



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO

FACULTAD DE DERECHO

**LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA EN MÉXICO**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA:

**GUSTAVO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ**

TUTOR PRINCIPAL:

DR. GERARDO GARCÍA SILVA  
FES ACATLÁN

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DR. JAIME CÁRDENAS GRACIA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
DRA. ELBA JIMÉNEZ SOLARES  
FES ACATLÁN

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., SEPTIEMBRE DE 2021



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.

## **DEDICATORIA**

### **A mi Madre, Esther**

Quien sin duda tuvo muchos obstáculos en su vida

Pero dio buenas cuentas al formar a sus hijos

Hoy no está físicamente acompañándome

Pero no tengo duda que siempre está a mi lado

## AGRADECIMIENTOS

A los integrantes de mi Comité Tutor,

Dr. Gerardo García Silva  
Dr. Jaime Cárdenas Gracia  
Dra. Elba Jiménez Solares  
Quienes me acompañaron durante  
toda la investigación

Al Doctor Rosalío López Durán

quien presidió mi Examen de Candidatura  
y hoy no está físicamente con nosotros

A Claudia Sosa Pérez

por no permitirme el desánimo  
perseverando hasta ser admitido

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
por el apoyo económico que hizo posible esta investigación

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
a. Justificación de las actividades de inteligencia.....	7
b. El problema de su regulación .....	8
c. Hipótesis de trabajo .....	11
d. Desarrollo de la investigación .....	12

## **PRIMERA PARTE**

### **MARCO DE REFERENCIA**

<b>Capítulo 1. Delimitación Conceptual.....</b>	<b>17</b>
Introducción.....	17
1.1. Delimitación conceptual.....	18
1.2. El ciclo de inteligencia como esencia definitoria .....	26
1.3. Los ámbitos de la inteligencia.....	36
1.4. Origen y evolución .....	43
Conclusiones .....	50
<b>Capítulo 2. Naturaleza Jurídica de las actividades de inteligencia.....</b>	<b>53</b>
Introducción.....	53
2.1. ¿Qué es la naturaleza jurídica? .....	53
2.2. Trabajos jurídicos sobre las actividades de inteligencia .....	56
2.3. La seguridad como causa y justificación .....	62
2.4. Los límites de los derechos fundamentales .....	64
2.5. Principio de intervención indiciaria.....	78
2.6. Actos privativos vs. actos de molestia .....	86
2.7. Poder discrecional y actividades de inteligencia.....	88
Conclusiones.....	92

## **SEGUNDA PARTE**

### **PRINCIPIOS NORMATIVOS**

<b>Capítulo 3. Fuente de los principios normativos .....</b>	<b>97</b>
Introducción.....	97
3.1. Doctrina y estudios especializados.....	98

3.2. Instrumentos no vinculantes .....	110
3.3. Jurisprudencia extranjera .....	119
Conclusiones .....	127
<b>Capítulo 4. Modelo de principios normativos .....</b>	<b>129</b>
Introducción .....	129
4.1. Principios generales de la regulación de la inteligencia .....	129
4.2. Principios Especificos según el ciclo de inteligencia .....	134
4.3. Principios de supervisión y control .....	145
Conclusiones .....	152

## **TERCERA PARTE**

### **MARCO NORMATIVO EN MÉXICO**

<b>Capítulo 5. Inteligencia para la Seguridad Nacional.....</b>	<b>157</b>
Introducción .....	157
5.1. Ámbito de competencia .....	158
5.2. Potestades excepcionales.....	167
5.3. Normas complementarias .....	175
Conclusiones .....	176
<b>Capítulo 6. Inteligencia Militar o de Defensa.....</b>	<b>179</b>
Introducción .....	179
6.1. Ámbito de competencia .....	179
6.2. Potestades excepcionales.....	190
6.3. Normas complementarias .....	193
Conclusiones .....	194
<b>Capítulo 7. Inteligencia Criminal .....</b>	<b>195</b>
Introducción .....	195
7.1. Ámbito de competencia .....	196
7.2. Potestades excepcionales.....	204
7.3. Normas complementarias .....	218
Conclusiones .....	222
<b>Capítulo 8. Inteligencia Financiera .....</b>	<b>225</b>
Introducción .....	225
8.1. Ámbito de competencia .....	225

8.2. Potestades excepcionales.....	232
8.3. Normas complementarias.....	236
Conclusiones.....	239

**Capítulo 9. Inteligencia Policial.....241**

Introducción.....	241
9.1. Ámbito de competencia.....	241
9.2. Potestades excepcionales.....	244
9.3. Normas complementarias.....	252
Conclusiones.....	257

**CONCLUSIONES Y PROPUESTA**

Comprobación de la hipótesis.....	261
Conclusiones.....	262
Propuesta.....	267

**BIBLIOGRAFÍA .....275**

Libros y artículos.....	275
Legislación y tratados.....	289
Jurisprudencia y decisiones judiciales.....	294

**ANEXO I**

**La Guardia Nacional y sus potestades de inteligencia.....299**

Introducción.....	299
1. El discurso prelegislativo.....	300
2. El proceso legislativo.....	303
3. Aspectos generales de la Guardia Nacional.....	307
4. Potestades particulares en inteligencia.....	311
Conclusiones.....	322
Fuentes consultadas para este anexo.....	323





## Introducción

### a. Justificación de las actividades de inteligencia

Una de las funciones primigenias del estado moderno es sin duda la seguridad. Esta función, analizada desde un punto de vista iusnaturalista, considera que el Estado está obligado a conservarse, por lo que tiene derecho a todo cuanto necesite para evitar un peligro inminente y "para disipar las causas capaces de originar su ruina".<sup>1</sup> Desde el punto de vista de la teoría de Hobbes, la causa final del estado es el impulso de conservación de los hombres que confieren todo su poder y fortaleza a un hombre o una asamblea capaz de "defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas".<sup>2</sup> Incluso desde la visión del estado mínimo del liberalismo económico, se considera como la obligación más importante del soberano "proteger a la sociedad de violencia e invasión de otras sociedades".<sup>3</sup>

El Estado moderno brinda la función de seguridad contra amenazas exteriores e interiores a través de varias estructuras u organizaciones. Un documento publicado por la Unión Interparlamentario y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), desglosa como principales componentes operativos del sector de la seguridad los siguientes: fuerzas armadas, organizaciones militarizadas del estado, estructuras policiales, servicios secretos y de inteligencia, y compañías militares y de seguridad privada.<sup>4</sup>

Los **servicios secretos o servicios de inteligencia** tienen una importancia clave prevenir y preparar al Estado contra amenazas venideras. La ONU reconoce esta

---

<sup>1</sup> Vattel, E. de, *Derecho de Gentes o Principios de la Ley Natural*, París, Casa de Lecointe, 1836, Libro Primero, §XX.

<sup>2</sup> Hobbes, Tomás, *Leviatan*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, Libro Segundo, C. XVII.

<sup>3</sup> Smith, Adam, *Una Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, trad. Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Alianza Editorial, 1996, Libro V.

<sup>4</sup> DCAF, *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad: Principios, Mecanismos y Prácticas*, Ginebra, 2003, pp. 53-72

importancia en un documento publicado en 2010, afirmando que "los servicios de inteligencia desempeñan un papel fundamental en la protección de los Estados y sus poblaciones contra las amenazas a la seguridad nacional, incluido el terrorismo. Gracias a estos servicios los Estados pueden cumplir su obligación de salvaguardar los derechos humanos de todos los individuos bajo su jurisdicción. De ahí que un funcionamiento eficaz y la protección de los derechos humanos puedan ser objetivos mutuamente complementarios de los servicios de inteligencia."<sup>5</sup>

Por su naturaleza, los servicios de inteligencia tienen características que los hacen diferentes a las otras estructuras de seguridad. Bien lo describe el Centro Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (en sus siglas en inglés DCAF), una de las organizaciones internacionales más prestigiadas en la materia, cuando afirma que "la mayoría del trabajo de los servicios de inteligencia debe realizarse en secreto; la revelación de fuentes, métodos, recursos o éxitos, podría comprometer seriamente su eficacia. Esto significa que no pueden ser tan transparentes como otras entidades del gobierno y que se necesitan mecanismos especiales para su supervisión".<sup>6</sup>

## **b. El problema de su regulación**

La naturaleza de las actividades de inteligencia es contraria a la democracia y los principios sobre los cuales se fundamenta. Esta afirmación no es nueva, pues desde finales del siglo XIX, Lafayette C. Baker, quien comandaría los servicios secretos de la Unión en la Guerra Civil Norteamericana, confesaría que "un espionaje oficial"

---

<sup>5</sup> ONU, *Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, A/HRC/14/46, Asamblea General, 17 de mayo de 2010.

<sup>6</sup> DCAF, "Servicios de Inteligencia", *Fichas del DCAF*, Ginebra, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 02/2008, p. 4.

es contrario a la lógica de las instituciones que el pueblo crea y controla.<sup>7</sup> En ese mismo tenor, pero en una publicación reciente, uno de los más connotados especialistas en temas de inteligencia, Peter Gill, afirma que decir "*inteligencia democrática* es tan oximorónica como decir *guerra musical*".<sup>8</sup>

Pero inteligencia y democracia no solo puede ser vista como una contradicción en términos, sino que la historia está plagada de ejemplos de abuso por parte de dichos servicios, lo cual motivó la búsqueda de mecanismos innovadores de control y supervisión. El Centro Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCFA por sus siglas en inglés) es una de las organizaciones internacionales más reconocida por sus estudios en la supervisión de las actividades de inteligencia. En una publicación reciente afirmó enfáticamente que "los servicios de inteligencia sólo son legítimos cuando sus poderes excepcionales derivan de una **legislación adecuada**... El marco de trabajo legal debería exigir que los servicios de inteligencia observaran estándares y normas democráticas".<sup>9</sup> Esta idea será central en mi investigación como describiré más adelante en la hipótesis de trabajo.

México es un país con una historia de abusos, impunidad e ilegalidad en las actividades de inteligencia.<sup>10</sup> Durante más de ocho décadas reguló las actividades de inteligencia en reglamentos, hasta la promulgación de 2005 de la Ley de Seguridad Nacional, la cual vino a llenar el vacío de legalidad que existía en las actuaciones de la principal estructura estatal de actividades de inteligencia, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

---

<sup>7</sup> Baker, Lafayette C., *History of the United States Secret Service*, Philadelphia, Ed. L.C. Baker, 1867, p. 35.Holas

<sup>8</sup> Peter Gil y Mark Phytian, *Intelligence in an Insecure World*, Polity Press, Cambridge, Polity Press, 2012, p. 170.

<sup>9</sup> DCAF, "Servicios de inteligencia", op. cit., nota 6, p. 4. La negrita es mía.

<sup>10</sup> Varios autores aportan investigaciones. Ver por ejemplo Aguayo, Sergio, *La Charola: una Historia de los Servicios de Inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.

Sin embargo, el Estado Mexicano realiza actividades en otros ámbitos distintos a la seguridad nacional, tales como: inteligencia militar, inteligencia criminal, inteligencia para la seguridad pública e inteligencia económica. Las dependencias federales involucradas en la realización de dichas actividades son respectivamente la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La diversidad de estructuras federales que tiene la potestad de realizar actividades de inteligencia me lleva a cuestionar si cuentan con una legislación adecuada. Una deficiente regulación de las actividades de inteligencia es una amenaza potencial a los principios que fundamentan un estado democrático, situación que es más preocupante en países con un pasado autoritario, pues existe una legítima desconfianza por su uso en contra de los opositores y críticos del gobierno y del régimen.<sup>11</sup>

En un ensayo elaborado con anterioridad, señalé las deficiencias que existían en la legislación respecto al control que realiza la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, la cual solo se restringe a la supervisión de las actividades de inteligencia para la seguridad nacional, a cargo del CISEN.<sup>12</sup> Esa preocupación creció con la publicación de varios trabajos y documentos que realizan recomendaciones para alcanzar una regulación adecuada a un Estado Democrático y de Derecho, por lo que propuse la investigación de evaluar la regulación en México a la luz de la construcción de un modelo de investigación que se describe a continuación.

---

<sup>11</sup> Caparini, Marina, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States", en Born, Hans y Caparini, Marina (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services*, Hampshire, Ashgate, 2007, p. 6.

<sup>12</sup> "Los Retos del Poder Legislativo en Seguridad Nacional", en *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, D.F., 2011.

### **c. Hipótesis de trabajo**

Como mencioné, esta investigación retoma una preocupación que se fue acrecentando con mi desempeño y formación en las disciplinas de inteligencia. Para efectos de esta investigación, se propone como hipótesis de trabajo la siguiente: las actividades de inteligencia en nuestro país no están debidamente reguladas.

Esta hipótesis implica necesariamente generar la construcción del concepto “debida regulación de la inteligencia” que fungirá como premisa mayor de un silogismo deductivo. Para tal efecto, es necesario determinar las características normativas que debe tener el marco jurídico de un país para poder evaluar las normas existentes.

El concepto operativo de la “debida regulación” de las actividades de inteligencia se construye a partir de la doctrina, la jurisprudencia internacional y las recomendaciones de organismos internacionales, a través de un proceso analítico, en primer lugar, para realizar una síntesis que genere los principios básicos que debe observar la regulación de las actividades de inteligencia.

Dichos principios fungirán como “criterio de evaluación” de las normas existentes en la regulación actual de las actividades de inteligencia en México. En ese tenor, dedico el Capítulo IV para realizar dicha evaluación en cada uno de los cinco ámbitos que actualmente realizan actividades de inteligencia en nuestro país, es decir, seguridad nacional, militar, criminal, financiera y policial.

Los principios básicos establecidos en el concepto de la debida regulación de las actividades de inteligencia servirán para determinar si las normas existentes en cada uno de los mencionados ámbitos cubren cabalmente lo prescrito por dichos principios. En consecuencia, será necesario utilizar una escala simple para determinar si las normas cumplen con el principio y asignarles un valor nominal de conformidad con la siguiente tabla:

ESCALA	DESCRIPCIÓN
Bien	Si existen normas suficientes para garantizar la vigencia del principio
Regular	Existen algunas normas, pero no son suficientes para garantizar la vigencia del principio
Mal	No existe prácticamente ninguna norma para garantizar la vigencia del principio

En la parte final, se hará una síntesis para comprobar la hipótesis y se convertirá esta escala nominal con un valor numérico que nos permita tener una idea medible de la debida regulación de las actividades de inteligencia en México.

#### **d. Desarrollo de la investigación**

La tesis está dividida en tres partes. La primera parte está dedicada a la delimitación conceptual de la inteligencia como una función del Estado Moderno, a través de un contexto histórico (Capítulo 1); está demostrado que la necesidad de los gobernantes de tener información de las amenazas externas e internas siempre ha existido como una realidad, evolucionando hasta nuestros días en los modernos servicios de inteligencia. En seguida, se hace un análisis de cuál es la naturaleza jurídica de dicha función (Capítulo 2), pues no solo debe delimitarse conceptualmente, sino que es necesario analizarlas a la luz de la ciencia del derecho.

La segunda parte está dedicada a construir el concepto de la debida regulación de las actividades de las actividades de inteligencia. Esta construcción no es caprichosa, sino que se realiza con un método analítico sintético, es decir, parte del análisis de las diferentes fuentes doctrinales consistentes en estudios especializados, documentos internacionales no vinculantes y jurisprudencia extranjera (Capítulo 3). Posteriormente, se realiza una síntesis que se materializa

en varios principios que deben observarse en la debida regulación de las actividades de inteligencia para un Estado Democrático y de Derecho (Capítulo 4).

La tercera parte consiste básicamente en la evaluación de la regulación de las actividades de inteligencia den México en sus ámbitos de inteligencia para la seguridad nacional (Capítulo 5), inteligencia militar o de defensa (Capítulo 6), inteligencia criminal (Capítulo 7), inteligencia financiera (Capítulo 8) e inteligencia policial (Capítulo 9).

La parte final está dedicada a la comprobación de la hipótesis aplicando el criterio de valoración para obtener un indicador numérico, así como a las conclusiones y a la propuesta que nunca debe faltar en una investigación de doctorado.





# **Primera Parte**

## **Marco de Referencia**



## **Delimitación conceptual**

### **Introducción**

La delimitación conceptual es un requisito inicial que debe realizar cualquier investigación, so pena de generar imprecisiones que puedan debilitar las indagatorias. Este requisito es indispensable cuando estamos frente a situaciones o fenómenos que no han sido estudiados a profundidad por la ciencia del derecho.<sup>13</sup>

Pero delimitar el concepto de inteligencia para posteriormente comprender su naturaleza jurídica es, además, un reto que debe enfrentarse a profundidad, pues son varios los autores especializados que han advertido de las dificultades para lograr consensos sobre una definición de inteligencia.

Este capítulo tiene por objeto cumplir con este reto, es decir, lograr una delimitación conceptual de la inteligencia en general y de las actividades de inteligencia en lo particular. La profundidad requerida nos obliga, en primer lugar, realizar un análisis de las diferentes acepciones del término inteligencia, tanto en el lenguaje común como en el lenguaje especializado, toda vez que la inteligencia se ha consolidado como una disciplina.<sup>14</sup> En segundo lugar, se analiza el origen de las actividades de inteligencia en la historia y su evolución hasta nuestros días, desmenuzando las características, ámbitos y peculiaridades de su consolidación

---

<sup>13</sup> Un ejemplo de dichas impresiones respecto a qué debe entenderse por inteligencia, en Sánchez, Oscar, *Inteligencia Sistémica. Análisis de su aplicación en la investigación del combate al crimen organizado*, Tesis de Doctor en Derecho, México, D.F., FES Aragón-UNAM, 2012

<sup>14</sup> Varios autores se refieren a la inteligencia como disciplina o incluso como ciencia. Ver por ejemplo Velasco, Fernando et. al. (eds.), *La Inteligencia como Disciplina Científica*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, 2010.

como una actividad del estado democrático moderno. Este análisis nos permitirá comprender el momento histórico que obligo a los estados a reconocer la existencia de servicios de inteligencia y a establecer un marco jurídico adecuado para un régimen democrático.

### **1.1. Delimitación conceptual**

Existen varios autores que han estudiado la importancia que reviste el lenguaje en el derecho. Victoria Iturralde Sesma realizó un análisis sistémico del lenguaje legislativo, lo cual implicó ubicarlo en el contexto de varios tipos de lenguaje, a saber: común, jurídico y especializado.<sup>15</sup> Jesús Prieto de Pedro también identifica diferentes tipos de lenguaje, aunque él los refiere como léxicos, es decir, léxico común, léxico jurídico y léxico técnico.<sup>16</sup>

Teniendo como sustento estos trabajos, se debe realizar la delimitación del término “inteligencia” a partir de las diversas definiciones o usos que podemos encontrar en el lenguaje común, técnico y legal.

#### *1.1.3. Lenguaje común*

Como su nombre lo dice, el lenguaje común comprende los términos más comunes utilizados por la gente y se materializa en gran parte por los diccionarios básicos de la lengua. En otras palabras, está compuesto de términos que se encuentran definidos en un diccionario básico.<sup>17</sup>

El Diccionario de la Real Academia Española registra siete acepciones del término *inteligencia*, de las cuales solo una está relacionada con nuestro objeto de estudio

---

<sup>15</sup> Iturralde Sesma, Victoria, *Lenguaje Legal y Sistema Jurídico*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989, pp. 30 y ss.

<sup>16</sup> Prieto de Pedro, Jesús, *Lenguas, Lenguaje y Derecho*, Madrid, Editorial Civitas, 1991, pp. 163-179.

<sup>17</sup> Iturralde Sesma, Victoria, op. cit., p. 31. La autora afirma que el lenguaje legal “tiene su fundamento, tanto semántico como sintáctico, en el lenguaje común”.

y que a la letra dice: “trato y correspondencia secreta de dos o más personas o naciones entre sí”.<sup>18</sup>

Asimismo, enlista un término compuesto, *servicio de inteligencia*, que define como la “organización del Estado que proporciona al poder ejecutivo análisis e información para mejorar la toma de decisiones estratégicas orientadas a prevenir o neutralizar amenazas y a defender los intereses nacionales”.<sup>19</sup>

Estas dos primeras definiciones que encontramos en el diccionario podrían causar más dudas y ambigüedades en el objeto de nuestro estudio. Solo proporcionan algunas palabras que son parte del concepto de inteligencia tales como “secrecía”, “análisis” y “amenazas”.

