.proceso.com.mx/98712/el-gran-centro-de-espionaje-de-washington>>, el 4 de mayo de 2018 a las 20:21 horas.

¹⁶⁷ “Documentos desclasificados confirman que Estados Unidos opera un centro de espionaje en el DF”, Proceso, 14 de noviembre de 2013. Consultado en <<https://www.proceso.com.mx/357896/documentos-desclasificados-confirman-que-eu-opera-un-centro-de-espionaje-en-el-df>>, el 4 de mayo de 2018 a las 20:32 horas.

Manlio Fabio Beltrones fue durante los gobiernos de Calderón y Peña uno de los políticos más influyentes del país. Desde su posición de legislador coadyuvó en la aprobación de diversas reformas constitucionales y legales que serían fundamentales para ambas administraciones, lo que no evitó que fuera sujeto de espionaje, por lo que el 13 de junio de 2008 denunció ante la PGR la intervención de sus comunicaciones privadas y las investigaciones sacaron a la luz que esta actividad se había desplegado en contra de otros personajes como López Obrador y el jefe de gobierno capitalino, Marcelo Ebrard, entre otros.¹⁶⁸ El espionaje se ha vuelto algo tan común que, incluso, el presidente Peña afirmó que él también se había sentido espiado.¹⁶⁹ Edward Snowden, antiguo empleado de la CIA, confirmó que el gobierno de los Estados Unidos había intervenido las comunicaciones de Peña cuando éste era candidato a la presidencia.¹⁷⁰ Aunque en casos como este la mirada de la opinión pública se dirigía inmediatamente hacia el CISEN, el espionaje nunca fue monopolio de dicho organismo. Gracias a las tecnologías de la información, la intervención en vidas privadas ahora está al alcance de más actores, como intrusos cibernéticos (*hackers*) o empresas especializadas.

Si entes privados pueden desarrollar labores de espionaje y agentes gubernamentales actúan sin control para intervenir comunicaciones privadas e, incluso, el propio titular del Ejecutivo se refiere a esto como un hecho inocuo, la pregunta que cabe formularse es, ¿dónde estuvieron los funcionarios encargados de ejercer control sobre las funciones de inteligencia del CISEN y qué es lo que estaba haciendo la PGR para sancionar tales ilícitos? La respuesta pasa por la

¹⁶⁸ Villamil, Jenaro, “El espionaje peñista, de larga historia: incluye a Beltrones, AMLO, Ebrard y a la propia Angélica Rivera”, Proceso, 27 de junio de 2017. Consultado en <<https://www.proceso.com.mx/492592/espionaje-penista-larga-historia-incluye-a-beltrones-amlo-ebrard-a-la-propia-angelica-rivera>>, el 9 de mayo de 2018 a las 20:44 horas.

¹⁶⁹ “Yo también me he sentido espiado, dice Peña Nieto”, Expansión, 22 de junio de 2017. Consultado en <<https://expansion.mx/nacional/2017/06/22/yo-tambien-me-he-sentido-espiado-dice-pena-nieto>>, el 9 de mayo de 2018 a las 21:28 horas.

¹⁷⁰ “EU espió a Peña Nieto cuando era candidato, según filtraciones de Snowden”, Expansión, 1º de septiembre de 2013. Consultado en <<https://expansion.mx/nacional/2013/09/01/eu-espio-a-pena-nieto-cuando-era-candidato-segun-filtraciones-de-snowden>>. Consultado el 9 de mayo de 2018 a las 21:35 horas.

normalización del asunto entre la clase política, por la inobservancia de la Ley de Seguridad Nacional que establece las reglas aplicables para la intervención de comunicaciones y también de lo previsto en el Código Penal Federal, mismo que en su artículo 211 bis se refiere a las sanciones aplicables en casos de revelación o utilización indebida de información o imágenes obtenidas a través de intervención de comunicaciones privadas, lo que justifica nuestra decepción sobre esta franja del sistema de seguridad nacional.

Si hemos de entender al sabotaje como una amenaza y una conducta ilícita prevista en el artículo 140 Código Penal Federal, tenemos entonces que la recolección de información por parte del CISEN fue inexistente, torpe o desaprovechada por los tomadores de decisiones, esto a la luz de los constantes e impunes bloqueos de carreteras, aeropuertos, terminales de autobuses y vías férreas realizados por los integrantes del magisterio disidente desde la aprobación de la reforma constitucional en materia educativa del año 2013, los cuales habrían causado pérdidas económicas cercanas a los 7,500 millones de pesos, tan sólo entre mayo y julio de 2016.¹⁷¹

El 29 de marzo de 2018 se dio a conocer que una brigada de militares acudió a Santa Cruz Yucucani, Municipio de Tlacoachistlahuaca, Guerrero, con la intención de erradicar sembradíos de adormidera y hacer labor social; sin embargo, los habitantes le impidieron avanzar hacia las plantaciones. Los pobladores les explicaron a los militares que no tienen otra forma de subsistir. Tras un diálogo, accedieron a que los militares únicamente hicieran labores sociales.¹⁷² El hecho dista de ser una anécdota, pues resulta frecuente enterarse sobre operativos de la milicia saboteados por civiles, situación que demuestra una falencia en los sistemas de inteligencia, pero también un incumplimiento de lo previsto por la ley en el sentido de que constituyen amenazas a la seguridad nacional los actos tendientes a

¹⁷¹ “Van 7.5 mmdp en pérdidas por CNTE”, Excelsior, 29 de julio de 2016. Consultado en <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/07/29/1107816>>, el 4 de mayo de 2018 a las 20:55 horas.

¹⁷² Robles, Francisco, “Paran a ejército amapoleros”, Reforma, México, 29 de marzo de 2018, página 1.

obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada (artículo 5º fracción V).

La noche del 15 de septiembre de 2008 durante la conmemoración de las fiestas de la Independencia, estallaron dos granadas en Morelia. El saldo fue de ocho muertos y alrededor de cien heridos. A pesar de la reticencia de las autoridades para aceptarlo, aquello se trató de un atentado terrorista a la luz de lo previsto en el artículo 139 fracción I del Código Penal Federal. La periodista Carmen Aristegui dio a conocer en 2014 que, previo al hecho, fueron enviadas cinco advertencias al gobierno del Estado, mismas que habrían sido compartidas con el CISEN, la SEDENA, la PGR, la SEMAR y la Policía Federal, sin que recibieran la atención debida.¹⁷³ Si tal versión fuera cierta, estaríamos frente a un caso de negligencia que habría desatendido a la Ley de Seguridad Nacional, la cual previene en su artículo 5º fracción I como amenazas a los actos tendientes a consumir terrorismo.

*“Cuando México envía a su gente, no envía lo mejor, no los envía a ustedes. Están enviando gente con montones de problemas. Están trayendo drogas, están trayendo crimen, son violadores y algunos asumo que son buenas personas, pero yo hablo con guardias fronterizos y eso tiene sentido común”,*¹⁷⁴ afirmó Donald Trump al lanzar en junio de 2015 su candidatura a la presidencia de los Estados Unidos de América. El 31 de agosto de 2016, el aspirante republicano hizo acto de presencia en la residencia oficial de Los Pinos a invitación de Enrique Peña Nieto, quien debió enfrentar una baja en su popularidad (26% de aprobación, según algunas encuestas) por haber intervenido en la política electoral norteamericana y abrirle la puerta a un enemigo de nuestro país, un sujeto que hizo de la construcción de un muro fronterizo y de la derogación del Tratado de Libre Comercio de América

¹⁷³ “Granadas en Morelia: Todos sabían y nadie hizo nada”. Consultado en <<https://aristeguinoticias.com/1509/mexico/granadas-en-morelia-todos-sabian-y-nadie-hizo-nada/>> el 28 de noviembre de 2018 a las 13:45 horas.

¹⁷⁴ Vega, Yllber, “Trump: “Mexicanos traen crimen y drogas y son violadores”, <<http://cnnespanol.cnn.com/2015/06/16/trump-mexicanos-traen-crimen-y-drogas-y-son-violadores/>>, consultado el 8 de mayo de 2018 a las 0:01 horas.

del Norte dos de sus principales ofertas electorales.¹⁷⁵ La presencia de Trump violó el espíritu de la Ley de Seguridad Nacional, cuyo artículo 3º señala como acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, aquellas que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país. El hecho también significó un error de inteligencia, ya que para acordar la visita, al parecer no se tomó en cuenta a la canciller, Claudia Ruiz Massieu, quien formaba parte del Consejo de Seguridad Nacional y seguramente contaba con información que le hubiera permitido valorar los efectos derivados del hecho, pero también porque el presidente tomó la decisión con base en datos provistos por un funcionario cuyas facultades eran ajenas a la conducción de la diplomacia: Luis Videgaray, secretario de Hacienda y Crédito Público.¹⁷⁶

Diversas partes del territorio nacional padecen la ausencia del Estado por causa de la acción de la delincuencia organizada, entre ellas el llamado Triángulo Dorado y la Tierra Caliente, regiones dedicadas desde tiempos inmemoriales a la siembra de enervantes y en donde el poder es ejercido por grupos de narcotraficantes, quienes tienen sometidas a las autoridades formalmente establecidas. Ambas zonas constituyen ejemplos del retroceso del Estado frente a la delincuencia, por lo que estamos frente a una desatención de lo previsto en el artículo 19 fracciones I y V de la Ley de Seguridad Nacional, en los cuales se prescribe que serán atribuciones del CNI proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar las instituciones nacionales o la gobernabilidad democrática.

Los casos hasta aquí relatados son una muestra de la disfuncionalidad en materia de seguridad nacional. Empero, si pretendemos analizar globalmente el estado que

¹⁷⁵ “*Visita de Trump a México golpea la popularidad de Peña Nieto*”, El Economista, 21 de septiembre de 2016. Consultado en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Visita-de-Trump-a-Mexico-golpea-la-popularidad-de-Pena-Nieto-20160921-0089.html>>, el 7 de mayo de 2018 a las 23:33 horas.

¹⁷⁶ “*¿Por qué la renuncia de Videgaray?*”, El Financiero, 7 de septiembre de 2016. Consultado en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/por-que-la-renuncia-de-videgaray>> el 7 de mayo de 2018 a las 23:47 horas.

guarda el rubro que nos ocupa, nos enfrentaremos a una orfandad informativa, ya que los informes que genera el CNI son de carácter reservado. Dada la vigencia de los problemas heredados al nuevo gobierno, queda por preguntarse, ¿qué se puede hacer?

4.2 La reforma necesaria y sus elementos

María Amparo Cassar sostiene la existencia del fetichismo constitucional, un concepto que significa que cada reforma constitucional lleva aparejada *“un cambio equivalente, seguro y automático en la realidad”*. La investigadora sostiene que, dada la acusada tendencia a modificar la Carta Magna entre nuestra clase política, puede deducirse que ésta tiene una fe ciega en el potencial transformador de las enmiendas. Es decir, a la Constitución y a sus reformas se les ha atribuido un *“poder mágico”*. Si como señala Cassar, *“hay más camino por recorrer en materia de ejecución que en el de reformación”*,¹⁷⁷ entonces ¿por qué proponer nuevas reformas a la Ley de Seguridad Nacional si lo que en realidad se requiere es un cambio en las prácticas de sus ejecutores? Pues porque las normas, en tanto construcciones humanas, no son instituciones infalibles.

Si el Estado Mexicano carece de capacidades para enfrentar o administrar el espionaje, dominar su territorio, identificar y enfrentar a sus enemigos, prevenir y sancionar actos terroristas, controlar sus fronteras, aplicar controles al Ejecutivo, hacer un uso racional de los procesos de inteligencia y ejercer su capacidad de imperio, entonces se vuelve necesario revisar el modelo a fin de mejorarlo. Renunciar a ello bajo el argumento de que las modificaciones legales por sí solas no transforman a la realidad podría ser una irresponsabilidad, pues la modificación de los ordenamientos sirve como un punto de arranque válido para emprender transformaciones profundas, siempre y cuando no se le confunda con la meta. Queda entonces por definir bajo qué ejes debería darse una transformación de esta

¹⁷⁷ Cassar, María Amparo, *“El fetichismo constitucional”*, Nexos, 1º de febrero de 2013. Consultado en <<https://www.nexos.com.mx/?p=15163&>>, el 19 de mayo de 2018 a las 22 horas.

naturaleza y la primera cuestión a dilucidar consistiría en resolver si debemos proponer una nueva ley o tan sólo modificar la ya existente. Estimamos que es preferible únicamente la reforma del texto vigente ya que posee diversas virtudes: controles políticos y administrativos, perfiles para la ocupación de cargos públicos, descripción de los procesos de inteligencia y coordinación institucional. Dado que ya contamos con una estructura legal que a querer o no, de alguna manera ha funcionado, los ejes sobre los que tendría que transitar una reforma serían los siguientes: i) redefinición de conceptos; ii) reorganización institucional; iii) reforzamiento de los controles; iv) mejora en la relación con la sociedad; v) reformulación del sistema sancionatorio, y vi) revisión de los procesos de inteligencia.

4.3 Redefinición conceptual: seguridad nacional e interior

4.3.1 Seguridad Nacional

En atención a las reflexiones hasta ahora vertidas, lo que proponemos es mantener, aunque con modificaciones, el texto del artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar como sigue:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:</p>	<p>Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:</p>

<p>I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;</p> <p>II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;</p> <p>III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;</p> <p>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;</p> <p>V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y</p> <p>VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.</p>	<p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. El mantenimiento del orden constitucional;</p> <p>IV. ...</p> <p>V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional;</p> <p>VI. La consecución del proyecto de nación;</p> <p>VII. La defensa, preservación y difusión de los principios que rigen a la nación mexicana, y</p> <p>VIII. El mantenimiento del orden internacional.</p>
---	--

Proponemos la reforma de la fracción III para eliminar la frase “*y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno*”, por redundante, toda vez que esta viene precedida “*del mantenimiento del orden constitucional*”, y es que, al tener nuestro sistema político el carácter democrático, según el artículo 40 de la Carta Magna, se debe entender que éste forma parte del orden que se desea preservar.

También proponemos la derogación de la fracción VI del referido dispositivo, pues como señalamos con anterioridad, su presencia se presta a hacer del concepto de la seguridad nacional algo tan amplio, que termine por ser nada. En lo relativo a la inclusión del proyecto nacional, su inserción se propone a partir de la descripción

que de él hace Meyer al conceptualizarlo como *“una gran propuesta de futuro colectivo enmarcada por una ideología, sostenida por un partido o coalición y a la que se le atribuyen posibilidades de éxito si tiene el respaldo de actores políticos clave y la aceptación de una parte de la ciudadanía”*.¹⁷⁸ Si de la formulación y éxito de un paradigma de esta naturaleza depende el futuro de la nación, entonces vale la pena incluirlo como uno de los objetivos de la materia que nos ocupa.

En alcance a nuestra reflexión sobre la utilización del *poder blando* contenida en el capítulo I de esta tesis, proponemos que se establezca como una de las acciones relacionadas con la seguridad nacional, la defensa, preservación y difusión de los principios que rigen a la nación mexicana. Atentos al giro dado en 2014 por el presidente Peña Nieto, con respecto a la utilización de nuestras fuerzas armadas en operaciones de paz en el exterior, sugerimos adicionar una fracción VII a efecto de contemplar el mantenimiento del orden internacional.¹⁷⁹

4.3.2 Proyecto nacional

Meyer afirma que *“el proyecto de una nación no es otra cosa que el enunciado de un gran motivo que sirva de guía y razón de ser a la acción colectiva”* y agrega que *“la adopción y puesta en marcha de esa idea no garantiza para nada su éxito, pero incluso si el objetivo no es alcanzado plenamente, puede determinar el futuro de toda una comunidad política.”* *“Como sea”*, concluye, *“la premisa básica es que la acción propuesta debe llevar al conjunto a un futuro cualitativamente superior.”*¹⁸⁰

¹⁷⁸ Meyer, op. cit. p. 56.