Es interesante que la primera definición corresponde a su origen histórico en el idioma inglés, pues el uso del término “inteligencia” para referirse a la colección de información del extranjero nace en el idioma inglés. Michael Warner nos refiere dicho uso desde finales del siglo XVI y nos cita tres obras de Shakespeare,<sup>20</sup> siendo las más ejemplar la del Rey Juan, en un pasaje donde es informado de una invasión francesa a Inglaterra: “*O, where hath our intelligence been drunk? Where hath it slept? Where is my mother's care, That such an army could be drawn in France, And she not hear of it?*”<sup>21</sup>

Es claro que el significado de inteligencia está relacionado con la información y vigilancia de las amenazas, siendo el caso de este pasaje una invasión militar. Este uso o acepción puede corroborarse en el primer diccionario de la lengua inglesa, el

---

<sup>18</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Warner, Michael, “Intelligence as risk shifting”, en Gill, Peter *et al.* (eds.), *Intelligence theory*, Abingdon, Routledge, 2009, p. 16.

<sup>21</sup> En español dice: “Pero ¿dónde se metieron a beber nuestros espías? ¿Dónde se durmieron? ¿Dónde está la atención de mi madre, que pudo en Francia reunirse tal ejército, y ella no escuchar nada?”. Shakespeare, William, *La vida y la muerte del Rey Juan*, trad. Pedro Serrano, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2001, pp. 103-104.

cual recoge los términos siguientes: “Intelligence: Comercio de información; noticias; comunicación mutua; relato de cosas distantes o secretas. Inteligencer: alguien que envía o transmite noticias; alguien que da noticias de transacciones privadas o distantes; alguien que lleva mensajes entre interlocutores. Intelligent: dar información.”<sup>22</sup>

Margery Sabin hace un análisis de la cercanía de significados entre el idioma inglés y francés, en especial en relación a su significación relacionada con las amenazas militares y sostiene que en su raíz etimológica latina no existía dicha connotación “la asociación específica de ‘inteligencia’ con la información requerida para la guerra y la paz no aparece en el latín; probablemente fue introducida por la diplomacia inglesa de Francia durante el siglo XVI. En ambos idiomas, los significados político y social conectado con este uso vinieron a dominar la palabra entre los siglos XVI y XVII”.<sup>23</sup>

Sin embargo, este uso no sería incorporado al idioma español sino hasta avanzado el siglo XVII. En el primer diccionario del español publicado en 1611 no aparece el término, brincándose la palabra “insulso” hasta “intención”.<sup>24</sup> Al parecer el término tuvo ese uso por primera vez en la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1601.<sup>25</sup>

Así pues, en el lenguaje común del español no existe un uso o acepción relacionado con la obtención de información, lo cual puede generar ambigüedad en su uso. Más aún, es muy común asumir que cuando una persona habla de “actividades de inteligencia” se refiere a operaciones mentales individuales. Por ejemplo, Óscar

---

<sup>22</sup> Johnson, Samuel, *A dictionary of the English language*, 1785, [www.archive.org/details/dictionaryofengl01johnnuoft](http://www.archive.org/details/dictionaryofengl01johnnuoft)

<sup>23</sup> Sabin, Margery, *The Dialect of the Tribe: Speech and Community in Modern Fiction*, New York, Oxford University Press, 1987, p. 44.

<sup>24</sup> Cobarrubias, Sebastian de, *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, folio 79r, <http://fondosdigitales.us.es/fondos/libros/765/16/tesoro-de-la-lengua-castellana-o-espanola/>

<sup>25</sup> Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma: Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española*, Madrid, Aguilar, 1958, t. II, p. 2402.

Sánchez Belmont centra su concepto de inteligencia en su raíz etimológica y deduce que es una operación mental individual.<sup>26</sup>

### 1.1.2. Lenguaje especializado

Para establecer los caracteres definitorios de la inteligencia en el uso implicado en esta investigación, recurriré a algunas fuentes técnicas importantes.

La primera corresponde a un libro publicado en 1924 que define la inteligencia militar como “la información del país o las fuerzas militares del enemigo que han sido colectadas, tabuladas, ponderadas en su valor probable, clasificadas según su fiabilidad, y preparadas para uso en planes y operaciones militares”.<sup>27</sup>

Una segunda fuente corresponde a un diccionario de términos militares -que es referido frecuentemente en los intentos por definir inteligencia-, el cual nos proporciona la siguiente definición: “El producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, análisis, evaluación e interpretación de la información disponible respecto a países o regiones extranjeras”.<sup>28</sup>

La tercera fuente corresponde a un diccionario especializado cuyo autor es un reconocido experto y que nos proporciona la siguiente definición: “término para referirse colectivamente a la función, actividades u organizaciones que están involucradas en el proceso de planeación, recolección y análisis de información con valor potencial para los decisores y para la producción de inteligencia”.<sup>29</sup> Este

---

<sup>26</sup> En su tesis doctoral sostiene: estudiar el contenido de la palabra inteligencia, la cual tiene múltiples significados, donde uno de los siguientes autores refiere que "etimológicamente esta palabra es de origen latino, *intelligentia*, que proviene de *inteligere*, término compuesto de *intus* "entre" y *legere* "escoger", por lo que, inteligente es quien sabe escoger, Concluye que “la inteligencia permite elegir las mejores opciones para resolver una cuestión”; Sánchez Belmont, op. cit., p. 365.

<sup>27</sup> Sweeney, Walter C., *Military Intelligence: a new weapon in war*, New York, Frederick A. Stokes, 1924, p. 14.

<sup>28</sup> U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military Terms*, Mechanicsburg, Stackpole Books, 1999, p. 192.

<sup>29</sup> Goldman, Jan, *Words of Intelligence: A Dictionary*, Lanham, The Scarecrow Press, 2006, p. 78.

mismo autor incorpora el término *actividad de inteligencia* la cual define como “una actividad que una agencia está autorizada para conducir dentro de la Comunidad de Inteligencia”.<sup>30</sup>

La cuarta fuente corresponde a una obra muy popular en los programas académicos en Estados Unidos, publicada por Mark M. Lowenthal, quien en principio afirma que “virtualmente cada libro escrito sobre el tema de inteligencia comienza con una discusión de qué significa ‘inteligencia’ o al menos cómo intenta usar el término el autor”.<sup>31</sup> En lo respecta a su obra, él define inteligencia como “el proceso por el cual ciertos tipos de información relevante para la seguridad nacional son requeridos, recolectados, analizados y proporcionados a los decisores de políticas; los productos de este proceso; la protección de estos procesos y esta información por actividades de contrainteligencia; y la ejecución de operaciones tal como son requeridas legalmente por las autoridades”.<sup>32</sup>

No podemos omitir como quinta fuente el ensayo que desarrolló Michael Warner, quien, al igual que Lowenthal, reconoce el problema de la delimitación conceptual y se lamenta en los siguientes términos: “en un negocio tan antiguo como la historia misma, uno esperaría encontrar una comprensión elaborada de qué es el negocio, qué hace y cómo funciona. Pero en el negocio de la inteligencia, sin embargo, buscamos en vano, como el historiador Walter Laqueur nos advirtió que hasta ahora nadie ha logrado elaborar una teoría de la inteligencia”.<sup>33</sup> El autor afirma que sin una idea clara de qué es la inteligencia “¿cómo podemos desarrollar una teoría para explicar cómo funciona?”. En ese sentido, dedica su ensayo al análisis de una

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 79. El término Comunidad de Inteligencia se aplica a las dieciséis agencias de inteligencia de los Estados Unidos.

<sup>31</sup> Lowenthal, Mark M., *Intelligence: From secrets to policy*, 3a. ed., Washington, DC, CQ Press, 2006, p. 1.

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Warner, Michael, “Wanted: a definition of ‘intelligence’”, *Studies in Intelligence*, Washington, DC, v.46, n°3 (2002), p. 15. La obra a la que se refiere es Laqueur, Walter, *A world of secrets: The uses and limits of intelligence*, New York, Basic Books, 1985, p. 8.



docena de definiciones encontradas en diferentes documentos públicos de su país y a partir de dicho análisis define inteligencia como “una actividad estatal secreta para comprender o influir en entidades extranjeras.”<sup>34</sup>

Tampoco debemos omitir como sexta fuente una publicación en nuestro idioma, el *Diccionario LID de Inteligencia y Seguridad*, el cual aglutina varios autores de la comunidad de inteligencia de España. Dicho diccionario define inteligencia como el “producto obtenido tras aplicar a la información técnicas de análisis, de forma que resulte útil al decisor a la hora de tomar decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible, siguiendo el ciclo de inteligencia”.<sup>35</sup> En esta definición debemos identificar que se refiere expresamente al ciclo de inteligencia, el cual analizamos más adelante.

Una definición utilizada en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) la encontramos su glosario de términos y definiciones, el cual define a la inteligencia como “el producto resultante de la recopilación y procesamiento planeados de información sobre el entorno y las capacidades e intenciones de los actores, a fin de identificar amenazas y ofrecer oportunidades para su explotación por parte de los responsables de la toma de decisiones”.<sup>36</sup>

Una última fuente corresponde a un documento publicado por un organismo internacional que tiene como agenda la debida regulación y control de las áreas de seguridad e inteligencia:

**“¿Que es inteligencia?** Se denomina inteligencia a la conciencia y comprensión de un estado de su entorno estratégico, lograda mediante la recopilación y el análisis de las fuentes de información secretas y públicas. Aparte de esto, inteligencia también puede denotar: las organizaciones que generan ese conocimiento; las actividades a las que se dedican estas

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>35</sup> Díaz Fernández, Antonio (dir.), *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, Madrid, LID Editorial Empresarial, 2013, p. 162.

<sup>36</sup> OTAN, *NATO Glossary of terms and definitions (English and French)*, p. 62, <http://nso.nato.int>

organizaciones; los procesos organizacionales que dirigen estas actividades; y el producto que resulta de estas actividades”.<sup>37</sup>

Este mismo documento dedica un apartado subtítulo como “¿Cuáles son las actividades de inteligencia?”, enumerando cuatro: recopilación, análisis, contrainteligencia y acciones encubiertas.<sup>38</sup> El Centro es una voz autorizada por su lucha por instaurar controles democráticos a todo tipo de fuerzas armadas, incluidas en ellas los servicios de inteligencia; su definición reconoce se debe recurrir a fuentes públicas o secretas, denominadas también “encubiertas”, pero que analizamos más adelante en el rubro del ciclo de inteligencia.

Todas estas definiciones de fuentes especializadas nos permiten identificar tres grandes ejes sobre los cuales se construyen las características definitorias. El primero corresponde al qué y se mencionan palabras como “producto”, “proceso” e “información”. El segundo corresponde al cómo y menciona explícitamente al “ciclo de inteligencia” o implícitamente al referirse a sus procesos tales como “planeación”, “colección”, “análisis”. El tercero corresponde al para qué, pues muchas actividades humanas se definen partiendo del fin por el cual nacieron. En este eje encontramos pues como fines la toma de decisiones en seguridad nacional o el conocimiento del entorno estratégico.

Estos tres ejes definitorios que menciono me permiten proponer a su vez un análisis de los dos últimos y que corresponden al “ciclo de inteligencia” y a “los ámbitos de la inteligencia”, es decir, al cómo y al para qué, por ser elementos esenciales para delimitar el concepto de inteligencia. Después de analizar algunas definiciones legales de inteligencia abordaré pues dichos rubros.

---

<sup>37</sup> DCAF, “Servicios de Inteligencia”, op. cit., nota 6, p. 1.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 2.

### 1.1.3. Lenguaje legal

La primera ley que regula los servicios y actividades de inteligencia, la de Estados Unidos, no incluía ninguna definición de inteligencia.<sup>39</sup> Una reforma posterior derivada de los ataques del 11 de septiembre, agregó un rubro de definiciones. La ley establece que el término *inteligencia* “incluye la “inteligencia del exterior” y la “contrainteligencia”, y define término *inteligencia extranjera* como la “información relacionada con las capacidades, intenciones o actividades de gobiernos extranjeros o de sus elementos, organizaciones extranjeras, personas extranjeras o actividades terroristas internacionales”.<sup>40</sup>

En México, la primera definición legal existió hasta la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional en 2005. La ley establece que “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”.<sup>41</sup>

Otra definición puede deducirse del Reglamento del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 33.-** La Escuela Militar de Inteligencia tiene los objetivos siguientes:

I. Capacitar al personal en instrucción de conocimientos para ser aplicados en la búsqueda, recolección y centralización de la información;

---

<sup>39</sup> El texto original puede consultarse en U.S. Congress, *National Security Act of 1947*, <https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>

<sup>40</sup> U.S. Congress, *National Security Act*, reformada en Agosto 13. Prescribe lo siguiente: Sec. 3. ... (2) The term “foreign intelligence” means information relating to the capabilities, intentions, or activities of foreign governments or elements thereof, foreign organizations, or foreign persons, or international terrorist activities’.

<sup>41</sup> Congreso de la Unión, *Ley de seguridad Nacional*, 31 de enero de 2005, art. 29.

II. Capacitar al personal en instrucción para el análisis de información, explotación y difusión de inteligencia, así como para la aplicación de medidas de contrainteligencia en unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea; ...

Los objetivos de dicha escuela implican capacitar al personal precisamente las actividades definitorias de la inteligencia, es decir, en la búsqueda, recolección, análisis y difusión, lo cual configura como ya mencionamos el ciclo de inteligencia, como segundo eje de las definiciones técnicas.

## **1.2. El ciclo de inteligencia como esencia definitoria**

Como mencionamos en el rubro anterior, un eje definitorio de la inteligencia es el ciclo de inteligencia, ya sea que las definiciones lo citen explícitamente o solo lo refieran implícitamente mencionando sus etapas (dirección, recolección, análisis y difusión). El ciclo de inteligencia viene a constituir una especie de dogma, o como lo refiere un especialista norteamericano “un concepto teológico”.<sup>42</sup>

Mark Phythian sostiene que el ciclo de inteligencia tiene algo de paradójico porque, por un lado, “un curso de capacitación en inteligencia, un curso de educación superior o un libro de texto que no abra con una descripción del ciclo de Inteligencia habría parecido impensable hasta hace poco”; pero, por otro lado, “nunca ha sido una guía particularmente precisa de la forma en que se organiza y procede la inteligencia contemporánea”.<sup>43</sup>

Pero no es objeto de esta investigación profundizar en los diversos debates relativos a la vigencia o no del ciclo de inteligencia. Dadas las diversas definiciones que lo incluyen explícita o implícitamente, asumiremos que contiene el proceso esencial y definitorio de la inteligencia y sus diversas actividades. En ese sentido, podremos

---

<sup>42</sup> Clark, Robert, *Intelligence Analysis: A target-centric approach*, 3th. Ed., Washington, DC, CQ Press, 2010, p. 11.

<sup>43</sup> Phythian, Mark (ed.), *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Routledge, 2013, p. 1.

coincidir con el inglés Julian Richards, quien señala aspectos importantes y útiles para tener un modelo general de las actividades y roles existentes en la inteligencia:

“el ciclo ...establece que hay diferentes actores en el proceso de inteligencia, y que la diferenciación entre ellos es muy importante. Los decisores determinan los requisitos y los analistas de inteligencia los atienden. Los recolectores de inteligencia, a su vez, brindan a los analistas los datos crudos que necesitan para atender los requerimientos. Si alguna vez estas diferencias se vuelven borrosas o se pervierten, tal como que los productores de inteligencia estén estableciendo sus propios requerimientos, o que los decisores estén haciendo su propio análisis, o que los recolectores estén proporcionando datos sin procesar y no analizados directamente a los responsables de las políticas, entonces una comprensión tradicional del ciclo de inteligencia sugeriría que hay un grave riesgo de que la todo el sistema comenzará a deshilacharse en las costuras”.<sup>44</sup>

Es necesario hacer énfasis que las diferentes etapas del ciclo de inteligencia tienen una naturaleza distinta que se integra a un proceso de producción de inteligencia y están interrelacionadas. Esta naturaleza debe tomarse en cuenta, como bien lo señala dicho autor, para delimitar los actores involucrados en el proceso, sus roles y obligaciones, y sus actividades. Esta diferenciación será relevante para el análisis de la naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia que retomaremos en el capítulo siguiente.

Por lo pronto debe señalarse que varias agencias de inteligencia refieren al ciclo de inteligencia como el modelo funcional para la organización de sus actividades. En Estados Unidos, por ejemplo, la Agencia Central de Inteligencia (CIA, en inglés), publica en su sitio de internet cinco etapas del ciclo de inteligencia: planeación y dirección; recolección, procesamiento; análisis y producción; y diseminación.<sup>45</sup>

En España, por otro lado, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) reduce el ciclo a cuatro etapas: dirección; obtención; elaboración; y difusión. Cabe señalar que al

---

<sup>44</sup> Richards, Julians, “Pedalling hard: Further questions about the intelligence cycle in the contemporary era”, en Phythian, Mark (ed.), op. cit., nota 43, p. 45.

<sup>45</sup> Central Intelligence Agency, “The intelligence cycle”, <https://www.cia.gov/kids-page/6-12th-grade/who-we-are-what-we-do/the-intelligence-cycle.html>

describir la etapa de elaboración la subdivide en valoración, análisis, integración e interpretación.<sup>46</sup>

### *1.2.1. Dirección y planeación*

El inicio del ciclo de inteligencia corresponde a la etapa de dirección y planeación. La OTAN define las tareas que implica dicha etapa: “determinación de los requisitos de inteligencia, planificación del esfuerzo de recolección, emisión de órdenes y solicitudes a las agencias de obtención y mantenimiento de un control continuo de la productividad de dichas agencias”.<sup>47</sup> Esta definición es casi idéntica a la que proporciona Jan Goldman en su diccionario, pero sustituye “agencias” por “entidades”.<sup>48</sup>

En un diccionario de nuestra lengua, se define en los siguientes términos:

Actividad realizada para orientar o encaminar la intención, el propósito y las operaciones de obtención de información hacia la finalidad perseguida. Constituye la primera fase del ciclo de inteligencia, y en ella se distinguen los tiempos de determinación de las necesidades o requerimientos de inteligencia, planificación del esfuerzo de obtención, solicitud de información o inteligencia a las unidades superiores, programación de la obtención de las necesidades propias y de las órdenes de obtención recibidas, asignación de órdenes de obtención a las unidades propias y subordinadas y control continuo de la obtención de inteligencia de todos sus órganos. Normalmente, las necesidades de información están planteadas en forma de preguntas a las que hay que dar respuesta.<sup>49</sup>

En su sitio de internet, la CIA explica qué actividades realizan en esta primera etapa: “cuando se nos asigna un trabajo específico, comenzamos a planificar qué haremos y cómo lo haremos. Nos movemos en una dirección específica para hacer

---

<sup>46</sup> Centro Nacional de Inteligencia, “El ciclo de inteligencia”, <https://www.cni.es/es/queescni/ciclo/>

<sup>47</sup> OTAN, op. cit., NOTA 36, p. 62.

<sup>48</sup> “Determining the intelligence requirements, preparing a collection plan, issuing orders and requests to information collection **entities**, and continuously checking on the productivity of the collection **entities**”. Goldman, Jan, op. cit., p. 81.

<sup>49</sup> Díaz, Antonio, op. cit., pp. 114-115.

el trabajo, enumerando qué sabemos sobre el problema y qué necesitamos averiguar. Discutimos maneras de reunir la inteligencia necesaria”.<sup>50</sup> Por su parte, su homólogo español, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), publica en su sitio de internet las actividades que involucra dicha etapa: “se determinan las necesidades de inteligencia, se prepara un plan para su obtención, se organizan los medios y se efectúa el mando, coordinación y control de todos ellos” Asimismo enuncian que “cobran especial relevancia las denominadas funciones directivas, que son las siguientes: planificación, organización, motivación, mando, coordinación y control, manteniéndose las cuatro últimas durante el desarrollo de todo el ciclo”.<sup>51</sup>

La mayoría de los países produce un plan general con cierta periodicidad. En algunos, este documento tiene una versión pública que se da a conocer a los ciudadanos. Por ejemplo, la comunidad de inteligencia de Estados Unidos presenta anualmente la “Evaluación de Amenazas Mundiales de la Comunidad de Inteligencia de EEUU”.<sup>52</sup> En México, el CISEN produce anualmente la Agenda Nacional de Riesgos, pero se clasifica como información reservada por un periodo de siete años.

### *1.2.2. Colección*

Varios autores coinciden en la importancia que tiene la etapa de colección u obtención de información. Lowenthal afirma que “es la base de la inteligencia” y sentencia que sin recolección “la inteligencia es algo más que suposiciones -quizá suposiciones fundadas, pero no obstante solo suposiciones”.<sup>53</sup> Kennedy coincide

---

<sup>50</sup> Central Intelligence Agency, “The intelligence cycle”, *www.cia.gov*

<sup>51</sup> Centro Nacional de Inteligencia, “El ciclo de inteligencia”, <https://www.cni.es/es/queescni/ciclo/>

<sup>52</sup>, U.S. Government, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Office of the Director of National Intelligence 13 February 2018, <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf>

<sup>53</sup> Lowenthal, Mark M., op. cit., nota 31, 68.

apuntando que “la primera y posiblemente la tarea más importante de la Comunidad de Inteligencia es reunir información significativa necesaria para una toma de decisiones nacional efectiva”.<sup>54</sup>

La OTAN define la etapa de recolección como “la explotación de las fuentes por parte de las agencias de recolección, y la entrega de la información obtenida a la unidad de procesamiento apropiada para su uso en la producción de inteligencia”.<sup>55</sup>

Un concepto clave en la jerga de la inteligencia es la “fuente”. Goldman nos dice que en general una fuente es “una persona, objeto o actividad de las cuales se obtiene información” Pero en sentido estricto, son “fuentes de inteligencia” los “medios o sistemas utilizados para observar, detectar y registrar o transmitir información de condiciones, situaciones y eventos”.<sup>56</sup> Considera que existen siete tipos de fuentes primarias, diez tipos de fuentes secundarias, y tres tipos de fuentes terciarias:

Los tipos de *fuentes primarias* son contrainteligencia (CI), inteligencia humana (HUMINT), inteligencia de imágenes (IMINT), inteligencia de medición y firma (MASINT), inteligencia de fuentes abiertas (OSINT), inteligencia de señales (SIGINT), inteligencia técnica (TECHINT). Los tipos de *fuentes secundarias* son inteligencia acústica (ACINT), comunicación inteligencia de cationes (COMINT), inteligencia electrónica (ELINT), electro inteligencia óptica (ELECTRO-OPTINT), inteligencia infrarroja (IRINT), inteligencia nuclear (NUCINT), inteligencia de radiación no intencional (RINT). Los tipos de *fuentes terciarias* bajo ELINT son instrumentos extranjeros de inteligencia de señales y señales (FISINT), inteligencia de telemetría (TELINT), e inteligencia de radar (RADINT).<sup>57</sup>

Otra clasificación distinta la encontramos en un estudio especializado solo en la etapa de colección, cuyo autor, Robert M. Clark, propone que las fuentes se clasifiquen en *literales* y *no literales*:

---

<sup>54</sup> Kennedy, Robert, *Of knowledge and power: The complexities of National Intelligence*, Westport, Praeger, 2008, p. 5.

<sup>55</sup> OTAN, op. cit., nota 36, p. 62.

<sup>56</sup> Goldman, Jan, op. cit., nota 29, p. 125.

<sup>57</sup> Ídem.



En otras palabras, un tipo de colección produce *información literal* en la forma para la comunicación humana. Los analistas y los clientes generalmente entienden cómo recopilamos y usamos información literal. No requiere una explotación especial después de la etapa de procesamiento (traducción) para ser comprendido. Literalmente habla por sí mismo. La *información no literal*, por el contrario, generalmente requiere experiencia técnica aplicada en el procesamiento y la explotación para que los analistas la utilicen. Muchos consumidores no la entienden.<sup>58</sup>

Este autor sostiene que el término recolección (en inglés *collection*) tiene dos significados en la práctica: “puede referirse al proceso completo, de la fase de planeación hasta la entrega de la inteligencia cruda... O puede significar una etapa en el proceso donde la información o algo más de valor es físicamente adquirido”. Señala la importancia de distinguir las fuentes según su operación “clandestina” o “encubierta”. Considera que estos dos términos a menudo son confundidos por el lego, por lo que nos menciona sus diferencias, las cuales es necesario conocer por sus implicaciones legales que se analizan en el siguiente capítulo:

Una operación es *clandestina* cuando se supone que el oponente o el objetivo no deben saber que sucedió. El espionaje tradicional, por ejemplo, pretende ser clandestino. Una operación se denomina *encubierta* si el oponente o el objetivo es consciente de que sucedió, pero no puede identificar la fuente de la operación (o si la fuente tiene una negación plausible). Un intento de golpe de estado, por ejemplo, es obvio para muchas personas, pero la identidad de un servicio de inteligencia extranjero que apoya el intento de golpe no debería ser evidente.<sup>59</sup>

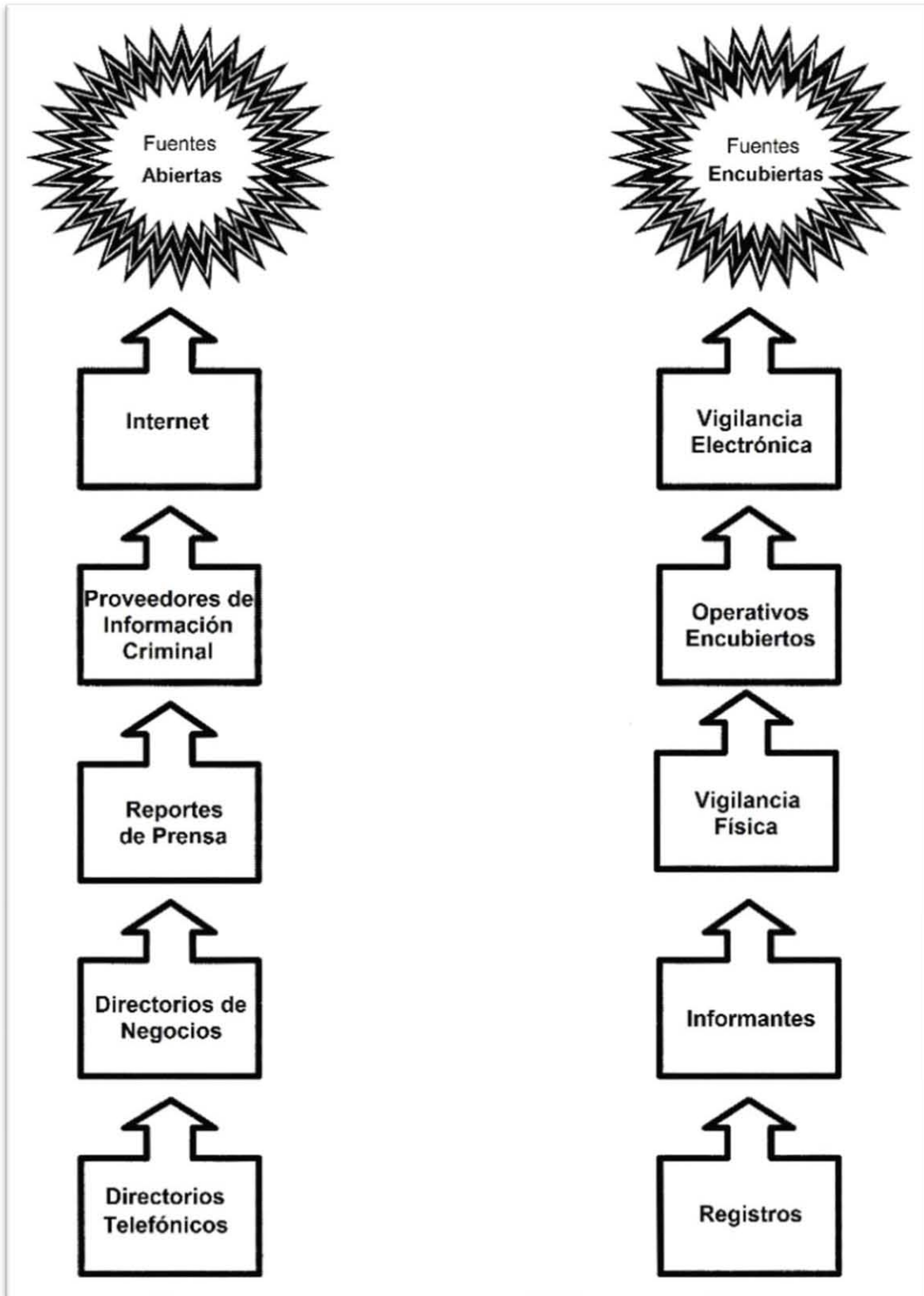
Por último, en el modelo de acción policial basada en inteligencia, los métodos de recolección se clasifican en dos grandes grupos: la colección abierta y la colección encubierta (ver ilustración).<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Clark, Robert M., *Intelligence Collection*, Thousands Oaks, CQ Press, 2014, pp. 1-2.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. xv.

<sup>60</sup> Baker, Thomas E., *Intelligence-Led Policing: leadership, strategies & tactics*, Flushing, Looseleaf Law Publications, 2015, pp. 28-29.



*Ilustración 1. Clasificación de fuentes por Baker.*

### 1.2.3. Procesamiento

Algunos autores consideran que esta etapa está implícita en el análisis y no debe considerarse de manera independiente.<sup>61</sup> Otros autores consideran que su importancia es tal que debe separarse y ser una etapa independiente. Lowenthal apoya esta última postura y afirma:

La inteligencia recopilada por medios técnicos (imágenes, datos de prueba, etc.) no llega en un formato 'listo-para-usar'. Debe procesarse desde señales digitales complejas a imágenes o interceptaciones, y estas deben ser explotadas, analizadas si son señales. El procesamiento y la explotación son pasos clave para convertir la información recopilada técnicamente en inteligencia.<sup>62</sup>

Goldman también la incluye como etapa separada del ciclo de inteligencia y le asigna la tarea “convertir la información recopilada en una forma más adecuada para la producción de inteligencia”.<sup>63</sup> En ese mismo sentido, la CIA la considera como etapa independiente y sostiene que se toman toda la información que han recopilado y la incorporan en un reporte de inteligencia: “esta información puede ser cualquier cosa, desde un documento traducido a una descripción de una foto”.

En el caso de la inteligencia para la investigación delictiva, John Buckley considera que el procesamiento es un proceso obligado y sugiere que se denomine “integración”, la cual define como “la vinculación de información nueva con la inteligencia ya existente”. También incluye la “reconciliación de las entidades” contenidas en la información nueva con las entidades existentes en la base de datos (repositorio), para evitar duplicaciones.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Jiménez Moyano, Francisco, *Manual de Inteligencia y Contrainteligencia*, Sevilla, CISDE, 2012, p. 68. Este autor la incorpora a la fase de producción, afirmando que previo al análisis “se agrupan los elementos de información relacionados entre sí”.

<sup>62</sup> Lowenthal, Mark, op. cit., nota 31, p. 60.

<sup>63</sup> Goldman, Jan, op. cit., nota 29, p. 81.

<sup>64</sup> Buckley, John, *Managing Intelligence: A guide for law enforcement professionals*, Boca Ratón, CRC Press, p. 189.

#### 1.2.4. Análisis

La OTAN la denomina producción y la define esta etapa como “la conversión de información en inteligencia a través de la recopilación, evaluación, análisis, integración e interpretación”.<sup>65</sup> El Diccionario LID también la denomina producción y la define en los siguientes términos:

Procedimiento que engloba diferentes procesos o fases de actuación en el tratamiento de información recibida de observaciones planificadas, de acuerdo con las necesidades de información establecidas en cada momento; se basa en el método de análisis científico hipotético deductivo, con algunos procesos previos de carácter inductivo y deductivo con objeto de que el analista conozca con detalle la situación real, antes de aplicar el método científico y facilite al decisor su labor. El análisis de inteligencia constituye la tercera parte de la fase del ciclo de inteligencia (compilación, evaluación, análisis, integración e interpretación).

Varios autores señalan a esta etapa como la esencia de la inteligencia. Richard Helms, ex director de la CIA en tiempos turbulentos, confiesa en sus memorias lo siguiente: “Dejando de lado la emoción percibida -y debo admitir que a veces es real- de la operación secreta, la esencia absoluta de la profesión de inteligencia se basa en la producción de informes de inteligencia actuales, memorandos y estimaciones nacionales sobre las cuales se pueden tomar decisiones políticas acertadas”.<sup>66</sup>

Lowenthal coincide con el exfuncionario y afirma que “el análisis es el pilar del proceso”. Estipula que “el análisis de inteligencia proporciona a los responsables de la política civil y militar información relacionada directamente con los problemas que enfrentan y las decisiones que deben tomar”.<sup>67</sup> Por último, advierte que no debe

---

<sup>65</sup> OTAN, op. cit., nota 36, p. 62.

<sup>66</sup> Helms, Richard, *A Look Over My Shoulder: A life in the Central Intelligence Agency*, New York, Random House, 2003, p. 237.

<sup>67</sup> Lowenthal, Mark, op. cit., nota 31, p. 109.

menospreciarse pues “el análisis es mucho más que sentarse con el material recolectado, tamizarlo y clasificarlo, y crear una prosa brillante que le dé sentido a todo”.<sup>68</sup>

Para el inglés Julian Richards el análisis de los datos puede establecer una hipótesis que diga algo sobre lo que está sucediendo bajo la superficie, o lo que podría estar por suceder: “a menudo, este proceso implica combinar diferentes conjuntos de datos para formar una imagen más completa de lo que podría estar sucediendo, y es la esencia misma de la inteligencia en el sentido de que ofrece algo más que un conjunto calvo de información: esencialmente, una hipótesis”.<sup>69</sup>

#### *1.2.5. Diseminación*

La última etapa del ciclo no merecería explicación, pues supone solo la entrega del producto de inteligencia a quien inició el proceso. La OTAN lo describe como “la transmisión oportuna de inteligencia, de forma adecuada y por cualquier medio adecuado, a quienes la necesitan”. El diccionario español LID describe como la “fase del ciclo de inteligencia que consiste en transmitir información actual e inteligencia a los que tienen necesidad de conocer, con oportunidad, por el conducto adecuado y bajo la forma y medidas de protección que expresamente se hayan determinado. También conocido como diseminación”.

La CIA explica que “en este paso final, le damos nuestro análisis final escrito a un decisor, el mismo que inició el ciclo. Después de leer el análisis final y conocer la respuesta a la pregunta original, el decisor puede regresar con más preguntas. Entonces todo el proceso comienza de nuevo”.<sup>70</sup> Esta idea cíclica ha sido cuestionada por su falta de realismo, como se mencionó al inicio de este apartado.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>69</sup> Richards, Julian, *The art and science of intelligence analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 13.

<sup>70</sup> Central Intelligence Agency, “The intelligence cycle”.

El CNI no agrega mucho en su definición, pues publica que en la difusión “se efectúa la distribución segura y oportuna de la inteligencia en la forma adecuada y por los medios apropiados a aquellos que la necesitan... es la fase final del Ciclo de Inteligencia”.<sup>71</sup>

### **1.3. Los ámbitos de la inteligencia**

Otro eje definitorio es la incorporación del ámbito de la inteligencia, presente en varias definiciones. Aunque en su origen la inteligencia nace y evoluciona en el ámbito de la defensa, al grado que algunas definiciones consideran que es una disciplina exclusiva de la defensa y la seguridad nacional. Sin embargo, en los años 70s la inteligencia comenzó a traspasar sus límites y permear en las estructuras del combate al crimen organizado, así como a la competitividad entre las empresas, aunque este último es un ámbito del sector privado y no está considerado en esta investigación.

#### *1.3.1. Defensa*

El responsable de inteligencia del Imperio Alemán durante la Primera Guerra mundial, Walter Nicolai, publicó una obra donde analizó las deficiencias que observó su organización. En dicha obra reconoce desde un inicio que “el espionaje tiene un origen militar”.<sup>72</sup>

La evidencia la constituye la obra de Sun Tzu, *El Arte de la Guerra*, la cual es considerada como el primer tratado militar de la historia. Sun Tzu afirma en el capítulo final, titulado “De los espías”, que lo que posibilita a un gobierno inteligente y a un mando militar sabio vencer a los demás y lograr triunfos extraordinarios es la información previa”. Pero la información previa no se obtiene especulando, por

---

<sup>71</sup> Centro Nacional de Inteligencia, “El ciclo de inteligencia”, <https://www.cni.es/es/queescni/ciclo/>

<sup>72</sup> Nicolai, Walter, *Geheime Mächte: Internationale Spionage und ihre Bekämpfung im Weltkrieg und heute*, Leipzig, K. F. Koehler, 1925, p. 10.

lo que sentencia que “la información previa no puede obtenerse de fantasmas ni de espíritus, ni se puede tener por analogía, ni descubrir mediante cálculos. Debe obtenerse de personas; personas que conozcan la situación del enemigo”.<sup>73</sup>

Pero las estructuras modernas y organizadas de inteligencia militar vendrían a crearse a mitad del siglo XIX, inaugurando esta tendencia el Imperio Austriaco con la creación del *Evidenzbüro* en 1850<sup>74</sup> y seguido del Imperio Inglés con

En el mundo hispánico, llama la atención la doctrina existente desde mucho antes de la Segunda Guerra Mundial. Una publicación de 1931 sobre la importancia de la información en la guerra prescribe:

La dirección superior de todo Ejército nacional, su Alto Mando, tiene el deber de estar al corriente, ya desde tiempo de paz, de las características detalladas de los Ejércitos extranjeros, principalmente de aquellos que algún día pudieran convertirse en enemigos, por su vecindad o por las características de la política internacional del país. Necesita el alto mando conocer la organización de esos Ejércitos, su sistema de movilización, armamento, reservas, métodos de combate, localización de grandes unidades, y si es posible, las líneas generales, presumibles, de sus planes de guerra.<sup>75</sup>

La inteligencia militar se suele dividir en estratégica, táctica u operativa. La inteligencia *estratégica* “no solo incluye elementos militares, sino también económicos, políticos, sociales, geográficos y biográficos...asimismo, es la responsable de alertar al decisor ante un riesgo inminente, proporcionándole tiempo de respuesta”.<sup>76</sup> La inteligencia *operacional* es necesaria para la concepción, planteamiento y conducción de las campañas y operaciones principales y “se centra

---

<sup>73</sup> Tzu, Sun, *El Arte de la Guerra*, trad. Thomas Cleary, 35ª Ed., Madrid, EDAF, 2018, pp. 121-122.

<sup>74</sup> Fuchs, Manfred, *Der österreiochische Geheimdienst: Das zweitälteste Gewerbe der Welt*, Wien, Ueberreuter, 1994, p. 71.

<sup>75</sup> Garrido Ramos, Julio, *La Información en la Guerra: Misión de la 2ª sección de Estado Mayor en campaña*, Madrid, Agencia Española de Librería, 1931, p. 16.