¹⁷⁹ Para mayor información consultar la *“Intervención del Presidente Enrique Peña Nieto, en el Segmento de Alto Nivel del Debate General de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 24 de septiembre de 2014”*, disponible en <<http://www.gob.mx/presidencia/prensa/intervencion-del-presidente-enrique-pena-nieto-en-el-segmento-de-alto-nivel-del-debate-general-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas>>. Consultado el 23 de octubre de 2019 a las 20:19 horas.

¹⁸⁰ Meyer, Lorenzo, *“El Proyecto Nacional”*. Consultado en <<http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/051201.pdf>>, el 4 de septiembre de 2018 a las 20:01 horas.

A partir de esto podemos identificar varios proyectos para la nación mexicana. El primero de ellos fue esbozado por Morelos, quien, en sus Sentimientos de la Nación expresaba la necesidad de romper lazos con España, lo cual le llevó a afirmar que *“la Patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el Gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal, e igualmente echando fuera de nuestro suelo al enemigo Español, que tanto se ha declarado contra nuestra Patria”*.¹⁸¹ Tras la consumación de la independencia, otros proyectos acabarían confrontándose: el imperial contra el republicano, el centralista contra el federalista y el liberal contra el conservador. La lucha por la imposición de tales paradigmas consumió los esfuerzos de los mexicanos del siglo XIX.

Después de tres décadas de dictadura porfirista, la necesidad de contar con un nuevo proyecto hizo de la rebelión de Francisco I. Madero el intento más acabado por instaurar un verdadero régimen democrático, el cual derivó, tras varios años de lucha fratricida, en la implantación del régimen hegemónico del PRI. Todos estos proyectos han llamado a la ensoñación y han movido las voluntades de generaciones enteras, pero ninguno ha tenido la capacidad para cumplir con todas sus promesas. Es más, muchos de sus ejecutores carecieron de la altura para honrarlos.

El triunfo de López Obrador en las elecciones de 2018 constituye una oportunidad para llamar a la generación de un nuevo proyecto nacional, toda vez que su victoria significó el cambio más radical aprobado por la vía electoral desde 1910. De hecho, el propio presidente se ha planteado el objetivo de encabezar lo que, según su propio dicho, será la Cuarta Transformación de la República, un paso adicional a la Independencia, la Reforma y la Revolución, pero centrado en un discurso y propuestas ambiguas, cuando no contradictorias, que deberán pasar por la criba de la racionalidad. Obrador cuenta con la mayoría legislativa y la legitimidad suficientes para promover la evolución que se ha planteado, pero queda por saber si, frente a

¹⁸¹ Morelos y Pavón, José María, *“Sentimientos de la Nación”*. Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>>, el 23 de octubre de 2019 a las 20:27 horas.

una oposición diezmada, procederá a la inclusión de las minorías u optará por su avasallamiento. ¿Qué tiene que ver la Cuarta Transformación con la seguridad nacional? Mucho, pues los fines de este proyecto, en la medida en que sean consensados con el mayor número de fuerzas podrán convertirse en políticas transexenales.

El lopezobradrismo podría proponerse plasmar en la Ley de Seguridad Nacional que uno de los fines que perseguirá ésta será la preservación y el cumplimiento del proyecto nacional, tema que si bien es cierto nos remite a la ambigüedad que tanto hemos criticado, también nos permitiría hacer de la movilización nacional hacia causas comunes un objeto de protección que constriña a las administraciones de cualquier signo político. Empero, tal cosa difícilmente ocurrirá dado el desprecio que el presidente profesa hacia el tema motivo de esta tesis.

La Constitución nos ofrece una guía sobre el establecimiento de objetivos de largo plazo, al señalar en su artículo 89 fracción X los principios que deberán guiar a la política exterior mexicana, mismos que, pese a no estar libres de cuestionamientos, siguen siendo reflejo de nuestro nacionalismo defensivo, razón por la cual se sugiere la modificación del artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional, para establecer el cumplimiento del proyecto nacional, como una acción destinada a mantener la permanencia del Estado Mexicano.

4.4 Reorganización institucional

La disfuncionalidad de nuestro sistema de inteligencia llama a la revisión de sus atribuciones, el replanteamiento de los perfiles que deben observar sus operadores y la forma en que éstos son designados, así como el lugar que las instituciones deben ocupar dentro de la administración pública. Proponemos que la reorganización institucional abarque los siguientes rubros: i) replanteamiento de las amenazas en contra de la seguridad nacional, específicamente las provenientes de la delincuencia organizada; ii) establecimiento de nuevos requisitos para ocupar la titularidad del CNI; iii) señalamiento de un régimen de incompatibilidades; iv)

sectorización del CNI; v) ingreso y permanencia de servidores públicos, y vi) participación de militares en el CNI.

Una reorganización de las instancias de seguridad nacional nos llevaría a revisar las facultades y estructura de las diez dependencias e instituciones integrantes del Consejo de Seguridad Nacional, lo que tendría impactos en rubros diversos como la diplomacia, la defensa nacional, la protección civil, la seguridad pública, la inteligencia financiera y la procuración de justicia, por lo que se prefiere la moderación y por ello centraremos nuestros esfuerzos en el CNI.

4.4.1 Replanteamiento de las amenazas en contra de la seguridad nacional, específicamente las provenientes de la delincuencia organizada.

Señalamos que De la Madrid y Carrillo explicaron el deterioro de la DFS como consecuencia, entre otros factores, de su involucramiento en la comisión de delitos del orden común. Una vez desaparecida dicha instancia y creada la DGISN, se procedió a separar a ésta última de las investigaciones relacionadas con dichos ilícitos, pero, con el paso de los años, el CISEN recuperó la capacidad para recabar información relativa a actividades de la delincuencia organizada, lo que se acredita con la lectura del artículo 5º de la Ley de la especie, en cuyas fracciones III y V se contemplan como amenazas a la seguridad nacional los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada y aquellos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada. ¿Qué tanto y qué tan bien investigó el CISEN aquellos actos relacionados con la delincuencia organizada? Imposible saberlo pues existen reglas que impiden la difusión de dicha información, pero la sola posibilidad de que este organismo tenga atribuciones en ese rubro debería preocupar.

De continuar el CNI con atribuciones en dicha materia se corre el riesgo de pudrirlo tal y como ocurrió con la DFS, sobre todo si tomamos en consideración el poderío económico de las agrupaciones delincuenciales y la imposibilidad de acabar con fenómenos como el narcotráfico. Por esto es que se propone una reforma a los artículos 19 y 36 de la Ley de Seguridad Nacional, con la finalidad de impedir su participación en investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada, salvo en los casos de terrorismo, dejando que el ejercicio de dicha atribución recaiga en el resto de las entidades integrantes del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo a sus facultades. Las indagatorias a este respecto no quedarían huérfanas, sino que su desarrollo correspondería principalmente a la Fiscalía General de la Nación y a la Guardia Nacional, entidades dotadas de facultades para recabar información y compartirla con el resto de las organizaciones integrantes del Consejo de referencia. La redacción de los dispositivos mencionados sería del tenor literal siguiente:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
<p>Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:</p> <p>I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;</p> <p>II. ... a XI. ...</p>	<p>Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:</p> <p>I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho, excepto cuando se trate de amenazas relacionadas con las actividades de la delincuencia organizada, salvo que éstas se relacionen con actos de terrorismo;</p> <p>II. ... a XI. ...</p>
<p>Artículo 36.- Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus</p>	<p>Artículo 36.- Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus</p>

<p>constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.</p> <p>Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.</p>	<p>constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.</p> <p>Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Tales actividades no incluirán amenazas relacionadas con la delincuencia organizada, salvo en los casos de terrorismo.</p>
---	---

Conservar las actividades de inteligencia del CNI en el rubro de terrorismo se justifica a pesar de la naturaleza extraordinaria de este fenómeno dentro de nuestro territorio, ello debido a la vecindad con los Estados Unidos, país que constituye un objetivo apetecible para las organizaciones dedicadas a esta actividad, lo que nos obliga a cooperar en este ámbito a fin de preservar la buena relación con nuestro vecino del norte y principal socio comercial.

4.4.2 Requisitos para ocupar la dirección de las instituciones competentes.

El artículo 11 de la Ley de Seguridad Nacional establece que los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional deben reunir los requisitos siguientes: i) ser mexicano por nacimiento; ii) tener por lo menos 30 años cumplidos; iii) acreditar la

capacidad y experiencia para el desempeño de la función; iv) ser de reconocida probidad, y v) no estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.

La tercera hipótesis antes transcrita ha sido letra muerta en el caso del CISEN, pues la titularidad de dicho organismo ha recaído en personajes carentes de las prendas suficientes para ocupar dicha posición, lo que ha implicado una violación al tercer supuesto planteado en el artículo arriba mencionado. Hablamos de Guillermo Valdés, Eugenio Imaz y Alberto Bazbaz, sujetos cuya trayectoria era ajena a la seguridad nacional, pero con ciertas agravantes: Valdés sólo era consultor en una casa encuestadora, Imaz carecía de título profesional¹⁸² y Bazbaz venía precedido por una cuestionable investigación en torno a la muerte de una menor de edad mientras ejercía el cargo de procurador general de justicia en el Estado de México.¹⁸³

Dado que el secretario de Gobernación no se encontraba obligado a justificar la designación del director general del CISEN, las hipótesis que se pueden aventurar para explicar tales nombramientos van desde el cumplimiento de cuotas entre grupos políticos hasta la necesidad de ubicar a incondicionales en posiciones claves de gobierno. A partir de esta experiencia, lo conveniente sería proponer una reforma a los artículos 76 y 78 constitucionales y 11 de la Ley de Seguridad Nacional, con la intención de exigir un mayor compromiso de los titulares del CNI con los intereses nacionales, antes que con los del superior jerárquico, así como también la satisfacción de rigurosos requisitos que garanticen perfiles profesionales más sólidos.

La propuesta quedaría plasmada de la siguiente manera:

¹⁸² Velázquez, Rogelio, *“Protege” seguridad nacional sin formación académica*, Contralínea, México, 2 de noviembre de 2014. Consultado en <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2014/11/02/protege-seguridad-nacional-sin-formacion-academica/>>, el 17 de mayo de 2018 a las 19:43 horas.

¹⁸³ *“Alberto Bazbaz: de procurador del caso Paulette al Cisen”*. Consultado en <<https://aristeguinoticias.com/1101/mexico/alberto-bazbaz-de-procurador-del-caso-paulette-al-cisen/>>, el 17 de mayo de 2018 a las 19:45 horas.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III. ... a XIV. ...</p>	<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; del titular del organismo encargado de operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III. ... a XIV. ...</p>
<p>Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura</p>	<p>Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la</p>

<p>de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. ... a VI. ...</p> <p>VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y</p> <p>VIII. ...</p>	<p>clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. ... a VI. ...</p> <p>VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, del titular del organismo encargado de operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional; integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y</p> <p>VIII. ...</p>
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
<p>Artículo 11.- Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deben reunir los requisitos siguientes:</p> <p>I. Ser mexicano por nacimiento;</p> <p>II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;</p> <p>III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;</p> <p>IV. Ser de reconocida probidad.</p>	<p>Artículo 11.- El titular del Centro, deberá reunir los requisitos siguientes:</p> <p>I. Ser mexicano por nacimiento;</p> <p>II. Tener por lo menos 40 años cumplidos al momento de ser propuesto;</p> <p>III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;</p> <p>IV. Ser de reconocida probidad.</p>

<p>V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.</p>	<p>V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso;</p> <p>VI. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p>VII. No haber sido sancionado por la comisión de faltas administrativas graves, de conformidad con lo previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas;</p> <p>VIII. No estar o haber estado en servicio activo en las Fuerzas Armadas;</p> <p>IX. No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>X. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación, y</p> <p>XI. Someterse a los exámenes de control de confianza que al efecto determine el Consejo de Seguridad Nacional.</p> <p>El aspirante por ratificar como titular del Centro acreditará el cumplimiento de los requisitos señalados en las fracciones anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado de conformidad con lo dispuesto por el Consejo. Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de votos y será</p>
--	---

	<p>presidido por el miembro con mayor edad, quien tendrá voto de calidad.</p> <p>El Comité verificará el cumplimiento, por parte del aspirante, de los requisitos contenidos en el presente artículo y le aplicará un examen de conocimientos en la materia, así como también le solicitará la presentación de un trabajo escrito. El procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.</p> <p>Para la formulación del examen de conocimientos y la valoración del trabajo escrito, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia. El aspirante deberá comparecer públicamente ante la comisión legislativa competente en materia de seguridad nacional.</p> <p>La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior y, de ser rechazada ésta, el Presidente designará libremente al titular del Centro.</p>
--	--

	Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables.
--	--

Desmenucemos una a una las propuestas antes referidas. En primer lugar, el Senado de la República cumple dentro del orden constitucional un doble papel, sea como entidad legislativa u órgano de control político respecto del titular del Poder Ejecutivo Federal. El primero lo satisface en tanto cámara de origen o revisora durante un proceso parlamentario, mientras que el segundo a partir del ejercicio de atribuciones tales como la constitución de comisiones de investigación, la aprobación de tratados, la autorización de la salida de tropas del país, el análisis de la política exterior y la ratificación de diversos funcionarios, entre otras. Ésta última vertiente de control es la que nos interesa en este momento.

El artículo 76 de nuestra Ley Fundamental dispone que será competencia exclusiva del Senado la ratificación de los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. A dichos cargos se debe sumar la ratificación, objeción o designación de la persona titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los ministros de la Suprema Corte de Justicia; el Fiscal General de la República; los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, así como los integrantes de los órganos superiores de dirección del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de Datos Personales, del

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y los magistrados de los tribunales agrarios y de justicia administrativa.

Tenemos tres formas de entender la ratificación de nombramientos a que hemos hecho referencia. Tratándose de cargos de la administración pública federal, esta atribución responde a la necesidad de privilegiar determinados perfiles en áreas cuya naturaleza se relaciona con las atribuciones del órgano legislativo, por lo que resulta lógico que si, por ejemplo, a la Cámara Alta le corresponde la revisión de la política exterior, entonces también le toque ratificar los nombramientos que en tal ámbito se realicen por parte del Ejecutivo. En un segundo instante, la ratificación busca llevar a la arena de la discusión política el contenido del convenio y el programa que celebren los partidos y el presidente, cuando éste opte por establecer una coalición, con la finalidad de darle a tales documentos mayor legalidad y legitimidad, al someterlos al conocimiento de la representación del Pacto Federal. En tercera y última instancia, la ratificación tiene como objetivo salvaguardar la independencia de los órganos autónomos respecto del presidente, pues tales instituciones fueron creadas con la finalidad de restar discrecionalidad a éste en temas sumamente sensibles como la procuración de justicia, el respeto a los derechos fundamentales y la regulación de las actividades económicas.

La ratificación de nombramientos, pese a ser un ejercicio común en México, no se encuentra desprovista de objeciones, tales como el reparto de posiciones entre partidos, su captura por parte de los entes regulados y el cumplimiento de compromisos, ello en perjuicio del mérito y la independencia de los servidores públicos. Tal situación debe achacarse menos al diseño constitucional y más a las prácticas de la clase política, sobre todo a partir de 1997, año desde el que ningún partido contaba con mayorías legislativas suficientes para imponer sus decisiones, hasta que en 2018 MORENA obtuvo la victoria en los comicios.

La ratificación del titular del CNI que aquí se ha propuesto tiene como objeto evitar el arribo de funcionarios inexpertos o designados en función de pactos que redunden en un detrimento del ejercicio de la función pública, sobre todo en un área

sensible para la permanencia del Estado y sus instituciones, práctica que es común en naciones que poseen regímenes presidencialistas, como los Estados Unidos, donde tal acto corre a cuenta del Senado.