<sup>76</sup> Vega Lamas, José Carlos, “La función de la inteligencia en los niveles estratégico operacional y táctico”, Navarro, Diego y Velasco, Fernando (eds.), *El Alma de la Victoria: Estudios sobre inteligencia estratégica*, Plaza y Valdés, 2009, p. 152.

en el análisis de los objetivos operacionales y los centros de gravedad propios y enemigos, y, en general, en la satisfacción de las necesidades del comandante para la conducción militar de las campañas”.<sup>77</sup> Por último, la inteligencia *táctica* es necesaria para el planteamiento y conducción de las operaciones de las unidades terrestres, navales o aéreas y “exige un detallado conocimiento de las unidades del enemigo, de su composición, despliegue y vulnerabilidades”.<sup>78</sup>

### 1.3.2. Seguridad nacional

Uno de los pensadores que sembró la idea de la extensión de la seguridad nacional más allá de la guerra fue sin duda Carl von Clausewitz. En su obra clásica *De la guerra*, plasmó su pensamiento adelantado para sus tiempos, afirmando que “la guerra es simplemente una continuación de las relaciones entre gobiernos y pueblos”.<sup>79</sup> Sentenció que “si la guerra es parte de la política, la política determinará su carácter” y en consecuencia “cuando la política se hace más ambiciosa y enérgica lo mismo sucede con la guerra y se puede llegar al punto en el que la guerra alcanza su forma absoluta”.<sup>80</sup> Y esta forma absoluta bien podría materializarse en la obra de Erich von Ludendorff, general derrotado en la primera guerra mundial y quien considera que en lo sucesivo la guerra no será un evento del frente de batalla, sino una guerra “total”.<sup>81</sup>

Pero la consolidación del concepto de “seguridad nacional vendría a darse al término de la Segunda Guerra mundial, siendo los Estados Unidos los primeros en promulgar una ley que organice los esfuerzos nacionales más allá de los cuarteles militares. La Ley de Seguridad Nacional promulgada en 1947, creaba estructuras

---

<sup>77</sup> Jiménez Moyano, Francisco, op. cit., nota 61, p. 29.

<sup>78</sup> Ídem.

<sup>79</sup> Clausewitz, Carl von, *De la Guerra*, trad. Celer Pawlowsky, Madrid, Ministerio de Defensa, t.II, p. 853

<sup>80</sup> *Ibidem.*, p. 854.

<sup>81</sup> Ludendorff, Erick vom, *Der totale Krieg: Theorie und praxis 1943-1945*, Dresden, Postfach, 2011.



de gobierno que organizaran la producción para los eventos de emergencia bélica y también centralizó la inteligencia en una sola agencia.<sup>82</sup>

Nace así en el mundo político y jurídico el concepto de seguridad nacional<sup>83</sup>, el cual no se limita a incorporar las amenazas inminentes a la seguridad de una nación, sino que se extiende también a las amenazas en contra de los “intereses” de dicho país.<sup>84</sup> En consecuencia, se requiere un aparato de inteligencia que en tiempo de paz esté monitoreando las intenciones de otros países. En ese contexto, Sherman Kent, padre de la inteligencia norteamericana, afirma que la inteligencia de “alto nivel”, es decir, “el conocimiento indispensable a nuestro bienestar y seguridad, que es tanto el conocimiento constructivo con el cual podemos trabajar hacia la paz y la libertad en todo el mundo, como el conocimiento necesario para la defensa de nuestro país y sus ideales”.<sup>85</sup>

En términos generales, se define a la inteligencia para la seguridad nacional como “el conocimiento actual y anticipado del mundo que permita a los líderes civiles y mandos militares considerar alternativas de opción y resultados de las decisiones”.<sup>86</sup> Loch K. Johnson sostiene que en su concepto están involucradas sus cuatro dimensiones a saber: información, proceso, misiones y organizaciones.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> U.S. Congress, *National Security Act*, op. cit., nota 39.

<sup>83</sup> La doctrina Truman es un ejemplo de la extensión de los intereses, pues en su discurso para apoyar a Grecia y Turquía contra las guerrillas comunistas se sentenció que “está involucrada la seguridad nacional” de los EEUU.

<sup>84</sup> Sobre esta evolución, ver Stuart, Douglas T., *Creating the National Security State: A history of the law that transformed América*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

<sup>85</sup> Kent, Sherman, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, 2ª Ed., Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1978, p. 18.

<sup>86</sup> O’Leary, Margaret R., *The Dictionary of Homeland Security and Defense*, Lincoln, iUniverse, 2006, p. 258.

<sup>87</sup> Johnson, Loch K., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 5-6.

### 1.3.3. Investigación del delito

El padre de los servicios modernos de inteligencia, Wilhem Stieber, inició su carrera en el mundo de la inteligencia realizando investigaciones criminales<sup>88</sup>. Sus técnicas de infiltración fueron conocidas por el Ministerio del Interior prusiano le solicita investigar a la Liga Internacional Comunista, dirigida desde Londres por Engels y Marx, entre otros.<sup>89</sup>

Por otro lado, algunas fuentes de inteligencia ya se practicaban por las fuerzas del orden de la capital del Imperio Británico, donde fueron autorizadas técnicas como el uso de informantes y las infiltraciones, en varias leyes promulgadas entre 1692 y 1706.<sup>90</sup>

Sin embargo, una versión moderna de la inteligencia para el combate de la criminalidad es la impulsada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, el cual publicó un manual elaborado por dos expertos conocedores de “los procesos y operaciones de inteligencia a nivel nacional”, según reza su introducción. El objetivo de dicho manual era brindar ese conocimiento y experiencia sobre los problemas planteados... por su necesidad de desarrollar y mejorar la inteligencia dirigida contra el crimen organizado”.<sup>91</sup>

La práctica ha cobrado mucha relevancia y actualmente se le denomina en inglés "law enforcement intelligence" (o su sinónimo "criminal intelligence") refiriéndose a

---

<sup>88</sup> Stieber, Wilhelm, *The Chancellor's Spy. The revelations of the chief of Bismarck's secret service*, New York, Grove Press, 1979, pp. 15-17.

<sup>89</sup> *Ibidem.*, p. 28.

<sup>90</sup> Rumbelow, Donald, *I Spy Blue: The police and crime in the city of London from Elizabeth I to Victoria*, London, Cedric Chivers Limited, 1971, p. 66.

<sup>91</sup> Godfrey, E. Drexel, y Harris, Don R., *Basic Elements of Intelligence: A manual of theory, structure and procedures for use by law enforcement agencies against organized crime*, Washington, D.C., Law Enforcement Assistance Administration, 1971, p. iii.

la responsabilidad del aparato de seguridad para hacer cumplir la ley penal.<sup>92</sup> Es definida como "el producto de un proceso analítico que proporciona una perspectiva integrada para la información dispar sobre el crimen, las tendencias del crimen, las amenazas criminales y a la seguridad, así como las condiciones asociadas con la criminalidad".<sup>93</sup>

#### 1.3.4. *Prevención del delito*

El nacimiento de la inteligencia centrada en la prevención del delito no existe como tal, porque en el concepto anglosajón de "law enforcement" está incluida la prevención, identificación y persecución de los delitos. Sin embargo, el novedoso modelo denominado "intelligence-led policing" está destinado precisamente a las policías, las cuales por lo general están separadas de las agencias de investigación delictiva y tienen como principal tarea el patrullaje y el orden público (sanciones administrativas).

La inteligencia policial (o acción policial basada en inteligencia)<sup>94</sup> tiene su origen en el condado de Kent, Reino Unido, el cual fue duramente cuestionado por su ineficiencia en el combate al crimen. La Comisión de auditoría recomendó que "un mayor uso de inteligencia obtenida de informantes y otras fuentes para prevenir y detectar delitos generaría un uso eficaz y eficiente de los recursos policiales".<sup>95</sup>

Uno de los más reconocidos estudiosos de este nuevo ámbito de la inteligencia la define en los siguientes términos:

---

<sup>92</sup> Carter, David L., *Law Enforcement Intelligence: A guide for state, local, and tribal law enforcement agencies*, U.S. Department of Justice, 2009, p. 11.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>94</sup> Con este término se tradujo *intelligence-led policing* en un libro de reciente publicación. Ver Guerrero Gutiérrez, Eduardo (comp.), *Inteligencia Policial*, Ciudad de México, EAPDF, 2013.

<sup>95</sup> Anderson, Richard, "Intelligence-Led policing: a british perspective", Smith, A. (ed.), *Intelligence-Led Policing: International perspectives on policing in the 21st century*, Lawrenceville, International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts, 1997, p. 5.

La acción policial basada en la inteligencia es un modelo de gestión y una filosofía organizacional, donde el análisis de datos y la inteligencia criminal son fundamentales para crear un marco de toma de decisiones objetivo, que facilite la reducción, interrupción y prevención de los delitos y conflictos, a través tanto de la dirección estratégica como de estrategias eficaces de aplicación de la ley focalizadas en delincuentes prolíficos y peligrosos.<sup>96</sup>

### 1.3.5. Financiera

La inteligencia financiera no constituye un ámbito propiamente autónomo de la inteligencia, sino una dimensión especializada para combatir aquellos delitos que mueven grandes capitales a través del sistema financiero nacional e internacional, tales como crimen organizado, corrupción y financiación al terrorismo.

El origen podría trazarse en las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas firmado en 1988. En las negociaciones hubo consenso que “la privación de elementos criminales del producto de sus delitos” era una herramienta importante para combatir el crimen organizado y otros delitos serios.<sup>97</sup>

Sin embargo, en el desarrollo e implementación de las estrategias para combatir el lavado de dinero, varios países cayeron en cuenta que tenían un acceso limitado a información financiera relevante, por lo que se hizo evidente la necesidad de involucrar al sistema financiero en dichas estrategias, buscando preservar aquellas condiciones necesarias para su operación eficiente.<sup>98</sup>

Las Unidades de Inteligencia Financiera son pues “agencias que recaban reportes de transacciones sospechosas, tanto de instituciones financieras como de otras

---

<sup>96</sup> Ratcliffe, Jerry, *Intelligence-Led policing*, Abingdon, Routledge, 2011, p. 6.

<sup>97</sup> Gleason, Paul y Gottselig, Glenn (eds.), *Financial Intelligence Units: An Overview*, Washington, DC, World Bank, 2004, p. 1.

<sup>98</sup> Ídem.

personas y entidades, para analizar y difundir la información resultante entre las agencias de aplicación de la ley y las UIF extranjeras para combatir el lavado de dinero".<sup>99</sup> Asimismo, fue necesario crear una agencia u oficina central para conocer, evaluar y procesar los reportes de las actividades financieras sospechosas, naciendo así las denominadas Unidades de Inteligencia Financiera.

Una definición que proponemos para efectos de esta investigación es la siguiente: la inteligencia financiera es la división especializada de la inteligencia criminal, responsable de recabar y analizar información sobre actividades financieras sospechosas, generando productos de inteligencia útiles en el combate al lavado de dinero presente en el crimen organizado, la corrupción y el financiamiento al terrorismo.

## **1.4. Origen y evolución**

### *1.4.1. Origen de la inteligencia*

Las actividades de inteligencia han existido desde los primeros imperios. El imperio de los faraones, cuya primera dinastía data del año 3,000 a.C., nos permite encontrar evidencias arqueológicas de la existencia de dichas actividades, las cuales eran practicadas para la defensa de las fronteras como para operaciones bélicas de expansión. Francis Dvornik sostiene que la expansión política a gran escala, que comenzó por primera vez en Egipto en el reinado de Tutmosis I (siglo XV a.C.), propició "naturalmente la necesidad de información rápida de todas las provincias del imperio, así como de las actitudes de las tribus y naciones vecinas".<sup>100</sup> Otro autor, Janusz Piekalkiewicz, coincide que Egipto es en donde pueden rastrearse los orígenes de lo que actualmente sería un servicio de inteligencia, e incluso, menciona la existencia de evidencia arqueológica con una

---

<sup>99</sup> *Ibidem.*, p. 4.

<sup>100</sup> Dvornik, Francis, *Origins of Intelligence Services*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1974, p. 4.

antigüedad de 2,000 años a.C.: una tablilla de arcilla de un guardia de frontera donde informa sobre "mensajes luminosos de fuego" de las tribus fronterizas. La tablilla fue encontrada cerca de la ciudad de Mari, en la actual frontera de Siria e Irak.<sup>101</sup>

Existen más evidencias arqueológicas que nos permiten identificar diferentes necesidades informativas que cubrían dichas actividades de inteligencia: a) guerras de expansión; b) defensa de las fronteras; y c) sublevaciones internas. En este último rubro, la información provenía de "agentes secretos egipcios reclutados de entre la población nativa", según una inscripción que data del reinado de Tutmosis II.<sup>102</sup> Así pues, Dvornik afirma que "podríamos decir con sustento que era un servicio de inteligencia predominantemente efectivo, el cual auxiliaba a los grandes Faraones de la Octava Dinastía en la construcción del primer gran imperio en la historia humana y en protegerlo contra toda amenaza".<sup>103</sup>

Un dato sobre el uso de espías -en la disciplina profesional se le denomina hoy inteligencia humana- se encuentra relatado curiosamente en la Biblia, cuando Dios le ordena a Moisés enviar a doce espías a coleccionar información de Canaan para efectos de conquista.<sup>104</sup> El relato bíblico es considerado por tratadistas actuales como "uno de los relatos detallados de colección y análisis de inteligencia más viejos disponible en registros escritos".<sup>105</sup> Aunque la información que trajeron a Moisés no resultó en una invasión, uno de los doce participantes, Josué, usaría espías

---

<sup>101</sup> Piekalkiewicz, Janusz, *Weltgeschichte der Spionage: Agenten, Systeme, Aktionen*, München, Südwest Verlag, 1988, p. 16.

<sup>102</sup> Dvornik, op. cit., nota 100, p. 10.

<sup>103</sup> Ibidem, pp. 9-10.

<sup>104</sup> Números, 13:1-33.

<sup>105</sup> Walton, Timothy, *Challenges in Intelligence Analysis: Lessons from 1300 BC to the Present*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 33. La fecha estimada del relato es siglo XIII a.C.

posteriormente para la conquista de la ciudad amurallada de Jericó, suceso conocido como "los dos espías y la prostituta Rahab".<sup>106</sup>

Es también importante mencionar dos textos antiguos que hablan sobre las actividades de inteligencia para las decisiones militares y de gobierno. El primero aparece en China en el siglo IV a.C., bajo el título de *El Arte de la Guerra*, atribuyéndose su autoría a un general llamado Sun Tzu. El último de los trece capítulos que componen la obra se titula "Inteligencia y Espionaje"<sup>107</sup> y está dedicado a la importancia de desarrollar buenas fuentes de información, especificando cinco tipos de fuentes y la mejor manera de manejar cada una de ellas. El autor es contundente sobre la importancia de la información anticipada:

"Una operación militar significa un gran esfuerzo para el pueblo, y la guerra puede durar muchos años para obtener una victoria de un día. Así pues, fallar en conocer la situación de los adversarios por economizar en aprobar gastos para investigar y estudiar a la oposición es extremadamente inhumano, y no es típico de un buen jefe militar, de un consejero de gobierno, ni de un gobernante victorioso. Por lo tanto, lo que posibilita a un gobierno inteligente y a un mando militar sabio vencer a los demás y lograr triunfos extraordinarios es la información anticipada. Esta información no puede obtenerse de fantasmas ni espíritus, ni se puede tener por analogía, ni descubrir mediante cálculos. Debe obtenerse de personas; personas que conozcan la situación del adversario".<sup>108</sup>

Janusz Piekalkiewicz sostiene que Sun Tzu dio al mundo "el primer análisis de la técnica del espionaje, cuyos principios siguen teniendo validez en la organización de un servicio de información".<sup>109</sup>

El segundo texto aparece en la India bajo el título *Artha-shastra* y se atribuye su autoría aun ex ministro del Imperio Mauria de nombre Chanakya o Kauṭilya (350-275 a.C.). La obra prescribe reglas para el ejercicio del poder y los ministerios que

---

<sup>106</sup> Josué, 2:1-20.

<sup>107</sup> Así traduce Chow-Hou Wee los caracteres chinos (用間, 用間). Otras traducciones son "Sobre el Uso de Espías" o "El Uso de Inteligencia".

<sup>108</sup> Sun Tzu, op. cit., nota 73, Cap. XIII. Sobre el Uso de Espías.

<sup>109</sup> Piekalkiewicz, op. cit., nota 101, p. 29.

deben establecerse, proponiendo entre ellos “la institución de los espías”, los cuales serán útiles al gobernante en todos los aspectos del arte de gobernar. Los espías podrán vigilar a los ministros y ver quiénes son trabajadores y quienes corruptos; podrán escuchar el descontento y las conspiraciones entre los parientes del gobernante para ocupar el trono; y podrán escuchar clandestinamente de los movimientos de disidencia.<sup>110</sup> También prescribe que los espías no deban conocerse entre sí, que la información que transmitan sea verificada por varias fuentes y que sean usados traidores para detectar los espías de reyes extranjeros.<sup>111</sup>

Otro antecedente que debemos señalar de la Edad Antigua, es la aparición de la protección de la información a través del cifrado de mensajes, fenómeno que se consolida en el Imperio Romano y que nos lega el primer sistema conocido como *Cifrado César*, el cual recibe su nombre en honor a Julio César que lo usó según el historiador Suetonio Tranquilo quien así se refiere: "...si había alguna necesidad de secrecía, [Julio César] escribía en cifrado; es decir, usaba el alfabeto de tal manera, que no podría formarse ninguna palabra en particular. La manera de descifrar estas epístolas era sustituir la cuarta letra por la primera letra, como *d* por *a*, siguiendo subsecuentemente para las otras letras".<sup>112</sup>

En la actualidad, el cifrado y protección de información es parte de una de las disciplinas de la inteligencia, la contrainteligencia. La existencia del cifrado tanto en la antigüedad como en el mundo moderno es una prueba evidente de la existencia real o percibida de amenazas, pues la protección de las comunicaciones busca evitar una posible interceptación que pueda ocasionar ventaja al conocerse la estrategia e intenciones del rival o enemigo.

---

<sup>110</sup> Kautilya, *Kautilya's Arthashastra*, trad. R. Shamasastri, [http://dharmarajya.swarnayug.org/uploads/1/2/1/8/12185983/arthashastra\\_of\\_chanakya.pdf](http://dharmarajya.swarnayug.org/uploads/1/2/1/8/12185983/arthashastra_of_chanakya.pdf), pp. 27-31.

<sup>111</sup> *Ibid.*, Libro 1, Capítulo XIII.

<sup>112</sup> Suetonio Tranquilo, *The Lives of the Caesars*, "Julio César", <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.02.0132>, ch.56.