Las adiciones que se sugieren a la Ley de Seguridad Nacional para hacer más estrictos los requisitos para acceder a la titularidad del CNI, buscan ponderar la experiencia del servidor público, su solvencia académica y ética, al igual que su independencia respecto de otras entidades, tales como los partidos políticos y las fuerzas armadas, esto no bajo la idea de que la pertenencia a unos u otras constituya una marca malévola *per se*, sino porque lo que se persigue es atender a los intereses del Estado Mexicano antes que a los de facción alguna y salvaguardar el carácter civil de la institución, dado que las tres ramas del Ejército Nacional poseen sus propios órganos de inteligencia.

La propuesta aquí esgrimida también busca que la experiencia y conocimientos del funcionario propuesto sean evaluables a partir de elementos tales como la realización de exámenes y la elaboración de un trabajo escrito ante un Comité de Evaluación, integrado de acuerdo con lo que determine el Consejo de Seguridad Nacional, tal y como ya ocurre en el caso de los consejeros de la Comisión Federal de Competencia y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, quienes deben someterse a tales valoraciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución de la República.

A fin de insistir en la transparencia del proceso de ratificación, también se propone que el personaje propuesto comparezca ante la comisión ordinaria competente del Senado, así como a someterse a los exámenes de control de confianza que al efecto determine el Consejo de Seguridad Nacional, al igual que los servidores que laboran en el ámbito de la seguridad pública.

En caso de que el Senado rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, se sugiere que el presidente formule un nuevo planteamiento, el cual será procesado de la misma forma que aquel que le haya precedido y, de ser rechazado éste nuevamente, el Ejecutivo designará libremente al titular del Centro. Todos los actos

del proceso de selección y designación de los Comisionados serán inatacables, a fin de evitar su judicialización.

4.4.3 Régimen de incompatibilidades

La incompatibilidad es una institución a través de la cual se imposibilita a los servidores públicos la realización de otra función, empleo o cargo que pueda afectar su desempeño. Se trata de una restricción que obliga a los funcionarios a optar entre el ejercicio de un cargo u otro o entre el desempeño público o privado, a fin de prevenir la presentación de conflictos de intereses, fomentar la dedicación absoluta a las funciones encomendadas, salvaguardar la operación de las instituciones y preservar la secrecía de la información a cargo de éstas, sobre todo cuando el uso indebido de la misma pueda traducirse en violaciones a los derechos humanos o en actos que comprometan la soberanía nacional.

A pesar de lo anterior, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas ni en la Ley de Seguridad Nacional se establece un régimen de incompatibilidades dirigido a los servidores públicos adscritos al CNI, por lo que se propone la adición de un artículo 22 bis a la Ley de Seguridad Nacional, con el objetivo de prohibir a los funcionarios adscritos al centro la realización de diversas actividades públicas y privadas. La redacción del artículo en comento sería del tenor literal siguiente:

Artículo 22 bis. A los servidores públicos adscritos al Centro les está prohibido:

- I. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en alguno de los tres órdenes de gobierno, salvo el desempeño de actividades docentes;
- II. El ejercicio particular de una profesión, salvo que se trate de causa propia, la de su cónyuge o su concubina, concubinario, así como parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, y colaterales hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y

III. Actuar como mandatario judicial, tutor, curador o albacea, depositario judicial, síndico, administrador, interventor en quiebra o concurso, ni corredor, notario, comisionista, árbitro, ni ser mandatario judiciales ni endosatario en procuración, o ejercer cualquier otra actividad cuando ésta sea incompatible con sus funciones, y

IV. Prestar servicios por sí o a través de interpósita persona a personas de derecho privado en cuestiones relacionadas con seguridad hasta tres años después de haberse separado del cargo.

4.4.4 Sectorización del CNI

El desarrollo de los ciclos de inteligencia supone un poder enorme para quien los dirige, pues le permite administrar coyunturas críticas, acceder a la intimidad de las personas, dimensionar problemas y generar necesidades como el incremento de recursos a favor de su dependencia. La historia de los servicios mexicanos es pródiga al respecto y muchos abusos podrían haberse prevenido de haber existido contrapesos institucionales y una opinión pública interesada en el tema, sobre todo durante el apogeo del régimen priísta. Otra explicación que podemos aventurar para entender los desvíos cometidos por las instituciones de inteligencia es su utilización para los intereses de sus operadores y no de los del Estado Mexicano. Abundamos sobre ello en el capítulo II cuando referimos la forma en que fueron administrados el conflicto estudiantil de 1968 y el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, así como en el III al señalar que Fox atacó mediante el CISEN a López Obrador. A pesar de la distancia entre estos tres hechos, de tratarse de dos instituciones diferentes, DFS y CISEN, y de haber mediado el proceso de reformas emprendido por De la Madrid y Salinas, en estos casos existe un elemento común: la intervención de los secretarios de Gobernación, jefes de los organismos citados.

Luis Echeverría, en 1968; Manuel Bartlett, en 1984, y Santiago Creel Miranda, en 2004, fueron los responsables de los servicios de inteligencia y al mismo tiempo aspirantes a la presidencia de la República. Estos tres personajes utilizaron a las

instituciones de seguridad nacional para sus intereses, erosionando con ello la capacidad de análisis y la efectividad de éstas. Echeverría se plegó al anticomunismo de Díaz Ordaz sin hacerle entender que la rebelión estudiantil obedecía a una lógica interna y no a una conjura del exterior, mimetizándose así con su superior. Bartlett minimizó la vena delincencial de Zorrilla, jefe de la DFS, y sólo se deslindó de él hasta que el asesinato de Camarena provocó la iracundia estadounidense, lo que no impidió que se opusiera a los intentos de Carrillo por depurar a la inteligencia política. Creel, contrariando la palabra empeñada por Fox o quizá en acuerdo con éste, utilizó al CISEN como ariete en contra del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal.

Los tres ejemplos antes referidos nos llevan a concluir que la mezcla entre inteligencia y aspiración presidencial resulta ser demasiado tóxica como para insistir en su vigencia, no obstante a lo anterior la sustitución del CISEN por el CNI, ni a la adscripción de este último a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, creada en 2018. Esto último se afirma, toda vez que el ejercicio de dichas funciones también devino en constantes abusos durante la existencia de la antigua Secretaría de Seguridad Pública a cargo de un oscuro personaje, Genaro García Luna, acusado por la comisión de torturas, fabricación de culpables y espionaje¹⁸⁴ y actualmente sujeto a juicio ante una corte en los Estados Unidos.

Es por ello que se propone volver a la etapa inaugural de la DFS, cuando dependía directamente del Presidente de la República, lo que significaría echar para atrás la reforma de 2018 que dio vida al CNI. Derivado de lo anterior es que se propone la

¹⁸⁴ Para muestra un botón: el 27 de marzo de 2012 fue dada a conocer una conversación telefónica entre Josefina Vázquez Mota, candidata a la presidencia de la República por el PAN, y Agustín Torres, coordinador de redes sociales de la campaña, en la que se escucha a la abanderada blanquiazul decir a su interlocutor “saludos a Genaro García Luna, quien nos graba en lugar de grabar a *El Chapo*”. Ese mismo día, Torres presentó una denuncia de hechos ante la PGR. Enciso L., Angélica, “*Denuncian ante la PGR espionaje telefónico a Josefina Vázquez Mota*”, La Jornada, 27 de marzo de 2012. Consultado en <<https://www.jornada.com.mx/2012/03/27/politica/004n1pol#>>, el 23 de enero de 2019 a las 17:19 horas. Ni qué decir del caso de la ciudadana francesa, Florence Cassez, acusada de secuestro previo montaje televisivo de su arresto. Para indagar más sobre el caso se sugiere la lectura de De la Barreda, Luis, *¿Culpable? Florence Cassez, el juicio del siglo*, México, Debate, 2013.

adición de los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar como sigue:

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
ARTICULO 30 BIS.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:	ARTICULO 30 BIS.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
I. ... a XIII. ...	I. ... a XIII. ...
XIV. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad nacional;	XIV. DEROGADO.
XVI. ...	XVI. ...
XVII. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;	XVII. DEROGADO.
XVIII. Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde;	XVIII. DEROGADO.

<p>XIX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional;</p> <p>XX. ...</p> <p>XXI. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del Presidente de la República;</p> <p>XXV. ...</p>	<p>XIX. DEROGADO.</p> <p>XX. ...</p> <p>XXI. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;</p> <p>XXV. ...</p>
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
<p>Artículo 18.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.</p>	<p>Artículo 18.- El Centro Nacional de Inteligencia, es un órgano administrativo descentralizado, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente a la Presidencia de la República.</p>
<p>Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:</p> <p>I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;</p> <p>II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;</p> <p>III. El Secretario de la Defensa Nacional;</p> <p>IV. El Secretario de Marina;</p> <p>V. El Secretario de Seguridad Pública;</p> <p>VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>VII. El Secretario de la Función Pública;</p> <p>VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;</p>	<p>Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:</p> <p>I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;</p> <p>II. El Secretario de Gobernación;</p> <p>III. El Secretario de la Defensa Nacional;</p> <p>IV. El Secretario de Marina;</p> <p>V. El Secretario de Seguridad Pública;</p> <p>VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>VII. El Secretario de la Función Pública;</p> <p>VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;</p>

<p>IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;</p> <p>X. El Procurador General de la República, y</p> <p>XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.</p> <p>Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.</p> <p>El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.</p>	<p>IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;</p> <p>X. El Procurador General de la República, y</p> <p>XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ... a IV. ...</p> <p>IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;</p> <p>V. ... a IX. ...</p>	<p>Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ... a III. ...</p> <p>IV. Conocer los reportes de actividades que emita el Centro;</p> <p>V. ... a IX. ...</p>

4.4.5 Personal del CNI

Resulta incorrecto caracterizar a las instituciones a partir de las personas que las conforman, pero tampoco se puede entender a éstas si no se toma en consideración su aspecto humano. Es por esto que resulta necesario analizar, aunque sea someramente aquellos temas que se relacionan con el reclutamiento, la permanencia y el ascenso de los agentes que integraban al CISEN, ahora CNI, entidad que contribuyó a hacer de la inteligencia una especie de profesión.

4.4.5.1 Servicio Social y prácticas profesionales

Un primer asunto para destacar lo es la ausencia de un servicio social y de la realización de prácticas profesionales en el CISEN. Bastaba con dar una lectura a la página electrónica del organismo para descubrir que tales actividades no estaban permitidas,¹⁸⁵ situación desalentadora para los jóvenes que tuvieran como intención incorporarse a dicho ente a partir de una experiencia temporal, retribuida y en interés de la sociedad y el Estado, tal y como lo prescribe el artículo 53 de la Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. Tal prohibición resulta aún más incomprensible desde una perspectiva comparada, si tomamos en cuenta que otras entidades similares como la CIA contemplan la posibilidad de que los estudiantes puedan acceder a programas de becas de pregrado, previa realización de un examen.¹⁸⁶ Para solucionar tal problemática no se requiere de modificación legal alguna, sino de

¹⁸⁵ Fuente: <<http://www.cisen.gob.mx/preguntasFrecuentes.html>>, consultada el 30 de agosto de 2018 a las 18:30 horas

¹⁸⁶ Fuente: <<https://www.cia.gov/careers/student-opportunities>>, consultada el 20 de enero de 2019 a las 20:45 horas.

voluntad por parte de los directivos del organismo para modificar la situación existente. Podrá alegarse a favor de esta limitante la necesidad de secrecía en las operaciones del CNI, pero resultaría difícil de aceptar que las actividades de nuestro organismo merezcan de mayor opacidad que las de su par norteamericano.

4.4.5.2 Portación de armas de fuego.

Una modificación que marcó diferencia entre la DFS y el CISEN lo fue la prohibición para que los agentes de la nueva institución portaran armas, ya que el uso de ellas había preparado el terreno para convertir a una institución de inteligencia en otra policiaca, lo que desvirtuó su esencia y generó múltiples arbitrariedades. A pesar de lo anterior, el Estatuto prevé en su artículo 8º fracción IV la posibilidad de que los servidores públicos adscritos al ente desconcentrado porten armas siempre y cuando cuenten con licencia para ello. Frente a esta desviación no queda otro remedio que la reforma de dicha fracción en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 8.- Queda prohibido a todo servidor público del Centro:</p> <p>I. ... a III. ...</p> <p>IV. Portar armas de cualquier índole durante el desempeño de sus funciones, a menos que cuente con licencia expedida por autoridad competente y permiso para ello;</p>	<p>Artículo 8.- Queda prohibido a todo servidor público del Centro:</p> <p>I. ... a III. ...</p> <p>IV. Portar armas de cualquier índole durante el desempeño de sus funciones.</p>

4.4.5.3 Nacionalidad de los aspirantes

El artículo 26 fracción I del Estatuto dispone que, para ingresar al Centro, los aspirantes deberán reunir, además de los requisitos señalados en el aviso respectivo, ser ciudadanos mexicanos, no tener otra nacionalidad y encontrarse en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. Resalta de todo esto el requerimiento consistente en no tener otra nacionalidad, toda vez que dicha exigencia carece de sustento constitucional, ya que de acuerdo con el artículo 32 párrafo segundo de nuestra Carta Magna, el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, limitante que también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. El referido artículo también establece en su párrafo tercero que, en tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Ahora bien, dentro del catálogo de cargos y funciones para los cuales la Constitución señala que se requiere ser mexicano por nacimiento no se menciona de modo alguno a los servidores públicos adscritos a las instituciones de seguridad nacional. Incluso, dicha prohibición no se encuentra contenida en la Ley de Seguridad Nacional, por lo que no sería aplicable la restricción a la que nos estamos refiriendo. Habrá quien señale que la prohibición se sustenta en el hecho de que el referido artículo 32 dispone que, en tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en las fuerzas de seguridad pública, pero es el caso que los mexicanos con doble nacionalidad no son extranjeros y que el CNI no es una institución de seguridad pública.

En este sentido, y si la pretensión del Ejecutivo pasa por restringir el ingreso de mexicanos con doble nacionalidad al CISEN, ahora CNI, sería de agradecerse la formulación de una reforma al artículo 22 de la Ley de Seguridad Nacional, toda vez

que el Estatuto no alcanza para ser equiparado con un ordenamiento de esta naturaleza. Tal reforma sería del tenor siguiente:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
Artículo 22.- Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.	Artículo 22.- Los servidores públicos del Centro deberán ser ciudadanos mexicanos, no tener otra nacionalidad y encontrarse en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

4.4.5.4 Concursos y evaluaciones

De acuerdo con los artículos 30 y 31 del Estatuto, el Sistema de Profesionalización es el conjunto de valores, principios, procedimientos, mecanismos, estructuras administrativas, normas internas, conocimientos, habilidades y criterios que de manera estructurada determinan la formación integral de los servidores públicos del Centro, el cual tiene por objeto promover la formación, profesionalización y especialización de los servidores públicos del Centro.

El Sistema se divide en los Subsistemas de Carrera y de Libre designación. En el primer caso, se trata de aquellos servidores públicos cuyo nombramiento se adquiere por concurso; mientras que, el segundo, se refiere a puestos y sus homólogos ajenos al Subsistema de Carrera y corresponden al gabinete de apoyo del Director General, los de apoyo administrativo y asesoría de los titulares de las unidades administrativas.

El Centro establecerá mecanismos internos para que los servidores públicos del Subsistema de Carrera puedan participar en los concursos para acceder a puestos de mayor jerarquía, en los términos estipulados en el Estatuto y de conformidad con los lineamientos que emita el Comité de Personal, los cuales deberán atender los criterios de riesgo, antigüedad, desempeño laboral y capacitación adquirida. Aunado a lo anterior, el artículo 26 del Estatuto dispone en su fracción VII que, para ingresar al Centro, los aspirantes deberán reunir, entre otros requisitos, aprobar las evaluaciones que establezca el propio Estatuto.

Tenemos entonces que el Estatuto contempla la posibilidad de ingreso y desarrollo en el CNI a partir de la aprobación de los exámenes que establezca el Comité y aunque tal propósito resulta encomiable, pues supone una diferencia con respecto a la DFS, entidad que nunca se distinguió por el celo en el reclutamiento de sus integrantes, tampoco resulta un paradigma de transparencia o inclusión, toda vez que, para el ingreso, no se contempla en el Estatuto la posibilidad de celebrar convocatorias abiertas, situación que se repite en el caso del subsistema de carrera, ya que el artículo 49 del Estatuto señala que los avisos para concurso se difundirán únicamente al interior del Centro y serán reservados por el Presidente de éste en términos de las disposiciones aplicables, ello a pesar de que en el 47 se permite la participación de aspirantes externos.