### 1.4.2. Evolución de la inteligencia

El español Diego Navarro, una de las autoridades más reconocidas de habla hispana, afirma que la inteligencia tiene un "carácter atemporal" como una actividad "inherente" a la propia naturaleza humana.<sup>113</sup> Es decir, para él, las actividades de inteligencia han existido sin muchos cambios, pues "el concepto o los fundamentos de la inteligencia permanecieron prácticamente inmutables en cualquier episodio histórico por cuanto la generación de conocimiento fue y es el resultado de un proceso y una normalización de la naturaleza intelectual".<sup>114</sup> Acepta que hubo factores que le dieron ciertas particularidades a la inteligencia, lo cual argumenta en los siguientes términos: "en cada momento de la historia, la propia concepción tanto de las relaciones internacionales como de la conducción de la guerra, o la identificación de oportunidades de expansión política y comercial, determinaron las particularidades de la misión, función y estructuras de los organismos de información e inteligencia".<sup>115</sup>

Esta postura contrasta con el norteamericano Michael Warner, quien, en una obra extraordinaria por sus fuentes y su análisis, concluye que hubo una evolución muy importante en la inteligencia, al grado que debe distinguirse entre espionaje e inteligencia: "espionaje podría ser tan antiguo como la historia, pero lo que denominamos inteligencia es algo mucho más nuevo". El considera que hubo una evolución estructural lo cual explica en los siguientes términos:

La inteligencia, como pasó a ser vista en el siglo veinte, significa algo más allá que intercepciones por ojos de cerradura o abrir sobres con vapor. De hecho, la inteligencia toma una multiplicidad de significados, algunos solo ligeramente superpuestos. Se mantiene como sinónimo de espionaje, por supuesto, pero también pasó a significar cualquier tipo de información que los decisores podrían necesitar para elegir un curso de acción. También

---

<sup>113</sup> Navarro, Diego, *¡Espías! Tres Mil Años de Información y Secreto*, Madrid, Plaza Valdés y Editores, 2009, p. 19.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 31.

pasó a significar el sistema total que conduce la función estatal de espionaje (y contraespionaje), la recolección de secretos y no-secretos para ministros o comandantes, la interacción con servicios de inteligencia amigables y el producto del trabajo de estas funciones. En pocas palabras, estas actividades secretas han sido sistematizadas como inteligencia, en ambos sentidos, profesional e institucional, y ellos trabajan colectivamente - aunque no siempre conscientemente- para efectos estratégicos.<sup>116</sup>

Warner también resalta las características de la inteligencia hoy en día, la cual no solo está restringida a actores estatales, sino que también la practican corporaciones e individuos, en razón de su propagación:

Hace un siglo, casi cualquier estado, grande o pequeño, podría ser competitivo en el espionaje. Hace cincuenta años solo las alianzas de la Guerra Fría aglomeradas alrededor de los dos superpoderes podrían realizar actividades de inteligencia confiables para comprender e influenciar los eventos fuera de sus propias fronteras -y a veces ni siquiera ahí. Hoy, sin embargo, muchos estados pueden hacerlo una vez más; y, lo que es más, las entidades privadas e incluso individuos (algunos por motivos criminales) pueden recabar secretos y manipular eventos alrededor del mundo. De hecho, muchos de estos nuevos agentes de inteligencia sienten que tienen una necesidad de hacerlo, no sea peor que hacer más para ellos que lo hacen a los demás. Las capacidades necesarias para "hacer" inteligencia se han difundido alrededor del mundo y a través de las sociedades; literalmente puede ser adquiridas en línea. Los problemas causados por esta propagación de la inteligencia, más aún, ahora traspasan los servicios de inteligencia a las oficinas corporativas y las casas privadas. En pocas palabras, la inteligencia ha intercambiado la exclusividad por la ubicuidad.<sup>117</sup>

Otra postura similar pero que utiliza el término "revolución" es la de Willian E. Colby, quien fuera Director de la C.I.A. en la administración Nixon. Él sostiene que ha "cambiado la naturaleza de la inteligencia" debido a tres revoluciones:

Tres revoluciones han tenido lugar en la inteligencia americana desde que se convirtió en un servicio profesional permanente... Estos grandes cambios son: el rol "central que el análisis

---

<sup>116</sup> Warner, Michael, *The Rise and Fall of Intelligence. An International Security History*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2014, p. 3.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 1.

ha adquirido desde 1942; la revolución tecnológica resultante del U-2 y los satélites, la electrónica y las computadoras; y la evolución del espía como un colaborador, pero ya no cómo el rasgo "central" del proceso. Cada uno de estos tres cambios revolucionarios, y todos a su vez sumados, han cambiado la naturaleza de la inteligencia del servicio espía secreto dependiente solo del monarca.<sup>118</sup>

Una última característica que debe resaltarse en la evolución de los servicios de inteligencia es su adaptación a la democracia. El reconocido tratadista inglés Peter Gill sostiene que el factor que más influyó en algunos países como EEUU y Reino Unido fue "el rápido crecimiento de documentación de inteligencia disponible al público" en razón de las leyes de libertad de información y la política de remitir expedientes a los archivos públicos.<sup>119</sup> Sostiene que esta apertura permitirá teorizar sobre la inteligencia con el ánimo de mejorarla y/o hacerla más democrática. Este deseo no escapa de la realidad mundial donde existen países no democráticos y que por supuesto están exentos de las restricciones que rigen una democracia a las acciones de gobierno.

#### *1.4.3. La inteligencia en la actualidad*

Es importante para esta investigación dejar evidencia que las actividades de inteligencia se han practicado desde los albores de la humanidad hecha gobierno, pero también es importante esclarecer la evolución de dichas actividades hasta su práctica en un estado democrático moderno, pues para efectos teóricos debemos describir su situación actual, tanto en su dimensión estructural como procedimental.

---

<sup>118</sup> Colby, Willian E., "Recruitment, training and incentives for better analysis", en Godson, Roy (ed.), *Intelligence Requirements for the 1980's: Analysis and Estimates*, Washington, DC, National Strategy Information Center, 1982, p. 163.

<sup>119</sup> Gill, Peter, "Theories of intelligence: where are we, where should we go and how might we proceed", en Gill, Peter et al. (eds.), *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Abingdon, Routledge, 2008, p. 208.

Un documento para describir las actividades de inteligencia en la actualidad fue publicado por el Centro Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (su acrónimo en inglés DCAF), el cual inicia definiendo la inteligencia en estos términos: "se denomina inteligencia al conocimiento y comprensión que tiene un Estado de su entorno estratégico, alcanzado a través de la recopilación y el análisis de las fuentes de información secretas y públicas".<sup>120</sup> Complementa dicha definición anotando que la "inteligencia también puede denotar: las organizaciones que generan ese conocimiento; las actividades a las que se dedican estas organizaciones; los procesos organizacionales que dirigen estas actividades; y el producto que resulta de estas actividades".<sup>121</sup> Esta última acotación ha sido la marca definitoria de la inteligencia, es decir, considerarla como organización, actividad, proceso y producto; su origen viene de quien es denominado "padre de la inteligencia", el norteamericano Sherman Kent, quien en su libro *Strategic Intelligence for American World Policy* sentaría las bases de la disciplina y se refirió precisamente a la inteligencia como conocimiento (producto), organización y actividad, dividiendo su obra en estos apartados correspondientes.<sup>122</sup>

## **Conclusiones**

El objetivo de este primer capítulo era delimitar el concepto de inteligencia a través de las diferentes definiciones que nos ofrecen los léxicos común, especializado y legal.

El estudio de las diferentes definiciones nos permitió identificar tres elementos o ejes sobre los cuales orbitan dichas definiciones:

---

<sup>120</sup> DCAF, "Servicios de Inteligencia", op. cit., nota 6, p. 1.

<sup>121</sup> Ídem.

<sup>122</sup> Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, Princeton, 1966. La primera edición fue publicada en 1949, dos años después de la creación de la CIA.

- a) la inteligencia es información, producto o proceso;
- b) la inteligencia implica varias actividades organizadas en etapas según el denominado ciclo de inteligencia;
- c) el ciclo de inteligencia organiza las etapas de dirección, recolección, procesamiento, análisis y diseminación; y
- d) la inteligencia aplica estos procesos a diferentes ámbitos, siendo los más comunes la defensa, seguridad nacional, la investigación del delito, la prevención del delito y el lavado de dinero.

El estudio realizado sobre el ciclo de inteligencia nos permite observar que las actividades de inteligencia tienen diferentes actividades, las cuales son de naturaleza diversa en cada una de sus etapas. Esta diferenciación será relevante en el siguiente capítulo dedicado al análisis de la naturaleza jurídica de dichas actividades.

Asimismo, identificamos que la inteligencia no es propia o exclusiva de un ámbito como la defensa. Si debemos reconocer que la inteligencia tiene un origen militar, pero evolucionó como una disciplina holística con ampliación a otros ámbitos. Esta diferenciación de los diferentes ámbitos de la inteligencia también tiene una relevancia en el análisis de su naturaleza jurídica, pues no pueden tener el mismo tratamiento las actividades de inteligencia en la guerra y que en la prevención del delito.

Por último, es importante señalar que las actividades de inteligencia se vieron obligadas a adaptarse a las exigencias de un régimen democrático, sin estar exentos de un proceso de conflicto, debate y ajustes, mismo que será analizado en el capítulo siguiente.



## **Naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia**

### **Introducción**

Este capítulo está dedicado al análisis de la naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia, tal como lo menciona su título. El análisis de la naturaleza jurídica es una de las cuestiones más discutidas y que más a menudo enfrenta cualquier jurista sobre las instituciones que investiga.

En el caso que nos ocupa, es imprescindible realizar dicho análisis para resolver prejuicios e ideas erróneas sobre lo que constituyen realmente las actividades de inteligencia. El capítulo inicia con una aproximación al estado del arte, es decir, una relación de estudios o investigaciones con enfoque jurídico, que hayan abordado directa o indirectamente alguna característica constitutiva de dicha naturaleza. Posteriormente, se analizarán separadamente varios conceptos e instituciones que le sirven de marco referencial a la naturaleza de dichas actividades. Antes, sin embargo, es necesario precisar qué se entiende por el concepto de naturaleza jurídica.

### **2.1. ¿Qué es la naturaleza jurídica?**

El filósofo del derecho Jose Lois Estevez publicó un ensayo muy ilustrativo para comprender qué debe entenderse por naturaleza jurídica. El autor inicia con una acusación provocativa, pues afirma que “los juristas están continuamente intentando desentrañar la naturaleza de multitud de instituciones antes de haber resuelto qué hay que entender por naturaleza jurídica y de qué forma puede ésta

ser adecuadamente descifrada”.<sup>123</sup> Su argumentación me obliga a dedicar unas líneas para evitar caer en el grupo de los acusados.

Estévez analiza varios textos de juristas que utilizan un apartado sobre la naturaleza jurídica de las instituciones que estudian y las agrupa en cuatro categorías diferentes según su actitud. La primera categoría corresponde al *rutinarismo ingenuo* que agrupa a “aquellos juristas que, sin conciencia clara del fondo de las investigaciones que emprenden, siguen una inveterada costumbre sin experimentar siquiera la inquietud de preguntarse a qué necesidad responde”.<sup>124</sup> La segunda categoría corresponde a los juristas que entienden la naturaleza jurídica como *esencia*, derivado de la influencia de la filosofía aristotélico-escolástica que podría verosímelmente haberla “exportado al campo jurídico”. La búsqueda de la esencia en dicho enfoque filosófico implica la indagación que responda a preguntas tales como qué es la cosa (experiencia), qué la diferencia de otras cosas y cuáles son sus perfecciones ulteriores.<sup>125</sup> La tercera categoría está basada en la postura del italiano Carlo Alberto Maschi quien sostiene que “el concepto y el término naturaleza se encuentran utilizados a menudo por la jurisprudencia clásica haciendo referencia a instituciones jurídicas singulares”.<sup>126</sup> En consecuencia, el perfil de cualquier institución jurídica, es decir, su estructura, habrá de venir determinada por el conjunto de las normas jurídicas que la regulan. La cuarta categoría agrupa a aquellos autores que ven la naturaleza jurídica como *categoría, tipo o género*. Uno de sus exponentes, el francés Adhemar Esmein afirma que “la naturaleza jurídica de una institución estriba en los procedimientos

---

<sup>123</sup> Estévez, José Lois, Sobre el concepto de naturaleza jurídica, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1956, no 4, pp. 159-160.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>125</sup> *Ibidem*, pp. 161-162.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 165.



técnicos, en las categorías jurídicas por cuya mediación el Derecho realiza y, sanciona la idea general que a esa institución sirve de principio”.<sup>127</sup>

Ante esta variedad de actitudes y posturas, el autor acepta en principio que el concepto de naturaleza jurídica implica instituciones jurídicas, pero propone criterios para realizar dicho análisis. Primero debe realizarse una *calificación jurídica*, valiéndose el jurisconsulto del conocimiento de los conceptos jurídicos que por anticipado posee: “estos conceptos expresan sintéticamente la esencia de las instituciones; en cuanto que señalan las notas que individualizan y distinguen una institución jurídica de todas las otras”.<sup>128</sup> Posteriormente, se debe efectuar un *deslinde de las instituciones limítrofes*, “sobre todo cuando las proposiciones normativas son incompletas y dejan regiones intermedias con valor de verdad ambiguo”.<sup>129</sup> En tercer lugar, debe contextualizarse para integrarla a “múltiples proposiciones jurídicas”. Así podrá interpretarse en una doble perspectiva, es decir, en los “hechos y la norma”.<sup>130</sup> Un cuarto criterio tiene que ver con la “movilización expansiva del ordenamiento jurídico” tendiente a subsanar o suplir ante alguna laguna de la ley. Por último, debe analizarse en el contexto del mínimo de instituciones irreductibles, buscando “qué instituciones tienen auténtica individualidad y cuáles, por el contrario, no son más que casos particulares de otras instituciones en las que pueden ser disueltos perfectamente”.<sup>131</sup>

Para efectos prácticos, el análisis de la naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia se plantea en el contexto de aquel mínimo de instituciones y principios del derecho público que permitan identificar la causa de su existencia, sus características y sus diferencias.

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 166-167.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>129</sup> *Ídem*.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 172.

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 172-173.

La naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia no se ha expuesto expresamente en otro trabajo. Las publicaciones están dominadas por un enfoque técnico, influenciado por la formación de los autores. Sin embargo, debemos señalar que algunos trabajos fueron desarrollados por profesionales del derecho, aportando elementos que servirán para la tarea propuesta en este capítulo. Los trabajos con este enfoque jurídico se relacionan a continuación.

## **2.2. Trabajos jurídicos sobre las actividades de inteligencia**

### *2.2.1. Halpering y Hoffman (1977)*

El trabajo de Morton H. Halpering y Damieñ Hoffman titulado *Freedom vs. National Security*, es una obra importante en el estudio de la inteligencia y las libertades fundamentales, con base a las diversas resoluciones el poder judicial. En palabras de los autores, el objetivo del libro es “explicar cómo los tribunales han intentado equilibrar las necesidades de seguridad nacional, según lo determinado por el Presidente y el Congreso, en contra de los derechos constitucionales de los estadounidenses”.<sup>132</sup>

La obra está estructurada en ejes temáticos relacionados con el ejercicio de potestades excepcionales que implican a su vez limitaciones a los derechos constitucionales de los norteamericanos. Cada tema se ilustra con una o varias resoluciones judiciales que dirimen la controversia derivada de la colisión de las necesidades de la seguridad nacional y algunos derechos constitucionales. Por ejemplo, el caso de *Estados Unidos vs. Totten* de 1876 que sirve para ilustrar la potestad presidencial para clasificar información y negar su divulgación o acceso, incluso cuando sea requerida para sustentar una acción. En dicho caso, se negó dar a conocer los detalles de la contratación de un agente secreto por el Presidente

---

<sup>132</sup> Halpering y Hoffman, *Freedom vs. National Security: secrecy and surveillance*, New York, Chelsea House Publisers, 1977, p. ix.

Lincoln para introducirse en territorio confederado y proporcionar información militar del Ejército Confederado, en el marco de la Guerra Civil Norteamericana.<sup>133</sup>

La relevancia de esta obra es incuestionable, pues representa una primera sistematización de resoluciones judiciales organizadas según los derechos constitucionales afectados y nos permite, implícitamente, identificar aspectos esenciales para exponer más adelante la naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia. Sin embargo, la obra se extiende a todos los aspectos de la seguridad nacional, es decir, no está enfocada a la inteligencia. También debe aclararse que está limitada al ámbito de la seguridad nacional, no incluyendo otros ámbitos como lo son la seguridad pública y la investigación criminal.

### 2.2.2. *Lustgarten y Leigh (1994)*

La obra de los ingleses Laurence Lustgarten y Ian Leigh, titulada *In from the cold: National security and parliamentary democracy* es un estudio monumental a todos los aspectos sustanciales que un sistema democrático impone a los servicios de inteligencia. Los autores anuncian desde el inicio cuál es su intención: “como académicos de derecho público, nuestro principal interés ha sido explorar la aplicación de los temas recurrentes del constitucionalismo en el ámbito de la seguridad y la inteligencia”.

Uno de los capítulos está dedicado a la dimensión jurídica básica de los servicios de inteligencia, la cual denominan “mandato legal”. Los autores sostienen que “la idea de que las agencias de seguridad requieren algún fundamento en la legalidad es muy reciente” y que aún no ha logrado una total aceptación.<sup>134</sup> Afirman que “al

---

<sup>133</sup> *United States v. Totten*, 92 US 105 / 1875. Transcrito por Halperin y Hoffman, op. cit., nota 132, pp. 156-157.

<sup>134</sup> Lustgarten, Laurence y Leigh, Ian, *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 374.

igual que la conducta de todos los asuntos militares, fueron creados y mantenidos bajo la prerrogativa real”.<sup>135</sup>

Los autores analizan varios aspectos del mandato legal de los servicios de inteligencia y concluyen que un mandato estricta y cuidadosamente definido tiene dos importantes funciones. La más obvio consiste en establecer “los límites de la información que la organización puede coleccionar legítimamente y las actividades que tomaría para inhibir o neutralizar”. La segunda constituye “una protección para las agencias mismas”, pues sirve como escudo cuando existan presiones para “operar incorrectamente”.<sup>136</sup>

La relevancia de este estudio radica en la importancia que le otorga al mandato legal que es a su vez la justificación de las actividades de inteligencia, pero también su límite. La naturaleza de las actividades de inteligencia tiene como punto de partida la existencia de amenazas que deben monitorearse, investigarse y neutralizarse como una garantía primigenia de cualquier estado.

### 2.2.3. M<sup>a</sup> Concepción Pérez Villalobos (2002)

La académica de la Universidad de Granada publicó una obra importante para comprender algunas características de la naturaleza de las actividades de inteligencia, la cual se titula *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*.

El primer aspecto que saca a la luz es la necesidad de contar con servicios de inteligencia, los cuales, al igual que cualquier entidad o ciudadano, están “obligados al respeto y a la garantía de aquellos derechos que la Constitución reconoce como

---

<sup>135</sup> “Un poder heredado por el gobierno central de la monarquía en su capacidad histórica como la rama ejecutiva del gobierno” y en consecuencia no puede ser regulado por el poder legislativo. Ver Cane, Peter, *Administrative Law*, 4th ed., Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 3-4.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. 410-411.

fundamentales”.<sup>137</sup> Sostiene que junto a las garantías constitucionales de los derechos se encuentran los límites de éstos, pero “tales limitaciones no son generales, sino que están sometidas a un régimen especial acogido en la ley y a un control jurisdiccional que garantiza la legitimidad de la restricción”. Este aspecto representa la parte sustancial de su obra, reconociendo que “la función de los servicios de inteligencia es la obtención de información”, la cual en algunas ocasiones solo se logra a partir de los límites señalados directamente o bien derivados de manera mediata o indirecta y justificados “por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos”.<sup>138</sup>

Un segundo aspecto que saca a la luz la autora es el denominado *principio de intervención indiciaria*, mismo que será elemento indispensable para comprender y “diferenciar” las actividades de inteligencia de otras actuaciones regidas en los procedimientos de investigación criminal. La autora sostiene que “la investigación de los servicios de inteligencia no tiene que basarse en un indicio de delito; en la mayoría de las ocasiones lo que se pretende es precisamente obtener información relacionada con actividades de una persona o personas, que no tienen ni que tener apariencia delictiva”.

Tanto el aspecto relacionado con los *límites de los derechos fundamentales*, de los cuales surgen potestades excepcionales para la realización de las actividades de inteligencia, como el otro relativo al *principio de intervención indiciaria*, serán fundamentales para el objetivo del presente capítulo.

---

<sup>137</sup> Pérez Villalobos, M<sup>a</sup> Concepción, *Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 2002, p. 11.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 79.

#### 2.2.4. Ian Leigh (2003)

Esta publicación del Dr. Ian Leigh fue una colaboración para el Centro Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, titulada *Democratic control of security and intelligence services: a legal framework*. El objetivo es “proporcionar un mapa o matriz de normas legales que rijan la reforma del sector de la seguridad”.<sup>139</sup>

Aunque en su metodología se propuso mapear las normas legales existentes del sector de la seguridad, constituía el “primer paso hacia la generación de estándares normativos para el marco legal del sector, que puede constituir una herramienta crítica para mejorar las leyes existentes y un modelo para los estados de transición”.<sup>140</sup> En consecuencia, viene a constituir más un enfoque prescriptivo de cómo debe ser un marco normativo adecuado para el gobierno democrático de la seguridad.

Para efectos del análisis de la naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia, su aporte radica en el esquema analítico constituido por la matriz, en la cual están los tres niveles normativos (constitucional, legal y reglamentario) en un eje y se cruzan con las dimensiones que consideran relevantes para el desempeño adecuado de los servicios de inteligencia: estructura legal; mecanismos de rendición de control; poderes de vigilancia; control de fuentes humanas; obtención, retención y uso de información; y supervisión independiente.

#### 2.2.5. Carlos Ruiz Miguel (2007).

El catedrático de la Universidad de Salamanca participó desde su fundación en el Máster en Analista de Inteligencia de España. La comunidad académica también

---

<sup>139</sup> Leigh, Ian, “Democratic Control of Security and Intelligence Services: a legal framework”, *Working Paper N°119*, Geneva, DCAF, 2003, p. 1.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 3.

inició un trabajo editorial con la publicación periódica *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, en cuyo número 2 apareció el ensayo de Ruiz Miguel titulado “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”.