Consideramos que es necesario abrir los concursos a la participación de aspirantes a fin de nutrir las filas del CNI con elementos provenientes de otras instancias que no necesariamente se relacionen con labores de inteligencia, tales como las empresas, la academia y la investigación, ya que el paradigma actual resulta opaco, propicio para la endogamia administrativa y desfavorable para provocar la ensoñación de jóvenes y profesionistas que deseen servir a su país. Es por esto que se estima conveniente la reforma de los artículos 26 y 49 del Estatuto en los términos que a continuación se proponen:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 26.- Para ingresar al Centro, los aspirantes deberán reunir, además de los requisitos señalados en el aviso respectivo, los siguientes:</p> <p>VII. Aprobar las evaluaciones que establece el presente Estatuto.</p>	<p>Artículo 26.- Para ingresar al Centro, los aspirantes deberán reunir, además de los requisitos señalados en el aviso respectivo, los siguientes:</p> <p>VII. Aprobar las evaluaciones que establece el presente Estatuto y los concursos públicos que convoque el Director General bajo los lineamientos aprobados por el Comité.</p>
<p>Artículo 49.- Los avisos para concurso se difundirán únicamente al interior del Centro. Serán reservados por el Presidente del Comité en términos de las disposiciones aplicables.</p>	<p>Artículo 49.- Los avisos para concurso se difundirán públicamente.</p>

4.4.5.5 Participación de militares en el CNI

El artículo 16 del Estatuto estipula que los servidores públicos comisionados en el Centro son aquéllos cuyo nombramiento es gestionado por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto y agrega que su asignación al Centro tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión conferida. El personal referido, agrega, estará sujeto a los lineamientos que emita el Comité y a los mecanismos de control de confianza establecidos en el Estatuto, pero en ningún caso se entenderá que existe relación laboral.

Más allá de la necesidad de contar en determinados momentos con elementos ajenos al Centro que permitan el intercambio de información entre instituciones públicas, lo cierto es que debería mantenerse al Centro como una institución de naturaleza estrictamente civil, lo que no significa un desprecio a las Fuerzas

Armadas Mexicanas, sino una distancia entre dos ámbitos que, aunque se tocan, necesitan de independencia. Por tal motivo se propone una reforma al artículo 16 del Estatuto con la finalidad de prohibir la presencia de elementos castrenses comisionados en el CNI. A efecto de reforzar la propuesta arriba descrita; también se propone una adición al artículo 26 del Estatuto, con la finalidad de que se restrinja el ingreso al Centro de aquellos aspirantes que estén a o hayan estado en servicio activo en las Fuerzas Armadas durante los últimos tres años.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 16.- Los servidores públicos comisionados en el Centro, son aquéllos cuyo nombramiento es gestionado por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Su asignación al Centro tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión conferida.</p> <p>El personal referido en el párrafo que antecede estará sujeto a los lineamientos que emita el Comité y a los mecanismos de control de confianza establecidos en el presente Estatuto, pero en ningún caso se entenderá que existe relación laboral.</p>	<p>Artículo 16.- Los servidores públicos comisionados en el Centro, son aquéllos cuyo nombramiento es gestionado por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Su asignación al Centro tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión conferida.</p> <p>El personal referido en el párrafo que antecede estará sujeto a los lineamientos que emita el Comité y a los mecanismos de control de confianza establecidos en el presente Estatuto, pero en ningún caso se entenderá que existe relación laboral.</p> <p>Queda estrictamente prohibido comisionar en el Centro a integrantes de las Fuerzas Armadas Permanentes.</p>
<p>Artículo 26.- Para ingresar al Centro, los aspirantes deberán reunir, además de los requisitos señalados en el aviso respectivo, los siguientes:</p> <p>I. ... a V. ...</p>	<p>Artículo 26.- Para ingresar al Centro, los aspirantes deberán reunir, además de los requisitos señalados en el aviso respectivo, los siguientes:</p> <p>I. ... a V. ...</p>

<p>VI. Comprometerse a la guarda y secreto de la información que conozca con motivo de su cargo, puesto o comisión, y</p> <p>VII. Aprobar las evaluaciones que establece el presente Estatuto.</p>	<p>VI. Comprometerse a la guarda y secreto de la información que conozca con motivo de su cargo, puesto o comisión;</p> <p>VII. Aprobar las evaluaciones que establece el presente Estatuto, y</p> <p>VIII. No estar o haber estado en servicio activo en las Fuerzas Armadas durante los últimos tres años.</p>
--	---

4.5. Controles institucionales

4.5.1. Comisión Bicamaral

Carlos Salinas fue el primer mandatario de la era postrevolucionaria que se vio precisado a pactar su agenda con otros partidos, por carecer el PRI de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados que le permitiera aprobar cambios constitucionales por sí solo. A partir de ese momento, el Congreso adquirió una relevancia de la que había carecido, hecho que vino a acelerarse tras la derrota del priísmo en 1997, cuando perdió la mayoría en la cámara baja, iniciándose así la era de los gobiernos divididos que terminaría en 2018 con la victoria de López Obrador. La coexistencia entre un congreso y un ejecutivo de diferentes signos políticos permitió vislumbrar el ejercicio de mayores controles sobre un presidente cuyas facultades reales sobrepasaban por mucho las consignadas en el texto constitucional, sólo que, con los años, los legisladores renunciaron a ser contrapeso y prefirieron mutar en cómplices, retardando la maduración democrática.

Dice el lugar común que el poder falla al controlarse a sí mismo y si bien es cierto ello acontece aún en las democracias consolidadas, es en países como el nuestro

donde la clase política ha establecido pactos de impunidad que hacen de las corruptelas escándalos momentáneos desprovistos de sanciones jurídicas. Tal anomalía se torna peligrosa cuando hablamos de seguridad nacional, pues la ausencia de rigor por parte del legislativo ha derivado en que los ciclos de inteligencia se pongan al servicio del grupo en el poder.

Una razón que permite explicar la escasa efectividad por parte del Congreso en tanto elemento de control político en materia de seguridad nacional es su debilidad institucional, la cual ha sido autoimpuesta. Y es que no se puede hablar de fortaleza por parte de la representación popular cuando su principal herramienta de control opera bajo parámetros que le impiden actuar como freno ante el presidente, lo cual se comprueba cuando analizamos los alcances de la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional, instancia diseñada para no funcionar.

A efecto de sustentar nuestro dicho, digamos primero qué es lo que hace la referida comisión y después qué es lo que no. De acuerdo con los artículos 15 y 56 a 60 de la Ley de Seguridad Nacional, esta instancia tiene atribuciones para controlar y evaluar las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional, entre las que se cuentan las siguientes: i) solicitar informes al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades; ii) conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto; iii) conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo; iv) conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro; v) conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos; vi) requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución, y vii) enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada.

En los meses que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo, deberá rendir a la Comisión Bicamaral un informe

general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior, pudiendo citar a dicho funcionario para que explique el contenido del documento. Finalmente, la Comisión deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.

Las facultades antes referidas son limitadas, ya que la comisión está imposibilitada para emitir dictámenes respecto de iniciativas o puntos de acuerdo, a diferencia de lo que ocurre en las comisiones ordinarias del Senado y la Cámara de Diputados, por lo que el estudio y aprobación de las propuestas emanadas de los legisladores se realiza en las comisiones de seguridad pública. Dichas atribuciones tampoco son de una índole muy especial ni tampoco se diferencian de las atribuidas a las comisiones ordinarias, ya que éstas, de acuerdo con los artículos 39, 45, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son competentes para: i) elaborar informes, opiniones o resoluciones; requerir por sí o a través de su presidente, información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables; iii) solicitar la comparecencia de servidores públicos, y iv) entrevistarse con los servidores públicos.

La posibilidad de recibir informes por parte del Secretario Ejecutivo no supone una ventaja a favor de la comisión, ya que esta instancia legislativa no vigila efectivamente el cumplimiento de dicha atribución. De una revisión a la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados se desprende que durante la LIX Legislatura, que fue la que aprobó la Ley Seguridad Nacional, no se presentó uno sólo de los informes a que está obligado a presentar el Secretario Ejecutivo al inicio de los periodos de sesiones del Congreso. Ahora bien, si cada legislatura dura tres años y cada año cuenta con dos periodos legislativos, tenemos entonces que el Secretario está obligado a presentar seis informes a lo largo de cada legislatura, pero es el caso que ello no ha ocurrido, pues durante la LX sólo se entregaron tres

informes; en la LXI, uno; LXII, uno y, LXIII... ¡cero! Este hecho demuestra la auto sujeción al que nos referimos, a un Congreso que ha obviado su papel de contrapeso en medio de una grave situación de inseguridad que afecta al país. Revertir esta situación poco tiene que ver con la elaboración de reformas, sino con el cambio de actitud por parte de los representantes populares. Empero, una modificación legal tampoco vendría mal. Por ello deseamos proponer la desaparición de la Comisión Bicameral para dar paso a una comisión ordinaria de Seguridad Nacional en cada cámara del Congreso, la cual asumiría las facultades genéricas de éstas, idea que, aunque no es novedosa, no por ello es impertinente, pues consideramos necesario que las tareas de dictaminación correspondan a instancias especializadas. Lo anterior requeriría de una reforma a los artículos 15, 56, 57, 58 y 60 de la Ley de Seguridad Nacional, así como de los diversos 39 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que a continuación se señalan:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
<p>Artículo 15.- El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p> <p>I. ... a VI. ...</p> <p>VII. ... Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;</p> <p>VIII. a XIII. ...</p>	<p>Artículo 15.- El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p> <p>I. ... a VI. ...</p> <p>VII. Entregar en tiempo a las comisiones ordinarias de seguridad nacional del Congreso de la Unión la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;</p> <p>VIII. ... a XIII. ...</p>
<p>Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo</p>	<p>Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo</p>

<p>Federal, por conducto de una Comisión Bicamaral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.</p> <p>La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.</p>	<p>Federal, por conducto de las comisiones ordinarias de Seguridad Nacional de cada una de las Cámaras.</p> <p>DEROGADO.</p>
<p>Artículo 57.- La Comisión Bicamaral tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ... a IX. ...</p>	<p>Artículo 57.- Las comisiones ordinarias de Seguridad Nacional tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ... a IX. ...</p>
<p>Artículo 58.- En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo, deberá rendir a la Comisión Bicamaral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.</p> <p>La Comisión Bicamaral podrá citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe.</p>	<p>Artículo 58.- En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo, deberá rendir a las comisiones ordinarias de Seguridad Nacional un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.</p> <p>Las comisiones podrán citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe.</p>
<p>Artículo 60.- La Comisión Bicamaral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.</p>	<p>Artículo 60.- Las comisiones ordinarias deberán resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.</p>
<p>LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	
<p>ARTICULO 39.</p>	<p>ARTICULO 39.</p>

<p>1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.</p> <p>2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Las comisiones ordinarias serán:</p> <p>I.... a LI. ...</p> <p>LII. Turismo, y</p> <p>LIII. Vivienda.</p> <p>3. ...</p>	<p>1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.</p> <p>2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Las comisiones ordinarias serán:</p> <p>I.... a LI. ...</p> <p>LII. Turismo;</p> <p>LIII. Vivienda, y</p> <p>LIV. Seguridad Nacional.</p> <p>3. ...</p>
<p>ARTICULO 90.</p> <p>1. Las comisiones ordinarias serán las de:</p> <p>I. ... a XXVIII. ...</p> <p>XXIX. Trabajo y Previsión Social, y</p> <p>XXX. Turismo.</p>	<p>ARTICULO 90.</p> <p>1. Las comisiones ordinarias serán las de:</p> <p>I. ... a XXVIII. ...</p> <p>XXIX. Trabajo y Previsión Social;</p> <p>XXX. Turismo, y</p> <p>XXXI. Seguridad Nacional.</p>

4.5.2 Aprobación de la política de seguridad nacional

Reformular el funcionamiento de las comisiones ordinarias del Congreso no es suficiente para fortalecer la función de control que le corresponde al Poder Legislativo en el rubro de seguridad nacional, sino que deben ampliarse las facultades de éste. Hoy, a diferencia de hacer treinta años, la representación popular participa en la ratificación de más servidores públicos, aprueba instrumentos de planeación diseñados por el Ejecutivo, se involucra en el funcionamiento del Poder Judicial y vigila de manera más estrecha el ejercicio del gasto público. Pese a ello, la importancia del Congreso no se ha visto reflejada de en el ámbito que nos ocupa, dado que la posibilidad de influir en el diseño de las políticas públicas se reduce a la emisión de opiniones no vinculatorias.

Podrá señalarse que este papel secundario obedece a la naturaleza de nuestro régimen presidencialista, pero es posible establecer mayores controles al Ejecutivo, sin que ello signifique una mutación hacia otro sistema político. Muestra de ello lo es el contenido del artículo 74 fracción VII de la Constitución de la República en el que se establece que aprobar el Plan Nacional de Desarrollo constituye una facultad exclusiva a cargo de la Cámara de Diputados, atribución que no es menor si se toma en consideración que dicho documento *“precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo (...) del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines”*, según el artículo 21 de la Ley de Planeación. También debe recordarse que la fracción IX del artículo 76 de nuestra Ley Fundamental prescribe que es una facultad exclusiva del Senado de la República aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Si las cámaras del Congreso pueden aprobar documentos de tanta importancia como los señalados con anterioridad, ¿por qué no permitirles que hagan lo propio respecto de aquellos relacionados con la seguridad nacional? Tal es la razón que nos impulsa a promover la modificación de nuestra Carta Magna y de la Ley de Seguridad Nacional, a fin de establecer que el Congreso de la Unión cuente con la facultad para aprobar la Agenda Nacional de Riesgos y para opinar sobre el

Programa para la Seguridad Nacional. La diferencia entre aprobar y opinar en cada caso parte del siguiente razonamiento: la agenda es un instrumento de carácter anual cuya aprobación nos permitiría evaluar los logros alcanzados respecto del inmediato anterior y establecer un diálogo periódico entre los operadores del sistema y los legisladores. En el caso del Programa, éste deriva del Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene que ser aprobado previamente por el legislativo, por lo que se considera ociosa una nueva discusión al respecto.

La redacción propuesta sería del tenor literal siguiente:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
<p>Art. 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>I.- ... a XXIX-Y. ...</p> <p>XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante;</p> <p>XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, y</p> <p>XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras</p>	<p>Art. 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>I.- ... a XXIX-Y. ...</p> <p>XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante;</p> <p>XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar;</p> <p>XXXI.- Para aprobar el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos en materia de seguridad nacional en el plazo que disponga la ley. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;</p> <p>XXXII.- Para conocer el proyecto del Programa para la Seguridad Nacional y emitir opinión al respecto, y</p> <p>XXXIII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras</p>

concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.	concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
<p>Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;</p> <p>III. ... a IX. ...</p>	<p>Artículo 57.- Las comisiones ordinarias tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Dictaminar sobre el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y opinar sobre el proyecto del Programa de Seguridad Nacional, según sea el caso;</p> <p>III. ... a IX. ...</p>
SIN CORRELATO	<p>Artículo 57 bis.- El Presidente de la República enviará el Programa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su opinión, a más tardar el primer día hábil de septiembre del año siguiente a su toma de posesión. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión opinará el Programa dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá sin observaciones en los términos presentados por el Presidente de la República.</p>
SIN CORRELATO	<p>Artículo 57 ter.- El Presidente de la República enviará la Agenda Nacional de Riesgos a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como cámara de origen, a más tardar el primer día hábil de septiembre de cada año. El Congreso de la Unión aprobará dicha Agenda dentro del plazo de dos meses contados a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie</p>

	en dicho plazo, la Agenda se entenderá por aprobada en los términos presentados por el Presidente de la República.
--	---

La propuesta planteada resulta verosímil desde el de derecho comparado ya que en otros países el Congreso se involucra de manera más activa en el diseño de las políticas sobre seguridad nacional, como en el caso de España, donde a las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional, les corresponde debatir las líneas generales de la política de Seguridad Nacional y la Estrategia sobre el particular. El propio dispositivo dispone que las Cortes Generales designarán una Comisión Mixta Congreso – Senado de Seguridad Nacional, con el fin de que las Cámaras tengan la participación adecuada en los ámbitos de la Seguridad Nacional y dispongan de la más amplia información sobre las iniciativas en el marco de la política de Seguridad Nacional. En el seno de esta Comisión Mixta, establece la ley, comparecerá anualmente el Gobierno, a través del representante que designe, para informar sobre la evolución de la Seguridad Nacional en dicho período de referencia. Asimismo, en la Comisión Mixta será presentada la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones. Aunado a lo antes referido, el artículo 21 de la ley señala que corresponde al Consejo de Seguridad Nacional aprobar el Informe Anual de Seguridad Nacional antes de su presentación en las Cortes Generales.