El objetivo de su ensayo era argumentar que “la solución que se adopte acerca de qué organización, qué abanico de competencias y qué control deba regir para los servicios secretos estará en función de cuál se considere que es el fundamento de la presencia de los mismos en el Estado constitucional”.<sup>141</sup> En otras palabras, el fin público de valor de los servicios de inteligencia determinará su organización, sus competencias y los controles que deban regir.

Esta argumentación representa una abstracción propia de la ciencia del derecho que busca identificar implícitamente la naturaleza de la institución estudiada, siendo el caso del autor los servicios de inteligencia en sus diferentes ámbitos. El autor menciona “la defensa militar, las relaciones internacionales (o seguridad política exterior), la seguridad política interior, la defensa de la Constitución y la seguridad pública”.

Ruiz Miguel se pregunta si existe un “meta-fundamento” que concilie todos los servicios de inteligencia. Concluye que no existe un meta-fundamento y debemos considerar dos grandes fundamentos: uno *político*, en “virtud del cual los servicios de inteligencia contribuyen a la mejor realización de ciertas tareas políticas como son la defensa militar, la seguridad política exterior (relaciones internacionales) y la seguridad política interior (defensa de la Constitución); y el otro *administrativo*, según el cual “este tipo de órganos sirven para conseguir seguridad pública”.<sup>142</sup>

La importancia de este ensayo radica principalmente en su esquema analítico básico, el cual consta de la triada qué organización (ámbito), qué competencias

---

<sup>141</sup> Ruiz Miguel, Carlos, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, n°2, junio-noviembre 2007, p. 15.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 46.

(competencias excepcionales) y qué controles (salvaguardas y supervisión). También es importante su búsqueda del meta-fundamento, el cual supone implícitamente una búsqueda de la naturaleza que justifique la existencia de las actividades de inteligencia. En nuestra opinión el denominado meta-fundamento vendrá a ser la seguridad como valor en una comunidad política, en sus dimensiones exterior e interior, lo cual se analizará en el siguiente apartado.

### **2.3. La seguridad como causa y justificación**

La seguridad es una necesidad individual y colectiva que ha estado presente desde el origen de la humanidad. El estudio de la evolución de las actividades de inteligencia que realizamos en el capítulo anterior nos da evidencias para sostener la correlación entre la búsqueda de la seguridad y la necesidad de estar informado para tomar decisiones. En consecuencia, las actividades de inteligencia nacen y evolucionan a la par de las necesidades de seguridad individual y colectiva de las sociedades.

Una definición especializada de seguridad la proporciona Tapia-Valdés, quien afirma:

En un sentido general, la "seguridad" es un sentimiento individual o colectivo de estar libre de peligros o amenazas externas, ya sean físicas, psicológicas o psico-sociológicas, que podrían poner en peligro el logro y la preservación de algunos objetivos que se consideran esenciales, como la vida, la libertad, la identidad propia y el bienestar. Esta noción de seguridad implica libertad frente a la incertidumbre.<sup>143</sup>

Las decisiones necesarias para brindar seguridad, en consecuencia, giran en torno a la identificación de las "amenazas", concepto que adquiere una relevancia sustancial en la existencia de las actividades de inteligencia.

---

<sup>143</sup> Tapia-Valdés, J.A., 'A typology of national security policies', *Yale Journal of World Public Order*, 9(10), 1982, p. 11, nota 4.



Pero no todas las amenazas que pueden alterar la seguridad individual o colectiva provienen del exterior. Desde los primeros tratados de la ciencia política moderna se consideró como una función primigenia del Estado a la seguridad contra amenazas externas e internas. Tomás Hobbes inaugura esta forma de pensar, afirmando que el fin del estado es, particularmente la seguridad, cuya búsqueda empuja a los hombres a erigir “un poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de extranjeros y contra las injurias ajenas”.<sup>144</sup> Esta constituye la división de amenazas del exterior y del orden público, tipificadas estas últimas en delitos.

Adam Smith reafirma que el primer deber del soberano es “proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes, sólo puede ser cumplido mediante una fuerza militar”.<sup>145</sup> El segundo deber del soberano es “proteger en cuanto le sea posible a cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una administración exacta de la justicia”.<sup>146</sup> Estos dos deberes confirman la idea de las amenazas exteriores e interiores a la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, la complejidad de la seguridad ha diversificado los diferentes servicios de inteligencia más allá de la simple división exterior e interior. En la actualidad podríamos estructurar el siguiente cuadro sinóptico:

<b>ASPECTO DE LA SEGURIDAD</b>	<b>SERVICIO DE INTELIGENCIA</b>
<b>Intereses vitales</b>	Seguridad Nacional
<b>Agresiones militares y guerra</b>	Militar/Naval
<b>Espionaje, sabotaje, subversión, etc.</b>	Seguridad interior
<b>Delincuencia organizada y delitos graves</b>	Criminal
<b>Delincuencia simple</b>	Policial

**Fuente:** Elaboración propia con base en DCAF, *Servicios de inteligencia*, GGH, 2019.

---

<sup>144</sup> Hobbes, Thomas, op. cit., nota 2, p. 140.

<sup>145</sup> Smith, Adam, op. cit., nota, 3, p. 665.

<sup>146</sup> Ibidem, p. 674.

## 2.4. Los límites de los derechos fundamentales

Las actividades de inteligencia constituyen “potestades excepcionales” que encuentran configuración constitucional en los límites directos e indirectos de algunos derechos fundamentales. Para poder comprender dichas potestades excepcionales es indispensable comprender la teoría de los límites de los derechos fundamentales, también citada como *teoría de la limitabilidad* de los derechos humanos.<sup>147</sup>

Uno de los principales tratados de dicha teoría en el idioma castellano fue publicada por el español Joaquín Brague Camazano, titulada *Los límites a los derechos fundamentales*. Para efectos de nuestro estudio, abordaremos algunos análisis realizados por el autor tales como origen, concepto y tipos de los límites, complementando con aspectos propios de las actividades de inteligencia.

### 2.4.1. Origen y concepto

Brague inicia su obra afirmando que “durante mucho tiempo se ha sostenido que los derechos fundamentales o humanos estaban tan íntimamente ligados a la naturaleza humana que entre sus características había de encontrarse necesariamente la de que eran derechos de carácter absoluto”. Sugiere que la doctrina del siglo XVIII así los entendió, por ejemplo, en la configuración de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que en su artículo 4 prescribía:

“La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo tiene como límites los que

---

<sup>147</sup> Así la denomina uno de los trabajos seminales sobre el tema. Ver Aguiar de Luque, Luis de, “Los límites de los derechos fundamentales”, *Revista del Centre de Estudios Constitucionales*, Núm. 14, enero-abril, 1993.

garantizan a los demás Miembros de la Sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la Ley”.<sup>148</sup>

Contrario a lo que se piensa, los límites a los derechos fundamentales han estado presentes desde la configuración misma de los derechos en un texto normativo. Brage sostiene que:

“Los derechos fundamentales no son, ni pueden ni han podido nunca ser, derechos ilimitados, sino que todos en su conjunto y cualquiera de ellos considerado en particular están irremediamente sujetos a limitaciones y ello es así en cuanto que el titular de derechos fundamentales no es un individuo aislado y soberano, sino un individuo que necesariamente ha de vivir, convivir y relacionarse en sociedad, debiendo por consiguiente cohonestarse el ejercicio de sus libertades con las de los demás y con la convivencia ordenada en el Estado”.<sup>149</sup>

La necesidad de limitar los derechos fundamentales no solo se configura por “la necesidad de respetar los iguales derechos de los demás, sino también por la exigencia ineludible de garantizar un orden social, una convivencia pacífica y un bienestar público”.<sup>150</sup> El autor concluye pues que “los derechos fundamentales ilimitados o absolutos no existen, pura y simplemente”, porque deben coordinarse unos con otros y porque hay otros derechos no fundamentales y “bienes jurídicos” con los que a veces es también precisa una coordinación equilibrada y, en fin, porque el ejercicio de esos derechos fundamentales ha de cohonestarse con exigencias indispensables de la comunidad , todo ello siempre dentro del marco constitucional”.<sup>151</sup>

Agotada esta argumentación, es necesario revisar algunos conceptos, comenzando con los doctrinistas alemanes. Rober Alexy define a los límites a los derechos

---

<sup>148</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Aunque el autor utiliza como ejemplo este artículo 4º, es evidente que ya se hablaba de “límites” en su mismo texto.

<sup>149</sup> Brage Camazano, Joaquín, *Los Límites a los Derechos Fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 36.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>151</sup> *Ídem*.

fundamentales como “aquellas normas que restringen la realización de principios iusfundamentales *prima facie*”.<sup>152</sup> Michael Sachs los define como “aquellas normas jurídicas que excluyen los efectos jurídicos iusfundamentales que normalmente deberían producirse con base en el cumplimiento del tipo (ámbito normativo) iusfundamental, esto es, los presupuestos negativos de los efectos jurídicos iusfundamentales, que ya no son componentes del tipo iusfundamental”.<sup>153</sup>

Dejando atrás la doctrina alemana, Brage se aventura a proponer su propio concepto. Para él los límites de los derechos fundamentales en términos generales son “aquellas normas de rango constitucional que, por medio de cláusulas de rango constitucional (ya sean expresas o tácitas), restringen o autorizan, bajo determinados presupuestos, a restringir derechos fundamentales, esto es, a recortar el ámbito inicialmente (“*prima facie*”) protegido por el derecho fundamental”.<sup>154</sup> Brage hace énfasis en la naturaleza excepcional de los límites a los derechos fundamentales, argumentando que los “casos de exclusión de una conducta inicialmente comprendida en el tipo iusfundamental han de ser **excepcionales**, pues de lo contrario se desvirtuaría la naturaleza misma del derecho, tanto más cuanto éste se califique de fundamental”.<sup>155</sup>

#### 2.4.2. Criterio de los tribunales

Brage sostiene que el carácter limitado de los derechos fundamentales “es hoy doctrina común en la jurisprudencia constitucional de todos los países occidentales”. El primer ejemplo que nos proporciona corresponde al Tribunal Constitucional de Alemania, el cual afirma que “todos los derechos fundamentales, parte[n] de la imagen del hombre de la Ley Fundamental, es decir, del hombre como

---

<sup>152</sup> Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 272.

<sup>153</sup> Citado por Brage Camazano, op. cit., nota 149, p. 65.

<sup>154</sup> Brage, op. cit., nota 149, p. 77.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 78. La negrita es mía.

personalidad autorresponsable que se desarrolla en el interior de la comunidad”. Concluye que “esta vinculación comunitaria del individuo reconocida por la Ley Fundamental hace posible también el establecimiento de ciertos límites externos a los derechos fundamentales que son garantizados sin reserva”.<sup>156</sup> Otro ejemplo importante corresponde

El Pleno del Tribunal Constitucional de España ya había plasmado este criterio desde 1981 al resolver una controversia que implicaba el derecho a la huelga. En su sentencia afirmó que “ningún derecho constitucional, sin embargo, es un derecho ilimitado”.<sup>157</sup> Este criterio se ha venido afirmando y en una controversia que involucró el derecho a la intimidad, la Sala Primera afirmó que “es doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho a la intimidad’ no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho”.<sup>158</sup>

En el ámbito supranacional europeo, el Tribunal Europeo de los Derechos humanos también ha sentado la misma doctrina, desde su resolución de 1978 donde afirmó que “el Tribunal juzga inherente al sistema del Convenio una cierta forma de conciliación entre los imperativos de la defensa de la sociedad democrática y aquellos otros de la salvaguarda de los derechos individuales”.<sup>159</sup> Este caso en particular resulta interesante toda vez que el derecho controvertido correspondía a

---

<sup>156</sup> BVertGE 32, 98, 107-108; 30. 178, 193. Citado por Brage, op. cit., nota 149, p. 38.

<sup>157</sup> Tribunal Constitucional de España, *Sentencia 11/1981*, Pleno, 8 de abril de 1981, <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/11>

<sup>158</sup> Tribunal constitucional de España, *Sentencia 98/2000*, Sala Primera, 10 de abril, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4082>

<sup>159</sup> Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, *Klass and Others v. Germany*, Application no. 5029/71, 6 de septiembre de 1978.

la intimidad y la vida privada, el cual fue conculcado por injerencias en sus comunicaciones privadas por agentes del gobierno.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado en diversos criterios por la limitación de los derechos humanos y la no existencia de derechos absolutos. Desde 1918 encontramos una tesis aislado relativa al derecho de la propiedad, donde se resuelve un amparo por el Pleno, el cual sostiene que “las reformas esenciales que ha sufrido en virtud de la Constitución vigente, consisten en que, en vez de ser un derecho absoluto y exclusivo del individuo, este derecho está subalternado o condicionado a las necesidades colectivas”.<sup>160</sup> Un criterio más reciente y con fuerza jurisprudencial sostiene que “es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los derechos humanos no son absolutos, ya que su ejercicio puede limitarse bajo las condiciones que la propia Constitución Federal señala y en términos de las leyes que se emitan por razones de interés general, a fin de evitar medidas o restricciones arbitrarias”.<sup>161</sup>

Por último, reproduzco la totalidad de una tesis aislada muy ilustrativa por su estructuración la emitió el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la cual estipula:

**DERECHOS FUNDAMENTALES. SUS LÍMITES INTERNOS Y EXTERNOS.** La teoría del contenido esencial de los derechos fundamentales establece que contienen un núcleo fijo e inmutable, de manera que cualquier afectación a éste resulta ilícita, y sólo en su periferia pueden establecerse las limitaciones y restricciones necesarias y justificadas, así como expandirse las condiciones de su ejercicio, partiendo de la base de que estos derechos no son absolutos y su ejercicio está sujeto a límites, más allá de los cuales, éste resulta ilegítimo. En estas condiciones, la delimitación de ese núcleo intangible debe ser a partir de la subsistencia del derecho a la libertad y la posibilidad de ejercerlo; esto es, de un efectivo

---

<sup>160</sup> Tesis Reg. 291084, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, 5ª Época, t. II, enero de 1918, página 272.

<sup>161</sup> Tesis 2a./J. 4/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 1. 38, t. I, enero de 2017, p. 490.

disfrute, de forma tal que los **límites internos** son aquellos que emergen al momento de definir los alcances del objeto concretamente protegido por cada derecho fundamental, es decir, sirven para definir el contenido del derecho, intrínseco a la propia definición y alcance del bien y fin tutelado, por lo cual cualquier supuesto que desborde esas fronteras es otra realidad carente de protección. Por otro lado, **es posible delimitar el campo de acción a partir de las restricciones externas, al existir otros derechos, fines o bienes constitucionales que también merecen tutela y eficacia**; única razón susceptible de generar la limitación, que alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido prima facie de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en los casos concretos, una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses, que pueden apuntar en direcciones distintas e, incluso, opuestas a las que derivan de su contenido normativo.<sup>162</sup>

### 2.4.3. Tipos de restricciones

Los tratadistas coinciden que existen diferentes tipos de límites a los derechos fundamentales. Una clasificación imprescindible, según Alexy, es aquella que divide los límites en *directos* e *indirectos*. En cuanto que un derecho fundamental sólo puede ser limitado bien por la propia constitución, los límites son siempre “normas de rango constitucional o normas de rango subconstitucional cuya existencia viene autorizada por normas constitucionales”.<sup>163</sup>

De lo anterior se infiere que existe un primer tipo de límites impuestos por normas de rango constitucional o *límites directos*. Un ejemplo lo encontramos en el primer párrafo del artículo 6° constitucional. El texto reza que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”. La restricción directa menciona expresamente cinco límites tales como ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provoque un delito o perturbe el orden público. Si bien es

---

<sup>162</sup> Tesis: I.4o.A.17 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 1. XIX, t. 3, abril de 2013, p. 2110.

<sup>163</sup> Alexy, Robert, op, cit, nota 152, p. 83.

cierto que estos límites podrán ser regulados por el legislador, su función será declarativa y no constitutiva, “limitándose a regular, precisar o concretizar unos límites que es la propia Constitución la que los ha establecido o permitido, sin poder el legislador crearlos *ex novo*”.<sup>164</sup>

Por otro lado, existen límites impuestos por normas de rango subconstitucional o *límites indirectos*, cuyo efecto es remitir a una ley las restricciones al derecho fundamental. En este supuesto encontramos la fracción II del apartado A del mismo artículo constitucional, el cual prescribe que la “información [pública] que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”. En este supuesto, hay una norma constitucional que establece límites a la protección de datos personales y de la vida privada de los gobernados, pero no se menciona ningún bien constitucional y simplemente se remite a “leyes” secundarias.

Otro aspecto importante es el tipo de limitación o restricción que se impone a los derechos fundamentales de acuerdo al tipo. Según Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son de dos tipos: derechos de libertad o derechos sociales. Los derechos de libertad son *derechos de* (o *facultades* de comportamientos propios) a los que corresponden *prohibiciones* a los poderes públicos (o deberes públicos de no hacer). Los derechos sociales son *derechos a* (o *expectativas* de comportamientos ajenos) a los que deberían corresponder *obligaciones* de los poderes públicos (o deberes públicos de hacer).<sup>165</sup>

Bajo esta tipología, las actividades de inteligencia, en principio, invaden derechos de libertad, tales como la libertad de comunicaciones privadas, la libertad de tránsito o la libertad de injerencias a la intimidad. Sin embargo, estos tipos de Ferrajoli resultan insuficientes al tratarse de algunos derechos como lo es el derecho al acceso a la información pública, el cual no podría configurarse como un

---

<sup>164</sup> Ibidem, p. 159.

<sup>165</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 857-861.



derecho social ni tampoco como una libertad. El derecho a la información pública es el primero que resultaría lesionado por la secrecía inherente a las actividades de inteligencia. Además, es un derecho que nace subjetivamente cuando su titular lo activa a través de una solicitud de acceso a cierto tipo de información; su lesión podría actualizarse con la negativa de la autoridad, justificándola en uno de los supuestos de excepción que establece el artículo 6° constitucional. Es necesario un análisis más profundo para generar una tipología más amplia que permita encuadrar las diferentes características de las actividades de inteligencia. A continuación, analizamos los límites a principales derechos fundamentales relacionados con las actividades de inteligencia.

#### *2.4.4. Principales derechos limitados por las actividades de inteligencia*

El primer límite que permite la existencia de las actividades de inteligencia corresponde al *derecho a la información*, pues una de las características definitorias de dichas actividades es la secrecía, es decir, no pueden realizarse si existiera la obligación de transparencia que se exige como regla general a las instituciones públicas.

El derecho a la información encuentra restricciones derivadas de la seguridad nacional y el orden público, principalmente. La misma Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos, establece estas limitaciones en su artículo 13. El párrafo 1 de dicho artículo consagra el derecho *prima facie*, prescribiendo que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Sin embargo, el párrafo 2 establece precisamente los límites entre los que se encuentran los bienes constitucionales de la seguridad nacional y el orden público. Dicho párrafo prescribe:

“El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

En nuestra constitución, este derecho encuentra configuración con varios párrafos del artículo 6°. La primera norma que contiene el derecho *prima facie* establece que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Posteriormente se establece una primera restricción en el párrafo I del apartado A que prescribe “toda la información en posesión de cualquier autoridad...es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes”. Nótese que los bienes constitucionales son el interés público y la seguridad nacional. La segunda restricción se configura en el párrafo II siguiente, el cual establece que “la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”. Este último límite es indirecto al remitir, como ya se mencionó anteriormente, a la legislación secundaria. Cabe señalar que esta norma constitucional no es solo una limitante al derecho de acceso a la información pública, sino también configurará una restricción a la protección de datos personales en posesión de alguna entidad pública, cuyo acceso constituye una de las principales fuentes de información para los servicios de inteligencia (registros públicos).