4.5.3 Transparencia, datos personales y seguridad nacional

Las leyes de seguridad nacional y de transparencia y acceso a la información pública gubernamental conviven en estado de tensión, pues mientras una se vale de la secrecía para dar viabilidad al Estado Mexicano, la otra busca la apertura del ejercicio de la función pública para el mismo fin. La complejidad de la relación entre estas materias se hace patente al comparar el contenido de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública y la Ley de Seguridad Nacional, pues en la primera se establecen como uno de sus objetivos proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos (artículo 2º); en tanto que la segunda se estipula que es información reservada por motivos de Seguridad Nacional aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia, o aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza (artículo 51). Tenemos entonces la coexistencia de dos leyes que estipulan la necesidad de preservar nuestro sistema democrático, sólo que una a partir de la apertura de la información y la otra mediante exactamente lo contrario. La aparente contradicción no la vemos como tal, sino como una estructura legal complementaria que surge de la necesidad de extraer de la esfera del conocimiento determinada información que pudiera ser usada en contra del Estado Mexicano, una excepción que se justifica desde la aceptación de la existencia de un ambiente incierto en el que existen actores interesados en minar la actuación de las instituciones. Tal ínsula de opacidad no es propia de los regímenes autoritarios, sino que se encuentra vigente en democracias consolidadas.

Aun y cuando se debe normalizar la excepcionalidad en materia de transparencia a que se refieren las normas de seguridad nacional, no por eso resulta justificable acudir al manido pretexto de la protección del Estado para esconder de la vista del público información que debería estar a la luz. Esto nos conduce a la formulación de una pregunta, ¿qué información debe reservarse y a partir de qué criterios? Tanto la Ley General como la Federal de Transparencia contemplan que, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; mientras que la Ley de Seguridad Nacional dispone en su artículo 51 cuál es la información que deberá reservarse, tal y como ya señalamos con anterioridad. Tenemos entonces un dique legal que impide reservar cualquier información bajo la excusa de la seguridad nacional, al

cual se le debe relacionar con el deber a cargo de los sujetos obligados en el sentido de motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, para lo cual deben señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que le llevaron a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Las normas destinadas a impedir la clasificación arbitraria de la información sufrieron un golpe al establecerse la posibilidad de que el Consejero Jurídico del Gobierno Federal interponga un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ponen en peligro la seguridad nacional, de acuerdo con los artículos 6º, apartado A de la Constitución de la República, 157 y 189 a 193 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 163 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El menoscabo al derecho de acceso a la información pública se actualiza, ya que, contrario a lo previsto con anterioridad a la entrada en vigor del recurso en comento, las resoluciones del INAI tenían el carácter de vinculatorias, definitivas e inatacables. Esta situación también podría generar el efecto perverso de judicializar el acceso a la información, sobre todo si tomamos en cuenta que en la ley no se establece un término para que la Corte emita sentencia sobre los asuntos puestos a su consideración. Es por este que se propone la vuelta al modelo original a través de la derogación de recurso de revisión y así evitar a nuestros gobernantes la tentación de hacer uso de instancias que lleven a hacer nugatoria la prerrogativa a que hacemos referencia.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
CONSTITUCIÓN FEDERAL	
Artículo 6o.	Artículo 6o.

<p>...</p> <p>...</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. ... a VIII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. ... a VIII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	--

...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
B. ...	B. ...

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

<p>Artículo 189. El Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional. El recurso deberá interponerse durante los siete días siguientes a aquél en el que el organismo garante notifique la resolución al sujeto obligado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará, de inmediato, en su caso, la suspensión de la ejecución de la resolución y dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso resolverá sobre su admisión o improcedencia.</p>	<p>Artículo 189. DEROGADO.</p>
--	---------------------------------------

<p>Artículo 190. En el escrito del recurso, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal deberá señalar la resolución que se impugna,</p>	<p>Artículo 190. DEROGADO.</p>
---	---------------------------------------

<p>los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional, así como los elementos de prueba necesarios.</p>	
<p>Artículo 191. La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el Expediente, salvo en las excepciones previstas en el artículo 120 de la presente Ley. En todo momento, los Ministros deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza, según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida para el resguardo o salvaguarda de la información por parte de los sujetos obligados.</p>	<p>Artículo 191. DEROGADO.</p>
<p>Artículo 192. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá con plenitud de jurisdicción, y en ningún caso, procederá el reenvío.</p>	<p>Artículo 192. DEROGADO.</p>
<p>Artículo 193. Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma el sentido de la resolución recurrida, el sujeto obligado deberá dar cumplimiento y entregar la información en los términos que establece el artículo 196 de esta Ley. En caso de que se revoque la resolución, el Instituto deberá actuar en los términos que ordene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Artículo 193. DEROGADO.</p>
<p>LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</p>	

<p>Artículo 163. Las resoluciones del Instituto son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto puedan poner en peligro la seguridad nacional. La tramitación de este recurso se hará en los términos que se establecen en el Capítulo IV denominado “Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional”, del Título Octavo de la Ley General.</p>	<p>Artículo 163. Las resoluciones del Instituto son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.</p>
---	---

Las reflexiones antes vertidas resultan aplicables *mutatis mutandis* respecto a la protección de datos personales, puesto que en el artículo 6º de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establece que el derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, siendo las resoluciones del INAI y de sus pares estatales vinculantes, definitivas e inatacables para los responsables (artículos 115, 129 y 137), salvo en el caso de aquellas que, a consideración del Consejero Jurídico del Gobierno Federal, pongan en peligro la seguridad nacional, en cuyo caso podrá interponer un recurso de revisión ante la Corte Suprema.

Al igual que en el caso de transparencia, la ley no señala término para la resolución del asunto, por lo que se reitera el riesgo de caer en el vicio de la judicialización. Igualmente, la existencia de esta instancia supone una excepción injustificable al principio de definitividad de que están provistas las determinaciones del INAI, por lo que se propone la derogación de diversas disposiciones de la Ley General Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, a efectos de poner fin a semejante excepción.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 138. Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso que las resoluciones del Instituto a los recursos descritos en este Título, puedan poner en peligro la seguridad nacional.</p> <p>Dicho recurso de revisión en materia de seguridad nacional se tramitará en los términos que se establecen en el siguiente Capítulo V denominado "Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional", del presente Título.</p>	<p>Artículo 138. DEROGADO.</p>
<p>Artículo 139. El Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional.</p> <p>El recurso deberá interponerse durante los siete días siguientes a aquél en el que el organismo garante notifique la resolución al sujeto obligado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará, de inmediato, en su caso, la suspensión de la ejecución de la resolución y dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso resolverá sobre su admisión o improcedencia.</p>	<p>Artículo 139. DEROGADO.</p>
<p>Artículo 140. En el escrito del recurso, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal deberá señalar la resolución que se impugna,</p>	<p>Artículo 140. DEROGADO.</p>

<p>los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional, así como los elementos de prueba necesarios.</p>	
<p>Artículo 141. La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el Expediente, salvo en las excepciones previstas en el artículo 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p> <p>En todo momento, los Ministros deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza, según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida para el resguardo o salvaguarda de la información por parte de los sujetos obligados.</p>	<p>Artículo 141. DEROGADO.</p>
<p>Artículo 142. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá con plenitud de jurisdicción, y en ningún caso, procederá el reenvío.</p>	<p>Artículo 142. DEROGADO.</p>
<p>Artículo 143. Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma el sentido de la resolución recurrida, el sujeto obligado deberá dar cumplimiento en los términos que establece la disposición correspondiente de esta Ley.</p> <p>En caso de que se revoque la resolución, el Instituto deberá actuar en los términos que</p>	<p>Artículo 143. DEROGADO.</p>

ordene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	
---	--

4.6 Participación Ciudadana y Cultura de Seguridad Nacional

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que las instituciones de seguridad pública deberán fomentar la participación ciudadana y para efectos de ello contempla la creación de una comisión permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana al interior del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como de un Centro con la misma denominación el cual tiene entre sus atribuciones promover la participación ciudadana y establecer mecanismos para que la sociedad se involucre en la supervisión del Sistema. A diferencia de lo anterior, en la Ley de Seguridad Nacional no se contempla mecanismo de participación ciudadana alguno, lo cual se explica, en principio, por la necesidad de mantener en sigilo determinadas actividades de inteligencia y la contención de grupos de la más amplia variedad. Pese a la racionalidad de esta omisión, lo cierto es que la altura de fines que persigue la ley, como lo son el mantenimiento de la integridad del país, de las instituciones y de nuestra democracia debería suponer la necesidad de generar un mayor involucramiento de los ciudadanos en estos asuntos. Una ventaja que se obtendría de lo anterior sería el desmantelamiento de las leyendas urbanas que sobre el particular existen, ya que en el imaginario común no es raro encontrar que se relacione a las actividades de inteligencia con la comisión de ilícitos o las tramas de las películas de acción. Asimismo, la conciencia ciudadana sobre la necesidad de contar con instituciones confiables ayudaría a que éstas se desarrollaran dentro de un marco de respeto a la ley. Finalmente, el establecimiento de una sinergia entre operadores y ciudadanos permitiría que instituciones como el CNI pudieran contar con un consenso social que les protegiera ante despropósitos como los planteados por políticos como López

Obrador, quien, en vez de apelar al mejoramiento del dicho organismo, optó por su readscripción de forma irracional.

El tema de la participación ciudadana nos remite a la cultura de seguridad nacional, entendida ésta como un conjunto de valores, principios, conocimientos, prácticas y actitudes que deben ser orientadas por una conciencia ética colectiva convencida de mantener el equilibrio racional entre la necesidad práctica de subsistencia del Estado y la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales de su población, definición contenida en el Programa de Seguridad Nacional 2014 – 2018 con la cual coincidimos a plenitud. La relación entre ambos conceptos surge a partir de la necesidad de que los elementos que componen a la cultura de seguridad nacional sean difundidos entre la sociedad a fin de que ésta los adopte como propios, de que exista una colaboración que redunde en la comprensión del tema y en la confianza hacia las instituciones. Para efectos de lo anterior se proponen diversas adiciones a la Ley de Seguridad Nacional, con la intención de fomentar la participación ciudadana y la cultura en este rubro, las cuales estarían inspiradas en el texto de la Ley de Seguridad Nacional española, mismas que serían las que a continuación se establecen:

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
SIN CORRELATO	TÍTULO SÉPTIMO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL CAPÍTULO ÚNICO
SIN CORRELATO	Artículo 68. El Centro promoverá una cultura de Seguridad Nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el ejercicio y respeto de los derechos de los ciudadanos.

	<p>Para efectos de lo previsto en el párrafo precedente, el Centro realizará acciones tendientes a aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la Seguridad Nacional, de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla, del esfuerzo de los actores y organismos implicados en su salvaguarda y la corresponsabilidad de todos en las medidas de anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a dichos riesgos y amenazas.</p>
SIN CORRELATO	<p>Artículo 69. Los particulares, siempre que las circunstancias lo aconsejen, deberán colaborar con las Instancias, en estricto apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.</p>
SIN CORRELATO	<p>Artículo 70. El Centro fomentará la participación ciudadana en el diseño y la ejecución de la política de Seguridad Nacional.</p>

4.7 Sistema sancionatorio

La Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene como uno de sus objetivos establecer las faltas administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables, así como los procedimientos para su imposición y las

facultades de las autoridades competentes para tal efecto. Empero, dicho ordenamiento adolece de una carencia en materia de seguridad nacional, toda vez que omite establecer como una falta la intervención de comunicaciones privadas sin haber agotado las formalidades que para tal efecto se encuentran establecidas en la Constitución y la Ley de Seguridad Nacional. Dado que consideramos grave la intromisión de agentes del Estado en la vida privada de las personas y que esta práctica ha distraído frecuentemente de sus funciones sustanciales a los agentes de inteligencia, es que proponemos una adición a la Ley en comento, para establecer como una falta grave la comisión de dicho ilícito.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	
SIN CORRELATO	Artículo 63 ter. Incurrirá en intervención ilícita de comunicaciones privadas el servidor público que intervenga comunicaciones privadas sin contar para ello con mandato de autoridad judicial competente expedido de conformidad con los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia.

4.8 Procesos de inteligencia

4.8.1 Planeación

A partir de su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente De la Madrid la seguridad nacional ha sido parte de los diversos instrumentos de planeación hasta llegar al actual contenido del artículo 7º de la ley de la materia, el cual establece que, en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán los temas de esta materia. Esta disposición ha servido como guía

programática, evitando con ello la improvisación y ausencia de claridad en los objetivos. Lamentablemente, tal norma también ha generado un enfoque multidimensional que ha traído el ensanchamiento de la seguridad nacional, hasta convertirla en una argamasa.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo de Fox, en el cual se mencionaba que por seguridad nacional debía entenderse “*la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.*” ¿Qué tenía que ver la seguridad nacional con la reforma del Estado, la libertad de cultos y el fortalecimiento del sistema de partidos?

En el Plan de Enrique Peña Nieto se propuso transitar hacia “*un modelo más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación*”. A partir de tal concepción, entonces toda política pública se vuelve de seguridad nacional, pudiendo llegarse al extremo de incluir en el Consejo competente a los institutos nacionales de Bellas Artes y Literatura y de Antropología e Historia.

A efecto de frenar tales desmesuras, se vuelve fundamental acotar lo más posible a la seguridad nacional. Es por ello que se propone una reforma al artículo 7º de la ley de la materia, a efecto de que la inclusión de temas en el Plan Nacional de Desarrollo se realice a partir de los principios de racionalidad y congruencia, para no establecer objetivos, estrategias y líneas de acción ajenos a dicha materia.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 7.- En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.</p> <p>Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.</p>	<p>Artículo 7.- En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional, los cuales se deberán incluir a partir de los principios de racionalidad y congruencia, a fin de no establecer objetivos, estrategias y líneas de acción ajenos a la referida materia.</p> <p>Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.</p>

4.8.2 Creación del Sistema Nacional de Inteligencia.

El Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018 estableció como uno de sus objetivos articular las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación de un Sistema Nacional de Inteligencia, el cual fue concebido como *“uno de los soportes del proceso de toma de decisiones de la comunidad de seguridad y defensa del país.”*

El Gobierno Federal sustentó la creación del referido sistema a partir de la necesidad de contar con un diagnóstico integral, transparente y participativo, que considere las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que pueden comprometer el desarrollo de la nación, diagnóstico que deberá ser sustentado por inteligencia oportuna, confiable y precisa.

En el programa se menciona que sólo al contar con productos de inteligencia con un alcance estratégico adecuado, se estará en condiciones de poder anticipar el impacto de aquellas tendencias que pueden vulnerar la Seguridad Nacional y el desempeño de las instituciones que ejercen funciones públicas en este ámbito. En

este sentido, se agrega, la generación de inteligencia cobra relevancia en el marco de un modelo de Seguridad Nacional en el que las acciones de todos sus integrantes serán sometidas a un ciclo de evaluación permanente.