Un segundo límite indispensable para la existencia de las potestades excepcionales de los servicios de inteligencia, estrictamente en la fase de colección u obtención de datos, corresponde al *derecho a la intimidad o vida privada*. La Convención Americana sobre los Derechos Humanos<sup>166</sup> la configura en su artículo 11, pero utilizando el concepto de “injerencias arbitrarias” para delimitarlo. El texto

---

<sup>166</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada el 18 de diciembre de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

prescribe que “nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”. En otras palabras, son permisibles las injerencias que no sean arbitrarias ni abusivas, es decir, aquellas que sean legítimas y encuentren sustento en alguna ley.

El derecho a la vida privada y la intimidad se configura en el artículo 16 constitucional con una redacción distinta, donde queda clara en la primera parte el derecho *prima facie*, para posteriormente identificar sus límites. El texto constitucional prescribe 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”. El límite es indirecto pues el legislador podrá establecer los diferentes tipos de legítimos de molestia, siendo los requisitos su prescripción en una ley federal o estatal, se materialice a través de una orden escrita, sea expedido por la autoridad competente, sea fundado y motivado.

El tercer límite y seguramente el más popular corresponde al *derecho a las comunicaciones privadas*. Este derecho está igualmente configurado en el mismo artículo 11 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.<sup>167</sup> En su texto original no se hizo ninguna mención sobre dicho derecho; no fue sino hasta 1983 en la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado que se agregó la protección aparentemente sin límites a la privacidad de la correspondencia, prescribiendo que “la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley”.<sup>168</sup> Posteriormente, una reforma con el Presidente Ernesto Zedillo adicionaría un párrafo prescribiendo que “las comunicaciones privadas son inviolables”, pero

---

<sup>167</sup> Ídem.

<sup>168</sup> Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983.

agregando sus límites, al establecer que “exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada”.<sup>169</sup> Estas normas han permanecido invariables hasta nuestros días, siendo reglamentadas en varias leyes que establecen a detalle requisitos, límites y salvaguardas. Este límite es quizá el más reglamentado en las leyes secundarias, en parte a ser la fuente de inteligencia más intrusiva a la vida privada.

Estos tres límites a los derechos de acceso a la información y a la vida privada son los principales para la realización de actividades de inteligencia. La frecuencia con la cual son invocados por los tribunales regionales y nacionales demuestran que constituyen un conflicto constante entre la configuración y concretización de dichos derechos y sus límites, los cuales le permiten la existencia de las potestades excepcionales necesarias para obtener información, convertirá en productos de inteligencia y proteger todas las fases del proceso.

Sin embargo, existen otros límites a derechos que ocasionalmente son utilizados por los servicios de inteligencia. El *derecho al libre tránsito*, por ejemplo, es intervenido con el uso de técnicas tales como el seguimiento de personas o la ubicación georreferenciada por medios electrónicos.<sup>170</sup> El *derecho a la protección de datos*, especialmente aquellos en posesión de particulares, situación que fue regulada en nuestro país apenas hace algunos años; los servicios de inteligencia requieren en ocasiones tener acceso a este tipo de datos y los límites establecidos se regulan en la legislación secundaria.<sup>171</sup> El *derecho a la libertad de opinión*

---

<sup>169</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993.

<sup>170</sup> Un análisis más detallado en Martín Morales, Ricardo, *El Régimen Constitucional del Seguimiento Directo de Personas*, Granada, Editorial Comares, 2015.

<sup>171</sup> La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010. El artículo 4° prescribe que “los principios y derechos previstos en esta Ley, tendrán como límite en cuanto a su observancia y ejercicio, la

también puede involucrar ocasionalmente a los servicios de inteligencia, en especial cuando alguno de sus empleados o ex empleados intenta publicar alguna obra literaria que eventualmente pudiera revelar fuentes, técnicas o métodos utilizados en la obtención de información.<sup>172</sup>

También ha surgido un debate sobre el *derecho a no ser torturado*, existiendo posturas que consideran que incluso este derecho no puede ser considerado absoluto, y, en circunstancias muy especiales, podría autorizarse la tortura gradual para obtener información que permita proteger el derecho de personas inocentes. El debate fue planteado formalmente en Alemania por los profesores Winfried Brugger y Bernhard Schlink, quienes propusieron como ejemplo la captura de un terrorista quien había participado en la colocación de una bomba química “de efectos letales para todos los habitantes de la ciudad y alrededores, quienes morirían con dolores tremendos superiores a la peor de las torturas”. Surge aquí la pregunta sobre la legitimidad de aplicar tortura gradual al terrorista para lograr que revele dónde fue colocada la bomba y poder salvar vidas inocentes.<sup>173</sup>

Por último, una fase relevante en el ciclo de inteligencia es el análisis, el cual aparentemente no implica ningún límite o restricción a derechos fundamentales. Sin embargo, en ocasiones los analistas realizan su trabajo con esquemas mentales y sesgos cognitivos<sup>174</sup> que los llevan a enfocarse en cierto sector de la población por su raza o creencias políticas o religiosas, presentándose como una forma de

---

protección de la seguridad nacional, el orden, la seguridad y la salud públicos, así como los derechos de terceros”.

<sup>172</sup> Un caso inédito de controversia judicial fue ocasionado con la publicación del libro *Cazador de Espías*, sobre las memorias de Peter Wright, ex oficial del servicio de seguridad interior del Reino Unido, el MI5.

<sup>173</sup> Brage, op. cit., nota 149, p. 45, nota 48.

<sup>174</sup> El problema de los sesgos cognitivos ha cobrado una mayor relevancia al grado que la CIA muestra una especial preocupación para reconocer dichos sesgos y evitarlos. Un ejemplo es el trabajo que divulgan en su página web: Heuer, Richards J., *Psychology of Intelligence Analysis*, Washington, D.C., Central Intelligence Agency, 1999.

discriminación y afectando el derecho fundamental a la no discriminación.<sup>175</sup> En ese sentido, John Buckley sostiene que “las fuerzas del orden deben velar por que las acciones que realicen en materia de gestión de inteligencia no se lleven a cabo de forma prejuiciosa”.<sup>176</sup>

#### 2.4.5. Estados de excepción

Asimismo, es necesario observar que el Estado Democrático y de Derecho prevé situaciones o estados de excepción, en los cuales existe una mayor limitación a los derechos fundamentales, necesarios para poder hacer frente a emergencias nacionales.<sup>177</sup>

La Convención Interamericana de los Derechos Humanos permite a los estados parte recurrir a la suspensión de garantías, según lo dispone su artículo 27 en los siguientes términos:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> Los ataques de Al Qaeda trajeron como consecuencia “respuestas sectarias ...en contra de los ciudadanos de fe islámica” en el Reino Unido. Ver Tsang, Steve, *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, London, Praeger Security International, 2007, p. 6.

<sup>176</sup> Buckley, John, op. cit., nota 64, p. 83.

<sup>177</sup> Un análisis importante en Pelayo Moller, Carlos María, “La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: Lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato”, en Esquivel, Gerardo et. al. (coords.), *Cien Ensayos para el Centenario*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, t.2., pp. 32-359.

<sup>178</sup> Convención Americana de los Derechos Humanos, op. cit., nota 166, art. 27, 1.

En el caso de México, la suspensión de garantías se encuentra regulada en el artículo 29 constitucional que prescribe:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Pero la suspensión de garantías no es ilimitada, en razón que hay un grupo de derechos que no pueden ser suspendidos por ningún motivo. El segundo párrafo del artículo 29 constitucional establece dicha limitación:

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.<sup>179</sup>

Las situaciones que causa y justificación de la suspensión de garantías tienen una relación con amenazas graves que históricamente han provocado una mayor atención de los servicios de inteligencia. Un ejemplo en nuestro país fue la suspensión de garantías en la segunda Guerra Mundial, cuyo artículo 1° del

---

<sup>179</sup> La Convención Interamericana de los Derechos Humanos también dedica el 2° párrafo del artículo 27 a prohibir la suspensión de ciertos derechos.

Decreto suspendió las garantías de los artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22 y 25.<sup>180</sup> Entre las garantías suspendidas para la ejecución de actividades de inteligencia están el artículo 16 que establecía mecanismos para evitar actos de molestia arbitrarios, por lo que su efecto era la anulación del derecho a la privacidad, pudiendo los agentes del estado mexicano cualquier injerencia por razones de Estado.<sup>181</sup>

## **2.5. Principio de intervención indiciaria**

El abrumador consenso que existe sobre la limitabilidad de los derechos humanos y la existencia de potestades excepcionales del estado democrático moderno para la realización eficaz de actividades de inteligencia no debe entenderse como un poder arbitrario e indiscriminado. Su carácter excepcional trae implícito el deber de ejercer dichas potestades en situaciones de excepción y a partir de un mínimo de indicios, lo cual viene a configurar una característica más de la naturaleza jurídica de los servicios de inteligencia, la cual es identificada en la doctrina española como el principio de intervención indiciaria, cuyo análisis nos obliga a proporcionar un concepto, algunos criterios jurisprudenciales que lo soportan y su aplicación según el ámbito de las actividades de inteligencia.

### *2.5.1. Concepto de intervención indiciaria*

El español Ricardo Martín Morales sostiene que, si bien es cierto que los poderes públicos tienen una función constitucional encomendada para investigar y

---

<sup>180</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto que aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en varios artículos constitucionales*, México, D.F., 2 de junio de 1942.

<sup>181</sup> Una gran parte de los reportes de los servicios secretos mexicano existentes en el Archivo General de la Nación muestran la vigilancia realizada a los extranjeros de Alemania, Italia y Japón. Para una mejor comprensión de las actividades de contrainteligencia en México durante la Segunda Guerra Mundial, ver Rout, Leslie B. Jr. y Bratzel, John F., *The Shadow of War: German espionaje and United States counterespionage in Latin America during WorldWar II*, Maryland, University Publications of America, 1986.



perseguir los delitos, también lo es que dicha función no puede restringir derechos fundamentales con carácter indiscriminado o aleatorio, por si apareciese algún ilícito.<sup>182</sup> Dicho principio configura “una garantía constitucional, de carácter implícito y transversal, inherente a la noción misma de Estado de Derecho y que está en la propia esencia de los derechos fundamentales”.<sup>183</sup>

En el fondo, este principio se configura como una obligación por parte del estado de demostrar con algún indicio la intervención en algún derecho de un ciudadano. Cobran especial relevancia las intervenciones por motivo de la investigación de delitos y, por supuesto, las actividades de inteligencia. Este principio aplicado a dichas actividades cobró especial importancia en las investigaciones que realizó la Comisión McDonald en Canadá relacionada con los abusos de la Real Policía Montada Canadiense (su acrónimo en inglés RCMP). Dicha comisión cuestionaba “los criterios por los cuales grupos o individuos eran señalados para su vigilancia”.<sup>184</sup>

Retomando a Martín Morales, el autor sostiene que “existen determinados supuestos de intervención carente de indicios de ilicitud previa cuya justificación constitucional debe quedar fuera de toda duda”. Es decir, “hay intervenciones que, a pesar de su déficit indiciario, y en contra de lo que pudiera parecer, están constitucionalmente justificadas”. Pero aun así, la carencia de indicios no debe confundirse con intervención arbitraria, injustificada, ni mucho menos “caprichosa”.<sup>185</sup>

La doctrina norteamericana sobre este tema se ha ido consolidando con el tiempo. La intervención de las autoridades depende del criterio jurisprudencial denominado

---

<sup>182</sup> Martín Morales, Ricardo (coord.), *El Principio Constitucional de Intervención Indiciaria*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 2000, p. 9.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>184</sup> Hanks, Peter y McCamus, John D. (eds.), *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1989, p. 6.

<sup>185</sup> Martín Morales, Ricardo (coord.), *op. cit.*, nota 172, p. 9.

“sospecha individualizada”, el cual se divide en dos niveles de sospecha, según Thomas K. Clancy.<sup>186</sup> La primera, denominada en inglés *reasonable suspicion* (sospecha razonable) es suficiente para detener y revisar a una persona (en inglés *frisks and stops*). La segunda se denomina en inglés *probable cause* (causa probable) y es indispensable para cateos y arrestos (en inglés *search and seizure*). Aunque la corte no ha definido con claridad qué es una “sospecha razonable”,<sup>187</sup> ha establecido un estándar que se utiliza para diferenciar ambos niveles:

La sospecha razonable es un estándar menos exigente que la causa probable, no solo en el sentido de que la sospecha razonable puede establecerse con información que difiere en cantidad o contenido a la requerida para establecer la causa probable, sino también en el sentido de que la sospecha razonable puede surgir de la información que es menos confiable que la requerido para demostrar una causa probable.<sup>188</sup>

El *Blak's Law Dictionary* define la sospecha razonable como aquella "cantidad de conocimiento suficiente para inducir a un hombre ordinariamente prudente y cauteloso, en circunstancias similares, a creer que está realizándose una actividad criminal. Debe estar basada en hechos específicos y objetivos, que, junto con inferencias racionales de esos hechos, razonablemente justificar la intrusión". Rolando V. Del Carmen propone una tabla que permite generar criterios graduales de intervención por parte de la autoridad, según la cantidad de datos que se tiene:

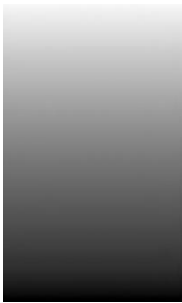
---

<sup>186</sup> Clancy, Thomas K., *The Fourth Amendment: Its history and interpretation*, Durham, Carolina Academic Press, 2008, p. 475.

<sup>187</sup> Así opina Del Carmen, Rolando V., *Criminal Procedure: Law and Practice*, 8<sup>th</sup> Ed., Belmont, Wadsworth, 2010, p. 83.

<sup>188</sup> U.S. Supreme Court, *Alabama v. White*, 496 U.S. 325 (1990).

**Tabla 1.** Intervención según nivel de datos.

Nivel de datos	Grado de certeza	Intervención	
1. Sin datos	0% Certeza	Insuficiente para intervención legal	
2. Corazonada		Insuficiente para intervención legal	
3. Duda razonable		Absuelve un acusado	
4. Sospecha		Inicia una investigación policial o de gran jurado	
<b>5. Sospecha razonable</b>		<b>Intercepción y revisión</b>	
6. Evidencia predominante		Gana un caso civil	
<b>7. Causa probable</b>		<b>Emisión de orden judicial; arresto flagrante</b>	
8. Evidencia clara y convincente		Niega libertad bajo fianza	
9. Culpa bajo duda razonable		Imputar al acusado; probar los elementos del tipo penal	
10. Certeza absoluta		100% Certeza	No requiere ninguna intervención previa

**Fuente:** Del Carmen, *Criminal Procedure: Law and Practice*, p. 83 (trad. Gustavo González Hernández).

### 2.5.2. Criterios jurisprudenciales

En México no existe una doctrina muy clara respecto al principio de intervención indiciaria. La doctrina norteamericana de “sospecha razonable” tuvo su origen en 1968 con la interceptación de tres sujetos por la policía en la vía pública, siendo interrogados y revisados.<sup>189</sup> En México, recientemente se sentó un precedente muy parecido al norteamericano, donde los tribunales podrían inaugurar la doctrina en nuestro país. La tesis aislada, bajo la voz “Derecho humano a la libertad personal. Características de los niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona”, sostiene que se pueden distinguir “tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona: a) simple inmediatez entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o prevención; b) restricción temporal del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad, y c) detención en sentido estricto”.<sup>190</sup>

<sup>189</sup> U.S. Supreme Court, *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968)

<sup>190</sup> Tesis 1a. XCIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1ª Sala, Décima Época, l. 16, t. II, marzo de 2015, p. 1096. La doctrina norteamericana identifica cuatro niveles o

En el primer nivel “no requiere justificación”, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica. Por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace cierto tipo de preguntas sin ejercer ningún medio coactivo y bajo el supuesto de que dicha persona puede retirarse en cualquier momento. En el segundo nivel, la restricción temporal del ejercicio de la libertad, sucede “cuando una persona se siente razonablemente obligada” por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, mismas que pueden derivar en una ausencia de movimiento físico. Esta restricción debe ser excepcional y admitirse únicamente en casos en los que no es posible, por cuestión temporal, conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para ejercer actos de molestia a una persona o a sus posesiones. La tesis sostiene una similitud con la doctrina norteamericana:

[Para la restricción temporal] ...la autoridad deberá acreditar la concurrencia de una **suposición razonable** de que se está cometiendo una conducta delictiva, la cual variará en cada caso concreto y debe ser acreditable empíricamente. Así, a saber, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer razonablemente que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizado libremente por el posible afectado, entendiéndose que existe consentimiento cuando fue prestado consciente y libremente; es decir, ausente de error, coacción o de un acto de violencia o intimidación por parte de los agentes de policía.<sup>191</sup>

Otro precedente interesante fue registrado en 2008 respecto a la naturaleza de la “denuncia anónima”, la cual es suficiente para poner en actividad la función investigadora del ministerio público. Bajo la voz “DENUNCIA ANÓNIMA. JUSTIFICA LA ACTUACIÓN DE LA INSTITUCIÓN MINISTERIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS, PERO CARECE DE VALOR PROBATORIO”, los tribunales han

---

tipos de interacción; ver Mota, Flavio, *Search and Seizure: the police officer patrolling within the Fourth Amendment*, Middletown, sin editorial, 2018, p. 9.

<sup>191</sup> Ídem.

sentaron la siguiente jurisprudencia por repetición de criterio, que se reproduce en lo conducente:

Si bien es cierto que la denuncia anónima no constituye en sí una denuncia formal..., y por tal motivo no se le confiere valor probatorio alguno, también lo es que tal tipo de denuncia, al tener como función poner en conocimiento un hecho delictuoso, es decir, constituir la información del delito (*notitia criminis*), justifica la actuación de la institución ministerial para iniciar la indagatoria correspondiente...<sup>192</sup>

Aunque el quejoso logró destruir el valor probatorio de la denuncia anónima, se sentó el criterio jurisprudencial de darle valor indiciario para iniciar indagatorias, con la respectiva proporcionalidad en las actuaciones que se realicen.<sup>193</sup>

### 2.5.3. Aplicación según el ámbito de inteligencia

La aplicación de los niveles de intervención según los datos que se tengan no es del todo aplicable a las actividades de inteligencia, pero si debe tenerse un modelo análogo. La no aplicabilidad exacta se debe a la diferente naturaleza entre la investigación formal judicial y las actividades de inteligencia. Esta diferencia fue analizada por la Comisión para la Reforma Legal de Canadá relativa a las potestades de la policía en la seguridad pública y la aplicación de la ley. Dicha comisión afirmó en su reporte que las tradicionales órdenes de búsqueda y cateo (*search and seizure*) del sistema del *common law* tuvieron su origen en la búsqueda de objetos físicos, lo cual es difícil equipararlas a la búsqueda de información, que en las investigaciones criminales se denomina vigilancia (*surveillance*): “mientras una búsqueda está diseñada para capturar un objeto presente en el momento en el que

---

<sup>192</sup> Tesis XVII.1o.P.A. J/19, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1052.

<sup>193</sup> Un análisis completo sobre la denuncia como inicio del proceso penal en Torres Rosell, Nuria, *La Denuncia en el Proceso Penal*, Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1991.

se realiza la entrada, se configura una vigilancia para capturar u observar los sucesos que tienen lugar después de que se realice la entrada”.<sup>194</sup>

Otro aspecto que debemos analizar está relacionado con el ámbito de la inteligencia que se desarrolla. La inteligencia para la Seguridad Nacional enfrenta amenazas tales como el terrorismo y el sabotaje. En la lucha contra el terrorismo, países democráticos han otorgado mayor laxitud a los criterios que rigen los niveles de información necesarios para señalar un “objetivo” (*target*) e incluso han permitido la utilización de tecnologías que identifican patrones a través de la minería de datos (*Data mining*). Charles A. Shanor dedica algunas líneas sobre la minería de datos aplicada en la lucha contra el terrorismo. Define a la minería de datos como “la extracción no trivial de información de datos implícita, previamente desconocida y potencialmente útil” y afirma:

En el contexto del contraterrorismo, la minería de datos es el tamizado computarizado de datos digitales para identificar individuos y comportamientos sospechosos para una investigación más profunda utilizando técnicas tradicionales de aplicación de la ley. Lejos de ser un proceso concreto, la minería de datos consiste en una colección de programas dirigidos por computadora con diferentes objetivos y métodos utilizados por el gobierno y las empresas privadas para rastrear, investigar, identificar e incluso predecir las acciones de los individuos.<sup>195</sup>

Las actividades de inteligencia dedicadas a combatir el terrorismo buscan evitar que inicie un ataque o frustrarlo si se está ejecutando, por lo que resulta lógico para su eficacia una mayor laxitud en los criterios necesarios para iniciar una intervención. Piénsese, por ejemplo, si no se atiende una denuncia anónima que alerta sobre un posible ataque con un arma de destrucción masiva y el evento se materializa con graves daños materiales y humanos.