El propósito del sistema, menciona la administración de Peña Nieto, será generar productos de inteligencia con un alcance estratégico para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional. Este permitiría integrar las inteligencias especializadas de la Administración Pública Federal, incluyendo la generada por la PGR, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el CISEN.

La propuesta antes referida resulta valiosa en tanto que es el primer esfuerzo por asimilar los productos de inteligencia generados por las instancias civiles y militares en un ciclo que permita su valoración integral, a fin de procurar la toma de decisiones con base en análisis sustentados.

Resulta difícil establecer si sus objetivos en este rubro fueron cumplimentados, pero con independencia de ello, la propuesta ahí contenida resulta digna de ser rescatada, por lo que se propone su integración al texto de la Ley de Seguridad Nacional, a efecto de darle trascendencia y así sustituir a la actual Red Nacional de Investigación, cuya utilidad resulta difícil de comprobar.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:</p> <p>I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.</p> <p>II. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.</p>	<p>Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:</p> <p>I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.</p> <p>II. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.</p>

<p>III. Red: Red Nacional de Investigación.</p> <p>IV. ... y V. ...</p>	<p>III. Sistema Nacional de Inteligencia: conjunto interconectado de dependencias o entidades federales, unidades de información o inteligencia, que vincula los procesos e instrumentos que satisfacen la función de generar inteligencia necesaria para que el Sistema de Seguridad Nacional cumpla con su misión.</p> <p>IV. ... y V. ...</p>
<p>Artículo 27.- Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.</p>	<p>Artículo 27. El Sistema Nacional de Inteligencia tendrá como propósito generar productos de inteligencia con un alcance estratégico y multidimensional para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional.</p> <p>Las actividades que serán desarrolladas por el Sistema tendrán los objetivos siguientes:</p> <p>I. Generar inteligencia para la seguridad y la defensa del Estado mexicano y el desarrollo nacional, bajo un esquema de prevención y previsión que permita promover iniciativas de política pública en los ámbitos humano, político – militar y económico – ambiental;</p> <p>II. Proteger los derechos humanos en las operaciones de inteligencia;</p> <p>III. Favorecer la actuación estratégica del Estado mexicano en el ámbito exterior para contribuir al mantenimiento de la gobernabilidad del sistema internacional y</p>

<p>En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.</p>	<p>la proyección de los intereses de México en el mundo;</p> <p>IV. Sumar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en los esfuerzos para hacer frente a los retos que puedan incidir negativamente sobre la seguridad y el desarrollo de la nación, y</p> <p>V. Promover el uso de medios tecnológicos avanzados para la generación de productos de inteligencia y el intercambio seguro de información entre los componentes del Sistema.</p> <p>En la formación y operación del Sistema, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.</p>
---	---

4.8.3 Informes inapelables

Los operadores del sistema de inteligencia se encuentran investidos de capacidades que les permiten dimensionar a su conveniencia las amenazas y los riesgos, lo que significa una perversión del ciclo de inteligencia, la cual no sólo pasa por quienes recaban y procesan la información, sino por los tomadores de decisiones quienes pueden exigir de sus subordinados la elaboración de productos

que se ajusten a sus pretensiones. Ejemplos de lo anterior abundan aún en países que cuentan con instituciones maduras como los Estados Unidos, donde la CIA fue forzada por el presidente George W. Bush a emitir informes que corroboraran su tesis sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak en 2003.¹⁸⁷

Con la finalidad de prevenir semejantes despropósitos, se plantea una reforma al artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional, a efecto de establecer que los informes generados como productos de los procesos de inteligencia tengan el carácter de inapelables frente a los tomadores de decisiones. De esta forma, si el lector del producto decide tomar una acción a contrapelo de lo sugerido por las instancias competentes, será bajo su cuenta y riesgo.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Los informes, estudios, opiniones y demás documentos de inteligencia generados por las Instancias para la toma de decisiones tendrán el carácter de inapelables.</p>

¹⁸⁷ Se sugiere la lectura de Weiner, Tim, *“Legado de Cenizas”*, México, Debate, 2008.

4.8.4 Guardia Nacional e intervención de comunicaciones privadas.

Tal y como fue señalado al final del capítulo precedente, el artículo 100 de la Ley de la Guardia Nacional señala que este cuerpo deberá satisfacer los requisitos a que se contrae la Ley de Seguridad Nacional cuando requiera de autorización judicial para intervenir comunicaciones privadas, situación que podría dar pie a sugerir que cuenta con atribuciones para realizar labores de inteligencia en tratándose de aquellas amenazas previstas en el artículo 5º de este último ordenamiento, lo que abre la posibilidad a abusos como los cometidos en el pasado por otras instituciones predecesoras del CNI. A efecto de evitar una interpretación de esta naturaleza, se sugiere la reforma del artículo 100 en comento, para eliminar la referencia a la Ley de Seguridad Nacional y así este dispositivo guarde la siguiente redacción:

REDACCIÓN VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	
<p>Artículo 100. De conformidad con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con la Ley de Seguridad Nacional, con el Código Nacional de Procedimientos Penales, y con la presente Ley, la Guardia Nacional podrá solicitar la intervención de comunicaciones. La autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley.</p>	<p>Artículo 100. De conformidad con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el Código Nacional de Procedimientos Penales, y con la presente Ley, la Guardia Nacional podrá solicitar la intervención de comunicaciones. La autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley.</p>

En caso de que durante la intervención de comunicaciones se advierta el indicio de la posible comisión de un hecho delictivo, se hará del conocimiento inmediato al Ministerio Público.	En caso de que durante la intervención de comunicaciones se advierta el indicio de la posible comisión de un hecho delictivo, se hará del conocimiento inmediato al Ministerio Público.
REGLAMENTO DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	
Artículo 8. La Coordinación Operativa Interinstitucional tiene por objeto optimizar las funciones a cargo de las secretarías que la integran con las demás dependencias de la Administración Pública Federal y la Institución, en relación con la seguridad nacional y pública en el país.	Artículo 8. La Coordinación Operativa Interinstitucional tiene por objeto optimizar las funciones a cargo de las secretarías que la integran con las demás dependencias de la Administración Pública Federal y la Institución, en relación con la seguridad pública en el país.

4.9 Suspensión de derechos humanos y garantías

Pocos artículos constitucionales han sido motivo de tanta controversia y poca aplicación como el 29, el cual se refiere a la suspensión de derechos humanos en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave riesgo o conflicto. La situación con este dispositivo es tal que ni siquiera cuenta con una ley reglamentaria, a pesar de que el presidente Peña presentó una iniciativa sobre el particular, la cual fue aprobada por el Senado de la República, más no por la Cámara de Diputados.

La carencia de una norma que proyecte el contenido del referido ordenamiento no puede ser obstáculo para proponer una modificación a la Ley de Seguridad Nacional, la cual tenga por objeto permitir que, en caso de una contingencia grave, el Estado Mexicano adopte medidas para enfrentarla. La idea consistiría en una adición al artículo 16 de la Ley de Seguridad Nacional, para establecer que el

Consejo de la materia deberá reunirse de manera inmediata, en caso de que ocurriera una invasión, una perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otra situación que pusiera a la sociedad en grave riesgo o conflicto, esto a fin hacer frente a la situación. Lo escueto de la reforma propuesta impediría de alguna manera la presentación de un debate sobre la necesidad de restringir derechos fundamentales, tema que preocupa justificadamente a organizaciones y ciudadanos preocupados por el mantenimiento de nuestras libertades. Tampoco es ocioso mencionar que otros países con sobrada vocación democrática cuentan en sus leyes con disposiciones como la aquí sugerida, siendo un ejemplo de ello la Ley de Seguridad Nacional española, la cual prevé en sus artículos 22 a 26 la existencia de un Comité de Gestión de Crisis, mismo que tiene entre sus funciones determinar los mecanismos de enlace necesarios para que el Sistema de Seguridad Nacional se active.

TEXTO VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
<p>Artículo 16.- El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.</p>	<p>Artículo 16.- El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.</p> <p>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave riesgo o conflicto, el Consejo deberá reunirse de forma inmediata a fin de proponer y ejecutar las medidas para hacer frente a la situación, de conformidad con lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

4.10 Delitos fiscales y seguridad nacional.

Señalamos en el capítulo precedente que con fecha 8 de noviembre de 2019 fue publicado un decreto que reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a la Ley de Seguridad Nacional, al Código Nacional de Procedimientos Penales, al Código Fiscal de la Federación y al Código Penal Federal, a efecto de considerar los delitos de contrabando y defraudación fiscal como delincuencia organizada y amenazas a la seguridad nacional, lo que significó tres cosas: primera, que el Congreso no se mira como un contrapeso del Ejecutivo en materia de inteligencia; segunda, que entre las prioridades de los legisladores no está el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la seguridad del Estado, y tercera, que las modificaciones aprobadas constituyen un acto autoritario carente de racionalidad legislativa, pues equiparar a los ilícitos en materia tributaria con actos como el terrorismo o la traición a la patria es una verdadera desmesura.

Cierto es que el establecimiento de un catálogo de amenazas a la seguridad nacional constituye una medida constitucionalmente válida para la protección del Estado mexicano, ya que existe una multiplicidad de agentes interesados en disminuir a éste a su mínima expresión e, incluso, en desaparecerlo, pero ello no obsta para que el legislador secundario omita sujetarse al principio de racionalidad, máxime si se toma en cuenta que la actualización de una amenaza puede traducirse en la aplicación de medidas extraordinarias de molestia en perjuicio de los gobernados, tales como la intervención de comunicaciones privadas o la recolección de información sensible por parte de los agentes del CNI, sin que el afectado tenga conocimiento de ello.

A la luz de los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta prudente razonar si la referida decisión del legislador puede considerarse racional, dado que no hay una relación de instrumentalidad entre ésta y el fin pretendido, pues no pueden alcanzarse objetivos constitucionalmente legítimos de una manera desproporcionada, a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes jurídicos protegidos por la Norma Suprema, como lo

serían la intimidad o la inviolabilidad de las comunicaciones privadas. Esto se afirma, ya que la sola suposición de la comisión de un delito en perjuicio del fisco federal, con independencia de su monto, no constituye razón suficiente para considerar que ello significa una acción destinada a socavar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, ni mucho menos que ésta no pueda ser combatida a través de medios ordinarios como los procedimientos administrativos de ejecución o la imposición de sanciones penales y administrativas, situación que transgrede gravemente el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no guardar dicha medida racionalidad ni proporcionalidad con su finalidad. Además, si bien es cierto la Constitución autoriza al legislador a dotar a las autoridades de mecanismos que le permitan actuar eficazmente cuando los contribuyentes incumplen con sus obligaciones (objetivo constitucionalmente legítimo), también lo es que ello no puede lograrse a través de un menoscabo a las prerrogativas ya mencionadas.¹⁸⁸

Tal es la razón que nos mueve a proponer la derogación de la reforma en comento, pues dicha medida, insistimos, únicamente obedece a criterios recaudatorios, lo que en otros tiempos se le llamaba coloquialmente, “*terrorismo fiscal*”.

REDACCIÓN VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	
Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:	Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

¹⁸⁸ Resulta aplicable por analogía la tesis I.8o.A.1 A (10a.) con número de registro 2000195, en cuyo rubro se lee “ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER DICHA MEDIDA CUANDO LOS CONTRIBUYENTES, RESPONSABLES SOLIDARIOS O TERCEROS CON ELLOS RELACIONADOS SE OPONGAN, IMPIDAN U OBSTACULICEN FÍSICAMENTE EL INICIO O DESARROLLO DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL NO GUARDAR RACIONALIDAD NI PROPORCIONALIDAD CON SU FINALIDAD”, sustentada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 3, Décima Época, página 2255.

I. a XII. ... XIII. Actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.	I. a XII. ... XIII. DEROGADO.
---	---

CONCLUSIONES

1. El uso del término “*seguridad*” en los textos constitucionales se remonta a las leyes fundamentales de la Francia revolucionaria, los Estados Unidos de América y la española de Cádiz y puede ser entendido de tres formas: como una obligación a cargo del Estado, una condición para la viabilidad de éste o como un derecho inherente a los gobernados.

2. De conformidad con la Constitución de la República, diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y algunas leyes federales y locales, el término seguridad admite diversas acepciones que no tienen por qué ser excluyentes entre sí, sino complementarias, como pueden ser nacional, pública, o interior.

3. El concepto de seguridad nacional posee una naturaleza maleable que permite dimensionarlo conforme las circunstancias así lo requieran. Pese a la dificultad para arribar a una definición medianamente aceptable por todos, la ley de la materia establece en su artículo 3º que por esta se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la 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; 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.

4. El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

5. A pesar de que el término seguridad interior se encuentra presente desde 1824 en los textos constitucionales mexicanos, ni los diversos constituyentes ni el legislador ordinario lo han podido desarrollar exitosamente. Sin embargo, la doctrina ofrece algunas definiciones, como la de Rodríguez Sumano, para quien la seguridad interior, *“en un sistema democrático se relaciona con las condiciones para el adecuado desempeño de los poderes del estado, la aplicación del estado de derecho para todos los ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones públicas, la operación de un sistema de partidos de libre competencia y el respeto al sufragio.”* En México, prosigue, *“preservar la seguridad interior es una de las facultades y obligaciones constitucionales del presidente de la República, para cuya salvaguarda tiene el atributo de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente.”*

6. La primera diferencia entre las diferentes especies de seguridad es de carácter temporal, pues mientras la interior y la pública tienen como antecedente las constituciones norteamericana y la francesa de 1791 y cobran fuerza en el constitucionalismo mexicano durante los siglos XIX y XX, la nacional es un producto exclusivo del siglo pasado que se vigorizó tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

7. La seguridad interior y la pública surgen como una respuesta al Antiguo Régimen, a fin de frenar los abusos y arbitrariedades del soberano o la metrópoli, pero también para garantizar la viabilidad de los proyectos liberales francés y norteamericano frente a la hostilidad de las monarquías europeas, los desórdenes y la reacción. La nacional, por su parte, se asienta en medio de la confrontación entre los bloques

socialista y capitalista. La pública se incluye en nuestra Carta Magna como respuesta a la crisis de seguridad iniciada en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado.

8. Los diversos tipos de seguridades también difieren en cuanto a su objeto, pues la interior y la nacional se ocupan principalmente del Estado, a diferencia de la pública que busca preservar el orden, pero también de la integridad de la población.

9. Entre la seguridad pública y la nacional encontramos una diferencia que podríamos calificar de grado, pues si un gobierno no puede resolver determinadas conflictivas mediante el consenso, éstas entran en el ámbito de solución de la seguridad pública, en el que los Estados pueden hacer uso de los mecanismos de represión de su sistema de justicia para someter a los grupos o individuos que no respetan el estado de derecho y violan las leyes. Sin embargo, cuando las dificultades ponen en riesgo el futuro del país y su solución se vuelve imposible en el ámbito político o en el de la seguridad pública, entonces se pasa al contexto de la seguridad nacional.

10. En México, la historia de los servicios de inteligencia es, de alguna manera, la historia de la seguridad nacional, dado el arribo relativamente reciente de ésta a nuestro sistema jurídico. Los primeros antecedentes de la inteligencia se encuentran en las culturas mesoamericanas y su desarrollo corre a la par del devenir histórico del país.

11. Tras la culminación de la lucha armada iniciada en 1910, los gobiernos emanados de la Revolución instauraron diversas entidades dedicadas a funciones de inteligencia política, pero sin tomar el parecer del Congreso de la Unión, lo que

generó un sistema sumamente deficiente, así como abusos y discrecionalidad por parte del titular del Ejecutivo.

12. A partir de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se incorporó el término “*seguridad nacional*” a la jerga burocrática y se hicieron esfuerzos por depurar los servicios de inteligencia, pero en dicho proceso persistió la ausencia del Poder Legislativo lo que impidió que estos se democratizaran a la par del sistema político.

13. El gobierno de Vicente Fox se comprometió a evitar el uso ilícito de los servicios de inteligencia a fin de distanciarse del pasado priísta, promesa que fue incumplida. Sin embargo, durante esta administración el Congreso finalmente adquirió protagonismo en este rubro y gracias a ello se aprobaron la reforma constitucional en materia de seguridad nacional y su ley reglamentaria, lo que significó una esperanza de democratización.

14. La fortaleza adquirida por el Congreso llegó a tal extremo durante la etapa de la alternancia democrática, que fue rechazada la iniciativa presentada por Felipe Calderón en 2009 a través de la se reformaba la Ley de Seguridad Nacional, misma que tenía como finalidad definir el procedimiento de participación de la Fuerzas Armadas y sus atribuciones en materia de seguridad interior e implementar un procedimiento para emitir una declaratoria que reconociera la existencia de una afectación a la seguridad interior.

15. Pese a la fortaleza del Poder Legislativo y a la efectiva división de poderes alcanzada durante la etapa de la transición democrática, el Congreso decidió renunciar a su calidad de contrapeso en materia de seguridad nacional, lo que se

demuestra a partir de la escasa incidencia que éste Poder tiene en el desarrollo de las labores de inteligencia.

16. A pesar de su reciente incorporación en nuestro sistema jurídico, el paradigma de seguridad nacional presenta un severo desgaste, ya que los objetivos planteados en la ley de la materia no se han cumplido a cabalidad, lo que se traduce en inoperancia para hacer frente a diversas amenazas, como espionaje, terrorismo y crimen organizado, entre otras. La erosión constituyó terreno fértil para que el presidente López Obrador, en su intento de restauración autoritaria, delineara su estrategia de seguridad en el Plan Nacional de Desarrollo, sin respetar las reglas de la Ley Planeación, así como también la creación de una abigarrada Guardia Nacional, la transformación del CISEN en CNI y la arbitraria inclusión de la defraudación fiscal como amenaza a la seguridad nacional.

17. Los rasgos autoritarios que distinguen al gobierno de López Obrador hacen necesario proteger los logros de la democracia mexicana y es por ello que se vuelve imperiosa una profunda reforma al paradigma de seguridad nacional para que el Congreso de la Unión tenga verdadera influencia sobre los servicios de inteligencia y estos sean puestos al servicio del Estado y no del gobierno en turno.

18. A fin de revitalizar al sistema de seguridad nacional, se proponen diversas modificaciones a la Ley de la materia, cuyos ejes serían los siguientes: i) redefinición de conceptos; ii) reorganización institucional; iii) reforzamiento de controles democráticos; iv) revitalización de la relación con la sociedad; v) reformulación del sistema sancionatorio, y vi) revisión de los procesos de inteligencia.

19. Tal y como puede consultarse en el Capítulo IV del presente trabajo, los cambios sugeridos en el punto precedente implicarían la reforma de los artículos 6º, 73, 76

fracción II y 78 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º, 11, 12, 15, 16, 18, 19, 22, 27, 29, 36, 56, 57, 58 y 60 de la Ley de Seguridad Nacional; 39 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 163 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 7º de la Ley de Planeación; 100 de la Ley de la Guardia Nacional; 30 bis fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 8º del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, y 8º fracción IV, 16, 26 y 49 del Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

De igual forma, se adicionarían los artículos 22 bis, 57 bis, 57 ter, 68, 69 y 70 y un Título Séptimo, Capítulo Único, a la Ley de Seguridad Nacional; así como un artículo 63 ter a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Finalmente, serían derogadas las fracciones XIV, XVII, XVIII y XIX del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la diversa XIII del artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional; al igual que los artículos 189 a 193 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 138 a 143 de la Ley General Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio, *“El 68, los estudiantes, el presidente y la CIA”*, México, Ediciones Proceso, 2018.

Aguayo Quezada, Sergio, *“La Charola, Una historia de los servicios de inteligencia en México”*, México, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., Hoja Editorial, S.A. de C.V. y Hechos Confiables, S.A. de C.V., 2001.

Aguayo Quezada, Sergio, *“Servicios de Inteligencia y transición a la democracia en México”*, en Bailey, John y Aguayo Quezada, Sergio (coordinadores), *“Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición”*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

Aguilar Valenzuela, Rubén y Castañeda, Jorge G., *“El narco: la guerra fallida”*, México, Punto de Lectura, 2009.

Aguilar Zinser, Adolfo, *“La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”*, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (compiladores), *“En busca de la seguridad perdida”*, México, Siglo XXI, 1991.

Anaya, Martha, *“1988, El año que calló el Sistema”*, México, Grijalbo, 2008.

Antín, Felipe, *“Vida y muerte de la Inquisición en México”*, México, Editorial Posada, Colección Duda, Serie Todo y Siempre, 1973.

Astorga, Luis. *“¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el sexenio de Felipe Calderón”*, México, Grijalbo, 2015.

Ayala Anguiano, Armando, *“México de Carne y Hueso, Historia Esencial de México”*, Tomo VI, *“Forja y desplome del PRI”*, México, Editorial Contenido, S.A. de C.V., 2001.

Benavente Chorres, Hesbert y Pastrana Berdejo, Juan David, *“Seguridad pública, proceso penal acusatorio y juicio oral”*, México, Revista Argumentos, volumen 24, número 66, mayo/agosto, 2011.

Carrillo Olea, Jorge, *“México en riesgo: una visión personal sobre un Estado a la defensiva”*, México, Grijalbo, 2011.

Castañeda, Jorge, *“La Herencia, Arqueología de la Sucesión Presidencial en México”*, México, Alfaguara, 1999.

Castañeda, Jorge, *“La utopía desarmada”*, México, Joaquín Mortiz – Planeta, 1999.

Cedillo, Juan Alberto, *“Los nazis en México”*, México, Debate, 2007.

Curzio, Leonardo, *“La seguridad nacional en México, balances y perspectivas”*, México, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, en Salazar, Slack, Ana María, *“Seguridad Nacional hoy. El reto de las democracias”*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002.

Davidow, Jeffrey, *“El oso y el puercoespín, Testimonios de un embajador de Estados Unidos en México”*, México, Grijalbo, 2003.

De la Madrid, Hurtado, Miguel (con la colaboración de Lajous, Alejandra), *“Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982 – 1988”*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert, *“Contending theories of international relations”*, Estados Unidos, Harper & Row Publishers, 1981.

Elguea, Javier A., *“Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”*, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (compiladores), *“En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana”*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

García Cantú, Gastón, *“1968, Javier Barros Sierra, conversaciones con Gastón García Cantú”*, 7ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1993.

Granados Chapa, Miguel Ángel, *“Buendía: el primer asesinato de la narcopolítica en México”*, México, Grijalbo, 2012.

Krickeberg, Walter, *“Las antiguas culturas mexicanas”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Lippman, Walter, *“U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic”*, Estados Unidos, Boston Little, 1943.

López Portillo, José, *“Mis Tiempos, Biografía y Testimonio Político”*, Parte Primera, México, 1988, Fernández Editores.

Lynn – Jones, Sean M., *“The future of International Security Studies”*, en Ball, Desmond y Horner, David (editores), *“Strategic Studies in a Changing World: Global, Regional and Australian Perspectives”*, Australia, Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies.

Macías, Viviana y Castillo, Fernando, *“El Sistema Nacional de Seguridad Pública: antecedentes y perspectivas para el nuevo milenio”*, en Bailey, John y Chabat,

Jorge (compiladores), *“Crimen Transnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos”*, México, Plaza & Janés, 2003.

Meyer, Lorenzo, *“Nuestra tragedia persistente, la democracia autoritaria en México”*, México, Debate, 2013.

Morgenthau, Hans, *“Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz”*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

Morley, Jefferson, *“Nuestro hombre en México, Winston Scott y la Historia oculta de la CIA”*, México, Taurus, 2010.

Nava Gomar, Salvador Olimpo, *“Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana”*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Anáhuac del Sur, 2003.

Salinas de Gortari, Carlos, *“México. Un paso difícil a la Modernidad”*, México, Plaza & Janés, 2000.

Oswald Spring, Úrsula y Baruch, Hans Günter (editores), *“Globalización y desafíos fundamentales cambian la conceptualización de la seguridad en América Latina”*, en Oswald Spring, Úrsula y Baruch, Hans Günter, *“Reconceptualización de la seguridad en el siglo XXI”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2009.

Piñeyro, José Luis, *“Seguridad Nacional en México ¿realidad o proyecto?”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, Ediciones Pomares, 2006.

Ramírez – Ocampo, Augusto. *“La seguridad hemisférica a puertas del medio milenio”*, citado en *“Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”*, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1999.

Robles, Francisco, *“Paran a ejército amapoleros”*, Reforma, México, 29 de marzo de 2018, p. 1.

Rodríguez Sumano, Abelardo (compilador), *“Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?”*, México, Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, 2012.

Salazar Slack, Ana María, *“Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias”*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002.

Scherer, Julio, *“Los Presidentes”*, México, Grijalbo, 1986, 2ª edición.

Tello Díaz, Carlos, *“La rebelión de las Cañadas”*, México, Cal y Arena, 4ª edición, 1995.

Waeber, Ole, *“Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante”*, en Oswald Spring, Úrsula y Baruch, Hans Günter, *“Reconceptualización de la seguridad en el siglo XXI”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2009.

Weiner, Tim, *“Legado de Cenizas”*, México, Debate. 2008.

Wolfers, Arnold, *“National Security as an ambiguous symbol”*, en Wolfers, Arnold, *“Discord and Collaboration. Essays on International Politics”*, Estados Unidos, John Hopkins University Press, 1962.

FUENTES ELECTRÓNICAS

“2004: el año de los videoescándalos”, La Jornada, 9 de mayo de 2007. Consultado en
en
<<https://www.jornada.com.mx/2007/05/09/index.php?section=capital&article=042n1cap>>, el 26 de enero de 2019 a las 0:21 horas.

“Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847”. Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:55 horas.

Aguilera, Javier, *“Sobre seguridad ciudadana y democracia”* en *“Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala”*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en *“Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, consultado en
en
<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, el 21 de septiembre de 2009 a las 17:56 horas.

Álvarez Icaza, Emilio, *“Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad”*, en *“Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004. Consultado en <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/30045.pdf>>, el 13 de noviembre de 2019 a las 19:13 horas.

“Alberto Bazbaz: de procurador del caso Paulette al Cisen”. Consultado en <<https://aristeguinoticias.com/1101/mexico/alberto-bazbaz-de-procurador-del-caso-paulette-al-cisen/>>, el 17 de mayo de 2018 a las 19:45 horas.

Amador Leal, Narciso Alberto, *“Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional”*. Consultada en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/04/asun_20256_2002_0425_853676.pdf>, el 21 de octubre de 2019 a las 18:17 horas.

Avilés, Karina, *“En 2006 apoyé a Felipe Calderón y pactamos reformas, afirma Gordillo”*, La Jornada, México, 30 de junio de 2011. Consultada en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/06/30/politica/002n1pol>>, el 27 de abril de 2016 a las 20:38 horas.

Balboa, Juan, *“Salinas sabía del EZLN desde el 93, afirma Patrocinio González, No actuó por temor a que se frenara la firma del TLC, dice”*, La Jornada, México, viernes 31 de diciembre de 2004, consultado en <<http://www.jornada.unam.mx/2004/12/31/010n2pol.php>>, el 7 de enero de 2016 a las 12:15 horas.

“Bases de Organización Política de la República Mexicana”. Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:50 horas.

“Bases para la Administración de la República”. Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1853.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:59 horas.

Calderón Hinojosa, Felipe, “*Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley De Seguridad Nacional*”. Consultada en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/04/asun_2565571_20090423_1240500429.pdf>, el 21 de octubre de 2019 a las 21:04 horas.

Carpizo, Jorge, en “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VII, p. 223. Consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/10.pdf>> el 31 de mayo de 2019 a las 19:53 horas.

Carrancá y Rivas, Raúl, “*Las fuerzas armadas y las reformas estructurales*”, México, Organización Editorial Mexicana, 18 de septiembre de 2014. Consultado en <<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3541170.htm>> el 23 de julio de 2015 a las 17:20 horas.

Cassar, María Amparo, “*El fetichismo constitucional*”, Nexos, 1º de febrero de 2013. Consultado en <<https://www.nexos.com.mx/?p=15163&>>, el 19 de mayo de 2018 a las 22 horas.

Castillo, Gustavo, “*Gutiérrez Oropeza y su justificación del 68, El general denunció en 2 libros conjura en la que involucró a Cárdenas, la URSS, la CIA...*”, La Jornada, 22 de abril de 2003. Consultado en <<http://www.jornada.unam.mx/2003/04/22/048n1con.php?origen=index.html>>, el 15 de diciembre de 2015 a las 23 horas.

Chaves, Paul, “*Los Espías no Bastan: Definiendo las Políticas Públicas en Materia de Servicios de Inteligencia en Costa Rica*”, Washington D.C., Center for Hemispheric Defense Studies, Research and Education in Defense and Security Studies, Mayo 22 – 25, 2001, Consultado en <http://fas.org:8080/irp/world/costa_rica/chaves.html>, el 29 de julio de 2015 a las 19:17 horas.

Constitución de los Estados Unidos de América. Consultado en <<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>>, el 15 de octubre de 2019 a las 12:46 horas.

“*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*”. Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 14:01 horas.

“*Constitución Francesa de 1791*”. Consultado en <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>>, el 15 de octubre de 2019 a las 12:33 horas.

“*Constitución Política de la Monarquía Española*”. Consultado en <<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ce1812.htm#CP>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:04 horas.

Consulta Mitofsky, Encuesta “*Economía, gobierno y política*”, en “*Fuerzas armadas e instituciones de seguridad pública*”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, marzo de 2013. Consultado en <file:///C:/Users/156070/Downloads/Carpeta-No-21-fuerzas_armadas.pdf>, el 29 de enero de 2018 a las 21:51 horas.

“*Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*”. Consultada en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf>, el 15 de octubre de 2019 a las 12:25 horas.

Decreto Constitucional para la América Mexicana. Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:18 horas.

“Documentos desclasificados confirman que Estados Unidos opera un centro de espionaje en el DF”, Proceso, 14 de noviembre de 2013. Consultado en <<https://www.proceso.com.mx/357896/documentos-desclasificados-confirman-que-eu-opera-un-centro-de-espionaje-en-el-df>>, el 4 de mayo de 2018 a las 20:32 horas.

“El gran centro de espionaje de Washington”, Proceso, 14 de noviembre de 2010, consultado en <<https://www.proceso.com.mx/98712/el-gran-centro-de-espionaje-de-washington>>, el 4 de mayo de 2018 a las 20:21 horas.

Enciso L., Angélica, *“Denuncian ante la PGR espionaje telefónico a Josefina Vázquez Mota”*, La Jornada, 27 de marzo de 2012. Consultado en <<https://www.jornada.com.mx/2012/03/27/politica/004n1pol#>>, el 23 de enero de 2019 a las 17:19 horas.

“EU espía a Peña Nieto cuando era candidato, según filtraciones de Snowden”, Expansión, 1º de septiembre de 2013. Consultado en <https://expansion.mx/nacional/2013/09/01/eu-espia-a-pena-nieto-cuando-era-candidato-segun-filtraciones-de-snowden>, consultado el 9 de mayo de 2018 a las 21:35 horas.

“Ganaderos e indígenas hablan de “grupos guerrilleros”, Revista Proceso, número 866, México, 5 junio de 1993. Consultado en <https://www.proceso.com.mx/161835>, el 1o de marzo de 2020 a las 21:55 horas.

García Ramírez, Sergio, *“En torno a la seguridad pública –Desarrollo penal y evolución del delito–*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/10.pdf> el 29 de mayo de 2019 a las 19:53 horas.

“Guía del Fondo de la Secretaría de Gobernación, Sección: Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, 1920 – 1952”, Instituto Nacional de Antropología e Historia, consultado en <http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/intro.html#sdfootnote17sym>, el 1º de diciembre de 2015 a las 22:33 horas.

Jackson Ramírez, Enrique y García Torres, Antonio, *“Iniciativa que contiene proyecto de Ley de Seguridad Nacional”*. Consultada en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2003/10/asun_656031_20031030_665377.pdf, el 21 de octubre de 2019 a las 18:36 horas.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Consultado en <www.rae.es>, consultado el 28 de mayo de 2019 a las 17:45 horas.

“Discurso del primer ministro Kevin Rudd pronunciado ante el Parlamento para exponer la Primera Declaración sobre Seguridad Nacional”. Consultado en <<http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf>>, el 7 de agosto de 2015 a las 18:51.

“Estrategia Nacional de Seguridad”. Consultado en <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalacesiblebpdf.pdf>, el 30 de julio de 2015 a las 17:54 horas.

“Estratégia Nacional de Defesa”, Brasil, Ministério da Defesa, 2008, pág. 65. Consultada en <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>, el 20 de octubre de 2015 a las 11:28 horas.

“Estrategia para la Seguridad Nacional de Australia de 2013”. Consultado en <<http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf>>, el 7 de agosto de 2015 a las 18:51.

Fayad Meneses, Omar, *“Iniciativa de reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al congreso federal la facultad de legislar en materia de seguridad nacional, y al titular del Ejecutivo Federal facultades en materia de seguridad nacional”*. Consultada en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/11/asun_940_20011108_831154.pdf>, el 21 de octubre de 2019 a las 17:27 horas.

Gobierno de Costa Rica, *Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 “Alberto Cañas Escalante”*, pág. 517. Consultado en <<https://app.box.com/pnd2015-2>>, el 29 de julio de 2015 a las 19:53 horas.

González Ruiz, Samuel Antonio en “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VI, pp. 18 y 19. Consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/2.pdf>>, el 10 de junio de 2019 a las 20:31 horas.

“*Granadas en Morelia: Todos sabían y nadie hizo nada*”. Consultado en <<https://aristequinoticias.com/1509/mexico/granadas-en-morelia-todos-sabian-y-nadie-hizo-nada/>> el 28 de noviembre de 2018 a las 13:45 horas.

Higareda, Diana, “*Operan ocho mil empresas de seguridad ilegales*”, 22 de octubre de 2017, El Universal, consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-datos/operan-8-mil-empresas-de-seguridad-ilegales> el 28 de mayo de 2019 a las 20:38 horas.

“Informe sobre Desarrollo Humano”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Consultado en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf>, el 20 de septiembre de 2015 a las 19:16 horas.

“*Intervención del Presidente Enrique Peña Nieto, en el Segmento de Alto Nivel del Debate General de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 24 de septiembre de 2014*”, disponible en <<http://www.gob.mx/presidencia/prensa/intervencion-del-presidente-enrique-pena-nieto-en-el-segmento-de-alto-nivel-del-debate-general-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas>>. Consultado el 23 de octubre de 2019 a las 20:19 horas.

Leal Moya, Leticia, “*Seguridad Humana. La Responsabilidad de Proteger*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional

Autónoma de México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 114, Nueva Serie Año XXXVIII, Septiembre - Diciembre 2005, Consultado en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/114/art/art5.htm>>, el 29 de julio de 2015 a las 19:28 horas.

“*Ley Mordaza*”. Blog consultado en <<https://elpais.com/tag/lopsc-ley-organica-proteccion-seguridad-ciudadana-2012/a>>. Consultado el 17 de octubre de 2019 a las 12:30 horas.

“*Leyes Constitucionales de la República Mexicana*”. Consultado en <<http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Leyes-Constitucionales-de-la-Repu%CC%81blica-Mexicana-1836.pdf>>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:44 horas.

Luque, Ricardo, “*Las palabras no son inocentes ni impunes, dijo José Saramago, Premió a chicos que ganaron un concurso nacional de escritura*”, Argentina, La Nación, 20 de noviembre de 2004. Consultado en <<http://www.lanacion.com.ar/655874-las-palabras-no-son-inocentes-ni-impunes-dijo-saramago>>, el 4 de noviembre de 2015, a las 18:05 horas.

Marx, Karl, “*Concepción apologética de la productividad de todas las profesiones*”. Consultado en <<http://elidentikit.com/2012/08/karl-marx-y-el-lugar-de-los-delincuentes-en-la-sociedad>>, el 28 de noviembre de 2018 a las 13:52 horas.

Meyer, Lorenzo, “*El Proyecto Nacional*”. Consultado en <<http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/051201.pdf>>, el 4 de septiembre de 2018 a las 20:01 horas.

Monroe, James, “*Séptimo mensaje a la nación del presidente al Congreso*”. Consultado en <<http://www.inep.org/biblioteca/207-1823-diciembre-2-septimo-mensaje-anual-del-presidente-james-monroe-al-congreso-en-el-que-expone-la>>

llamada-doctrina-monroe-fragmentos>, el 18 de octubre de 2019 a las 21:58 horas.

Morelos y Pavón, José María, “*Sentimientos de la Nación*”. Consultado en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>>, el 23 de octubre de 2019 a las 20:27 horas.

Muñoz, Alma E., “*Abrir archivos del Cisen es un homenaje a las víctimas, indica AMLO. Corresponden a 90 Años. Se difundirán documentos de espionaje al mandatario.*” Consultado en <<https://www.jornada.com.mx/2019/03/02/politica/005n1pol#>>, el 3 de abril de 2019 a las 21:52 horas.

Nava Gomar, Salvador Olimpo, “*El estado constitucional: sinonimia positivizada entre Constitución y democracia (triple relación)*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003 p. 31, consultado en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr3.pdf>> el 1º de julio de 2015 a las 19:51 horas.

“*Ocultan por 5 años plan de Sta. Lucía*”, Reforma, 10 de octubre de 2019, p. 1.

Orozco Henríquez, J. Jesús, en “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1175/5.pdf>>, el 20 de octubre de 2015 a las 19:29 horas.

Ortega Muñiz, Carlos, “*Propuesta teórica de inteligencia estratégica para la seguridad nacional en México*”, México, 2015, Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, Abril - Junio de 2015. Volumen 36. Número 2, pp. 14 y 15.

“Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024”, p. 13. Consultado en <[https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad .pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad.pdf)>, el 10 de diciembre de 2018 a las 20:48 horas.

“Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno”, Partido Revolucionario Institucional 2012 - 2018 Consultado en <http://genero.ife.org.mx/docs/pp2012/PE_PRI_genero.pdf>, el 31 de mayo de 2016 a las 16:38 horas.

“¿Por qué la renuncia de Videgaray?”, El Financiero, 7 de septiembre de 2016. Consultado en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/por-que-la-renuncia-de-videgaray>> el 7 de mayo de 2018 a las 23:47 horas.

“President Harry S. Truman's Address before a joint session Of Congress”, March 12, 1947, Yale University, Lilian Goldman Law Library, The Avalon Project. Consultado en <https://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp>, el 18 de octubre de 2019 a las 22:14 horas.

Ramírez, Carlos, columna Indicador Político, *“Ejército: platos rotos del PRI. Hipocresía política de CIDH”*, 14 de julio de 2011. Consultado en <<http://indicadorpolitico.com.mx/2011/CJI/14jl.php>>, el 23 de julio de 2015 a las 17:25 horas.

“Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”. Consultado en <[https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano](https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reglamento_Provisional_Politico_del_Imperio_Mexicano)>, el 15 de octubre de 2019 a las 13:25 horas.

“Salinas sabía. Marcos de cerca”, Revista Proceso, número 903, México, 19 de febrero de 1994. Consultado en <<https://www.proceso.com.mx/164595>>, el 1o de marzo de 2020 a las 22:12 horas

Santiago Ramírez, César Augusto, *“Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona dos párrafos al artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el alcance de la noción de seguridad nacional y sentar las bases para expedir una ley de la materia”*. Consultada en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/11/asun_707_200111_29_832043.pdf>, el 21 de octubre de 2019 a las 17:57 horas.

Sitio electrónico del CISEN. Fuente: <<http://www.cisen.gob.mx/preguntasFrecuentes.html>>. Consultada el 30 de agosto de 2018 a las 18:30 horas

Sitio electrónico de la Agencia Central de Inteligencia. Fuente: <<https://www.cia.gov/careers/student-opportunities>>. Consultada el 20 de enero de 2019 a las 20:45 horas.

Sitio electrónico del Security Service MI5. Consultado en <<https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/protecting-national-security.html>>, el 12 de octubre de 2015, a las 16:48 horas.

“Strategic Defence Review”. Ministerio de Defensa del Reino Unido. Consultado en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121026065214/www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf>, el 12 de octubre de 2015 a las 17:38 horas.

Tamayo y Salmorán, Rolando, en *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo IV, p. 104, consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/5.pdf>> el 31 de mayo de 2019 a las 19:53 horas.

Tamayo y Salmorán, Rolando, en “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VIII, p. 45, consultado en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/3.pdf>>, el 5 de julio de 2019 a las 17:02 horas.

“*The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world*”. Consultado en <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf>, el 12 de octubre de 2015 a las 18:37 horas.

“*Van 7.5 mmdp en pérdidas por CNTE*”, Excélsior, 29 de julio de 2016. Consultado en <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/07/29/1107816>>, el 4 de mayo de 2018 a las 20:55 horas.

Vega, Yllber, “Trump: *Mexicanos traen crimen y drogas y son violadores*”, Consultado en <<http://cnnespanol.cnn.com/2015/06/16/trump-mexicanos-traen-crimen-y-drogas-y-son-violadores/>> el 8 de mayo de 2018 a las 0:01 horas.

Velázquez, Rogelio, “*Protege*” *seguridad nacional sin formación académica*”. Contralínea, México, 2 de noviembre de 2014. Consultado en <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2014/11/02/protege-seguridad-nacional-sin-formacion-academica/>>, el 17 de mayo de 2018 a las 19:43 horas.

Villamil, Jenaro, “*El espionaje peñista, de larga historia: incluye a Beltrones, AMLO, Ebrard y a la propia Angélica Rivera*”, Proceso, 27 de junio de 2017. Consultado en <<https://www.proceso.com.mx/492592/espionaje-penista-larga-historia-incluye-a-beltrones-amlo-ebrard-a-la-propia-angelica-rivera>>, el 9 de mayo de 2018 a las 20:44 horas.

“*Visita de Trump a México golpea la popularidad de Peña Nieto*”, El Economista, 21 de septiembre de 2016. Consultado en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Visita-de-Trump-a-Mexico-golpea-la-popularidad-de-Pena-Nieto-20160921-0089.html>>, el 7 de mayo de 2018 a las 23:33 horas

Weinberger, Caspar, “*The uses of the military power*” Consultado en <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/weinberger.html>>, el 28 de septiembre de 2015 a las 20:13 horas.

“*Yo también me he sentido espionado, dice Peña Nieto*”, Expansión, 22 de junio de 2017. Consultado en <<https://expansion.mx/nacional/2017/06/22/yo-tambien-me-he-sentido-espionado-dice-pena-nieto>>, el 9 de mayo de 2018 a las 21:28 horas.

LEGISLACIÓN

Normatividad Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe.

Tratado que prohíbe pruebas de armas nucleares en la atmósfera, en espacio exterior y bajo el agua.

Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.

Tratado Sobre la Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo.

Acuerdo de Cooperación en materia de Lucha contra el Crimen Organizado.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

Convención interamericana contra el terrorismo.

Convención internacional contra la toma de rehenes.

Convención internacional para la supresión del financiamiento del terrorismo.

Convención para combatir el ataque indebido contra aviones.

Convención para combatir el bombardeo terrorista.

Convención para prevenir y sancionar crímenes contra personas protegidas internacionalmente, incluye agentes diplomáticos.

Convención relativa a ofensas y otros actos realizados a bordo de aviones.

Convención sobre ayuda en el caso de un accidente nuclear o emergencia radiológica.

Convención sobre la marcación de explosivos plásticos con el fin de la detección.

Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares.

Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil.

Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y su Protocolo.

Código Penal Federal.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Planeación.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Víctimas.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de la Guardia Nacional

Ley de Seguridad Nacional.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994.

Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

Programa de Seguridad Nacional 2014 – 2018.

Programa para la Seguridad Nacional 2009 – 2012.

Programa Sectorial de Defensa 2013 – 2018.

Programa Sectorial de Gobernación 2013 – 2018.

Programa Sectorial de Marina 2013 – 2018.

Reglamento del Senado de la República.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Normatividad de las Entidades Federativas

Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo.

Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal.

Normatividad abrogada

Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para declarar el estado de guerra entre México y Alemania, Italia y Japón, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1942.

Decreto que aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en varios artículos constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1942.

Decreto declarando que los Estados Unidos Mexicanos se encuentran en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1942.

Acuerdo que norma la actuación de las Policías Federales, en todo caso relacionado con la situación internacional que prevalece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1942.

Acuerdo mediante el cual se reestructuran las policías Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1983.

Decreto que reforma los artículos 16, 37 y 83 y deroga el artículo 85, y el capítulo II del título I, libro tercero, del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, de fecha 12 de noviembre de 1941, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre del mismo año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1983.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1938.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1984.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1985.

Reglamento Interior para la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989.

Normatividad extranjera

Argentina

Ley 24.059 de Seguridad Interior

Australia

Ley de Información sobre Seguridad Nacional en materia de procesos criminales de 2004 (National Security Information [Criminal Proceedings] Act No. 150 of 2004).

Ley Orgánica de Inteligencia y Seguridad Australiana de 1979 (Australian Security Intelligence Organization Act 1979, Act No. 113)

Brasil

Constitución Política de la República Federativa de Brasil.

Ley número 38 del 4 de abril de 1935.

Ley No. 1.802 del 5 de enero de 1953.

Decreto Ley nº 314, del 13 de marzo de 1967.

Decreto Ley Nº 898, del 29 de septiembre de 1969.

Ley No. 6.620 del 17 de diciembre de 1978.

Ley No. 7.170 del 14 de diciembre de 1983.

Decreto nº 5.484, del 30 de junio de 2005.

Decreto por el que se aprueba la Política de Defensa Nacional y la Estrategia Nacional de Defensa de 2008.

Costa Rica

Constitución Política de Costa Rica.

Ley 7410 General de Policía de Costa Rica

Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 (Costa Rica)

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (Costa Rica).

Chile

Ley chilena 12.927 sobre Seguridad del Estado

España

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (España)

Paraguay

Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna de Paraguay (No. 1.337/97 del 15 de septiembre de 1998)

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis de Jurisprudencia P./J. 36/2000, con número de registro 192082, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, Novena Época, página 552. “EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.”

Tesis de jurisprudencia P./J. 37/2000, tomo XI abril de 2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, p. 551, “EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.”

Tesis de jurisprudencia P./J. 38/2000, con número de registro 192080, Novena Época, consultable en el Tomo XI, Abril de 2000, página 549 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. “EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).”

Tesis de jurisprudencia P./J. 39/2000, con número de registro 192079, sustentada por el Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, página 556, bajo el rubro “SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL”.

Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis I.8o.A.1 A (10a.) con número de registro 2000195, en cuyo rubro se lee “ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER DICHA MEDIDA CUANDO LOS CONTRIBUYENTES, RESPONSABLES SOLIDARIOS O TERCEROS CON ELLOS RELACIONADOS SE OPONGAN, IMPIDAN U OBSTACULICEN FÍSICAMENTE EL INICIO O DESARROLLO DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL NO GUARDAR RACIONALIDAD NI PROPORCIONALIDAD CON SU FINALIDAD”, sustentada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 3, Décima Época, página 2255.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay Sentencia de 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), consultada en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf, el 24 de agosto de 2016 a las 21:56 horas.

Caso Gomes Lund y otros ("*Guerrilha do Araguaia*") vs. Brasil, sentencia de 24 de noviembre de 2010 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), consultada en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf, el 24 de agosto de 2016 a las 22:20 horas.

Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), consultada en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf, el 29 de agosto de 2016 a las 22:56 horas.

Caso Tiu Tojín vs. Guatemala. Sentencia de 26 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_190_esp.pdf, consultada el 24 de agosto de 2016 a las 22:48 horas.