---

<sup>194</sup> Law Reform Commission of Canada, *Criminal Law: Police Power*, Working paper 30, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1983, p. 18.

<sup>195</sup> Shanor, Charles A., *Counterterrorism Law: Cases and Materials*, New York, Thomson Reuters/Foundation Press, 2011, p. 126.

En consecuencia, las actividades de inteligencia tienen como finalidad instrumental el obtener información para poder generar productos de inteligencia. Para poder iniciar las actividades de inteligencia dependerá de cada ámbito y de las amenazas (o delitos) que enfrente, así como de los datos necesarios para justificar las indagatorias y las técnicas utilizadas, cuidando la proporcionalidad en la intervención a los derechos fundamentales.

Este principio de intervención indiciaria sienta las bases para la debida proporcionalidad en las actividades de inteligencia y viene a conciliar de alguna manera el aparente conflicto entre la *obligación* del Estado Democrático de Derecho de brindar seguridad, desplegando estructuras que vigilan e investigan personas y grupos de interés por incurrir en actividades que encuadran las amenazas a la seguridad nacional y seguridad pública; pero por otro lado están los derechos fundamentales de los ciudadanos que no deben ser violentados de manera arbitraria, es decir, sin una fundamentación y motivación que sustente el ejercicio de la potestad excepcional que implica la inteligencia *per se*.<sup>196</sup>

Este principio cobra relevancia con las nuevas tecnologías del espionaje y que fueron motivo de escándalo en la Unión Europea. En un documento reciente publicado en 2017 se afirma que “las recientes revelaciones de vigilancia masiva subrayan la importancia de los mecanismos que ayudan a prevenir violaciones de derechos fundamentales en el contexto de las actividades de inteligencia”.<sup>197</sup> El contexto se refiere a las revelaciones de Snowden sobre la utilización de tecnologías cibernéticas para el espionaje masivo e indiscriminado, lo cual es contrario a todo principio indiciario y cae en la arbitrariedad.

---

<sup>196</sup> Algunos autores lo denominan “el dilema de la inteligencia y la democracia. Ver Holt, Pat M., *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington, D.C., CQ Press, 1995, quien afirma: “La esencia del problema es que el secreto y la democracia son incompatibles; sin embargo, algunas actividades de inteligencia son necesariamente secretas”, p. 1.

<sup>197</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Volume I: Member States’ legal frameworks*, Vienna, 2017.

## 2.6. Actos privativos vs. actos de molestia

Las actividades de inteligencia caen en la esfera de los actos de molestia y no deben de confundirse con los actos privativos. Estos últimos encuentran fundamento constitucional en el artículo 14 que prescribe que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por otro lado, los actos de molestia encuentran fundamento constitucional en el primer párrafo del artículo 16 que prescribe 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”.

Los tribunales mexicanos han establecido un criterio jurisprudencial por repetición bajo la voz ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. Dicho criterio establece un elemento esencial para distinguir los actos privativos de los actos de molestia. Los primeros son aquellos que “producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado”, mientras que los segundos, en cambio, “pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos”.<sup>198</sup> La jurisprudencia establece también un criterio para dilucidar la constitucionalidad de un acto o de otro:

“...para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los

---

<sup>198</sup> Tesis P./J. 40/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, julio de 1996, p. 5



requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”.<sup>199</sup>

En ese orden de ideas, las actividades de inteligencia persiguen esencialmente la obtención de información, es decir, su finalidad no es producir efectos permanentes, sino provisionales o preventivos en los derechos fundamentales que se han mencionado en el apartado 2.4. También debe observarse que no todas las actividades de inteligencia constituyen actos de molestia, pues en principio los tribunales han sentado como criterio aislado que la existencia de una investigación no constituye un acto privativo ni de molestia:

CARPETA DE INVESTIGACIÓN. SU INICIO NO PRODUCE UNA AFECTACIÓN REAL Y ACTUAL EN LA ESFERA JURÍDICA DEL IMPUTADO, POR LO QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE. ... el inicio de la carpeta de investigación no produce una afectación real y actual en la esfera jurídica del imputado, porque el hecho de que la víctima, ofendido o cualquier persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito, denuncie o formule querrela contra determinado individuo y, como consecuencia de ello, el Ministerio Público, dentro de sus facultades, tenga que iniciar una carpeta de investigación, **no constituye un acto de molestia o privativo contra quien se imputó algún hecho**, por lo que el juicio de amparo indirecto promovido en su contra es improcedente.<sup>200</sup>

Por consiguiente, el solo inicio de un expediente en los archivos de inteligencia no constituye una “afectación real y actual en la esfera jurídica del imputado”. Pero si lo constituyen algunas técnicas de obtención de datos, por lo que es necesario plantear una graduación en el nivel de afectación que puede dilucidar si son o no actos de molestia. Este viene a configurar otro elemento para poder lograr la

---

<sup>199</sup> Ídem.

<sup>200</sup> Tesis XXVII.3o.47 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, l. 48, noviembre de 2017, t. III, p. 1959.

conciliación entre la obligación de brindar seguridad a los ciudadanos y la inviolabilidad arbitraria de sus derechos fundamentales.

## **2.7. Poder discrecional y actividades de inteligencia**

Una de las críticas más señaladas a las actividades de inteligencia es su resistencia a ser reguladas de manera adecuada, al grado que en algunos países se creía que era una función discrecional inherente a la función de gobierno. En Estados Unidos esta crítica ha florecido en las publicaciones jurídicas, en especial en contra de la discrecionalidad que gozan El Departamento de Justicia y el FBI (acrónimo de *Federal Bureau of Investigation*). Emily Berman sostiene que existe los mecanismos para proteger los derechos individuales son ineficaces en parte por la “ausencia de restricciones prácticas para canalizar la enorme discreción que tienen el Departamento de Justicia y el FBI para determinar el alcance y la naturaleza de las actividades nacionales de recolección de información de inteligencia del FBI”.

La discrecionalidad es un elemento presente en las actividades de inteligencia, lo cual nos obliga a comprender el concepto de discrecionalidad para evitar confundirla con la arbitrariedad.

### *2.7.1. Definiciones y tipos de poder discrecional*

Existen diferentes posturas para definir la discrecionalidad administrativa. La primera de ellas considera a la discrecionalidad una facultad con cierta autonomía. Por ejemplo, García Oviedo afirma que la administración puede obrar de dos maneras, a saber, *discrecional* o *reglamentadamente*. Sostiene que se “obra reglamentadamente” cuando tiene “que ajustar su actuación al contenido de requisitos o límites dictados por una norma o precepto anterior”. Obra

discrecionalmente cuando lo hace “libremente, si bien acomodando la conducta a un fin público específico”.<sup>201</sup>

Una segunda postura considera a la discrecionalidad como parte integral del acto administrativo. Hauriou afirma siguiente esta postura que “no hay acto discrecional” sino que existe un cierto “poder discrecional de la administración que se encuentra más o menos en todos los actos”.<sup>202</sup> D'Alesio coincide afirmando incluso que “aún en aquellos casos en que la administración parece que no tuviera posibilidad alguna de libre apreciación, hay siempre un elemento discrecional”.<sup>203</sup>

El concepto de facultad o poder discrecional nace de la imposibilidad de regular la totalidad de la actuación del Estado. Fiorini enseña que “jamás se podrá definir a la actividad vinculada como ejecución directa y automática de la ley”, por lo que siempre hay “un proceso intelectual realizado por el órgano público para ubicar y realizar en la vida social las condiciones impuestas por la norma jurídica... Siempre hay un proceso cultural en el tránsito entre la norma impuesta y la realización; por eso no puede ser mecánico o absoluto”.<sup>204</sup> Coincide Laun, quien afirma que “ningún legislador está en condiciones de reglamentar por anticipado de una manera precisa, la actividad entera del Estado”, dado que existe una “imposibilidad técnica”; pero “aun admitiendo que ello fuera posible, sería evidentemente inoportuno”.<sup>205</sup> En este respecto, Bercaitz concluye:

La satisfacción de las necesidades de una colectividad, no puede humanamente ser determinada en punto a modo, medios, oportunidad, etcétera en forma rígida bajo un esquema legislativo fijo. Una administración pública sometida en su acción a los cartabones de una ley casuística, termina por no poder satisfacer los objetivos que la misma ley ha

---

<sup>201</sup> Bercaitz, Miguel Ángel, “Facultades discrecionales y facultades regladas ligadas o vinculadas a la ley”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, 1978, t. XI, p. 808.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 809.

<sup>203</sup> *Ídem*.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 808.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 809.

querido, o concluye por violar la ley que pretenda sojuzgar su acción. En el reverso de la medalla, una administración sin límites negativos o positivos de ninguna clase en su acción, concluye por no satisfacer los fines que justifican su existencia para dar paso a las arbitrariedades mayores y a las persecuciones más inicuas.<sup>206</sup>

Sin embargo, el autor aclara que la discrecionalidad no es “consecuencia de una omisión legislativa o de una incapacidad o negligencia del legislador”. Sostiene que “su existencia resulta técnicamente imprescindible, no sólo para evitar que se interrumpa la continuidad de la actividad administrativa sino para la mejor satisfacción de las necesidades públicas que esa actividad administrativa debe atender, cualesquiera sean las condiciones cambiantes que se operen en el tiempo o en el espacio”.<sup>207</sup> El autor nos obsequia la siguiente definición de discrecionalidad desde su dimensión jurídica:

Jurídicamente podemos decir entonces que la discrecionalidad es un grado mayor o menor de competencia que tienen los órganos administrativos para elegir, entre varias soluciones igualmente legales, la que a su criterio sea la más oportuna, conveniente y eficaz, para satisfacer concretamente el interés público que constituye el fin de su acción, competencia que será mayor o menor según sea menor o mayor la determinación de ese interés público concreto que el acto debe satisfacer.<sup>208</sup>

### *2.7.2. Criterios jurisprudenciales en México*

Los tribunales mexicanos concuerdan en gran medida con la necesidad de cierta discrecionalidad administrativa para el funcionamiento del estado. En la jurisprudencia por repetición bajo la voz “GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES”, se sostiene que:

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que **la ley ha de señalar de**

---

<sup>206</sup> Ídem.

<sup>207</sup> Ibidem, p. 810.

<sup>208</sup> Ibidem, p. 812.

**manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares**, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo.<sup>209</sup>

En consecuencia, según este criterio, “es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”.<sup>210</sup>

En otra tesis aislada, los tribunales nos obsequian un acercamiento conceptual a la discrecionalidad administrativa. Bajo la voz **POLÍTICA REGULATORIA. LÍMITES DEL ESCRUTINIO JUDICIAL DE LAS DECISIONES RELATIVAS**, los tribunales se refieren en los siguientes términos:

La discrecionalidad administrativa supone que ninguna autoridad puede actuar fuera del marco legal ni contravenirlo; debe buscar la satisfacción del interés público y el bien común; sus decisiones deben ser razonables y proporcionales en relación con el fin de la ley; eficaces; de buena fe; ajenas al desvío de poder y no discriminatorias, en el entendido de que, se insiste, el control sobre el ejercicio de esta actividad no autoriza al Juez constitucional a sustituirse en la facultad de decidir cuál es la mejor política regulatoria.<sup>211</sup>

El criterio resolvía en esencia el tipo de control que podría realizar las decisiones de política regulatoria que incorporan cierta discrecionalidad técnica, pudiendo ser un *escrutinio constitucional*, en “ciertos supuestos en que se trate de violaciones al principio de igualdad por el uso de categorías sospechosas, restricciones a los

---

<sup>209</sup> Tesis 2a./J. 144/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 351.

<sup>210</sup> Ídem.

<sup>211</sup> Tesis I.2o.A.E.45 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, l. 39, t. III, febrero de 2017, p. 2325.

derechos humanos, o cuando la propia Norma Fundamental limite la libertad de configuración del regulador o la actividad discrecional de las autoridades”; o bien, un *escrutinio ordinario*, en el entendido de que “la severidad del control se halla inmersamente relacionada con el grado de libertad configurativa o de discrecionalidad de que goza la autoridad”.<sup>212</sup>

## **Conclusiones**

La naturaleza jurídica de cualquier actividad o realidad que sea objeto de estudio nos obliga a enmarcar sus características esenciales dentro de las diferentes instituciones (o categorías del derecho). En este sentido, el análisis de la naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia nos obliga a encuadrarlas en las siguientes instituciones: la seguridad nacional y pública; los límites de los derechos fundamentales; la intervención indiciaria; los actos de molestia; y la discrecionalidad administrativa.

Las actividades de inteligencia nacen, evolucionan y se justifican en el estado moderno por ser un parte fundamental para garantizar el derecho primigenio de la seguridad ciudadana, la cual debe enfrentar amenazas internas, externas y de seguridad pública, es decir, tienen como fin identificar y neutralizar dichas amenazas en los ámbitos de seguridad nacional, defensa, seguridad interior y seguridad pública, incluyendo los aspectos de prevención, investigación y persecución.

Estos ámbitos se configuran como bienes constitucionales que representan límites a ciertos derechos fundamentales, en especial los relativos al acceso a la información pública, a la intimidad o vida privada, y a la privacidad de las comunicaciones. La otra cara de la moneda de dichos límites se configura como potestades excepcionales por parte de algunas áreas del estado. Dicho carácter

---

<sup>212</sup> Ídem.

excepcional pone énfasis en la necesidad de motivar la existencia previa de la situación por la cual se limita el derecho, es decir, no se constituyen como poderes arbitrarios.

En este orden de ideas, el principio de intervención indiciaria constituye un elemento esencial de las actividades de inteligencia, pues representa la obligación de justificar el inicio de cualquier actuación. En consecuencia, no pueden ser consideradas legales ni legítimas actuaciones que partan de la arbitrariedad, la aleatoriedad y la sospecha subjetiva. También debemos reconocer que dicho principio tendrá una mayor laxitud tratándose proporcionalmente a amenazas o delitos especialmente graves, lo cual se refleja en el marco jurídico según el ámbito que se trate. Asimismo, las actividades de inteligencia no son actos privativos, si no que caen dentro de la categoría constitucional de actos de molestia, pues tienen como fin principal adquirir datos e información que implican molestias transitorias a los gobernados.

Por último, la necesidad de secrecía de las actividades de inteligencia impacta en el nivel de discrecionalidad que gozan los funcionarios adscritos a dichas funciones. Son diferentes de cualquier acto administrativo común, pues la obligación de cuidar las fuentes, los métodos y las técnicas de colección. Esta discrecionalidad ha generado históricamente muchos abusos por lo que han evolucionado diferentes controles internos y externos diseñados para garantizar que no existan desviaciones y abusos.

La naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia, tal como se ha analizado en ese capítulo, nos permitirá avanzar en la investigación para poder identificar los elementos importantes para una debida regulación de dichas actividades, tarea que abordaremos en el siguiente capítulo.





# **Segunda Parte**

## **Principios Normativos**



## **Fuente de los principios normativos**

### **Introducción**

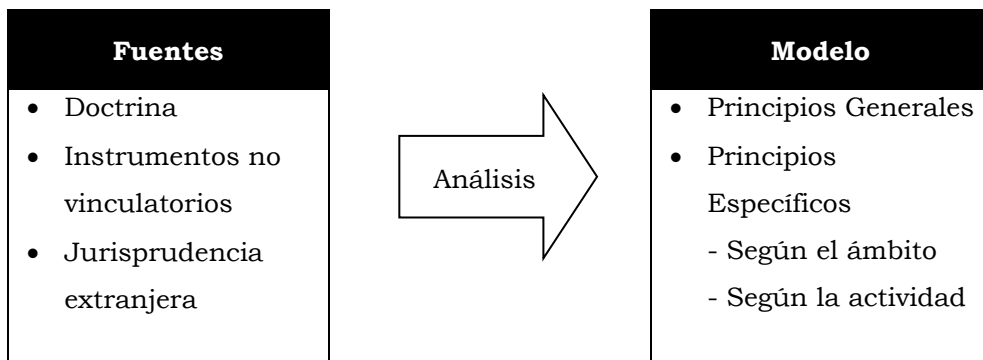
Este capítulo constituye la premisa mayor de mi hipótesis silogística, la cual se compone del análisis de todos aquellos principios normativos que se derivan de la doctrina, estudios especializados y otras fuentes, teniendo como característica común el lenguaje prescriptivo de “cómo deben normarse las actividades de inteligencia” en una sociedad democrática, o en otras palabras, cuál debe ser la debida regulación de las actividades de inteligencia en un Estado Democrático de Derecho.

Estas fuentes serán la sustancia de un modelo y el capítulo pudiera haberse denominado “modelo normativo de las actividades de inteligencia”. Sin embargo, la utilización de dicho término es más común de la ciencia política, por lo que he preferido un término más acorde a la ciencia del derecho, aunque en ocasiones serán utilizados indistintamente en esta tesis.

Mi propuesta para la integración de un cuerpo de principios que prescriban las normas mínimas o deseables en una sociedad democracia debe elaborarse a través de un proceso compuesto de tres fases: a) Identificación de las fuentes; b) análisis sistémico de las prescripciones contenidas en dichas fuentes; y c) síntesis e integración a una clasificación lógica.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Está propuesta se inspira en la obra de Taylor. Paul W., *Normative Discourse*, Eaglewood Cliffs, Prentice-Hall, 1961. Dicho autor afirma que un proceso de evaluación normativa debe incluir “una norma o grupo de normas” que sirvan como modelo para graduar o asignar un ranking (p.4).



Es necesario mencionar que no estoy utilizando el término “fuentes” en su acepción jurídica común, es decir, cuando en la ciencia del derecho nos referimos a las “fuentes del derecho”. Lo estoy utilizando en su acepción de investigación, para referirme a todo documento o publicación relacionada con la regulación de las actividades de inteligencia. Las fuentes que sirven de base para construir mi modelo normativo están agrupadas en tres categorías:

- Doctrina y estudios especializados;
- Instrumentos no vinculatorios; y
- Jurisprudencia extranjera.

### **3.1. Doctrina y estudios especializados**

El jurista mexicano Eduardo García Máynez afirma que “se da el nombre de doctrina a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya sea con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación”.<sup>214</sup>

La doctrina no tiene fuerza obligatoria pues no es una fuente formal del derecho; como si lo fue en algún período del Imperio Romano, o como si la reconoce el Código

---

<sup>214</sup> García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 53ª ed., México, D.F., Porrúa, 2002, p. 76.

Civil de Suiza en su artículo primero con la denominación *Lehre*.<sup>215</sup> En ese tenor, Tamayo y Salmorán afirma que “la doctrina en nuestros días recibe simplemente la fuerza de convicción que posea con base en la autoridad y respetabilidad del jurista. Los juristas "explican" el derecho, y en este quehacer fijan o establecen el sentido de las disposiciones o normas que describen... pero, a pesar de ello, no puede considerarse como una fuente formal del derecho”.<sup>216</sup> También así lo reconoce el Doctor Francisco Villamil quien sostiene que la doctrina “no puede considerarse como una fuente formal del Derecho” y que tiene únicamente “valor moral, fuerza de razón escrita, cuando es aceptada por un núcleo considerable de autores y aparece fundada en razones poderosas expresadas por los jurisconsultos”.<sup>217</sup> El Poder Judicial de la Federación ha establecido jurisprudencia sosteniendo la no obligatoriedad de la doctrina:

**DOCTRINA. LA CITA O INVOCACIÓN DE UNA POSICIÓN TEÓRICA DETERMINADA NO IMPLICA QUE SEA ACERTADA, NI OBLIGATORIA PARA LOS ÓRGANOS JUDICIALES.**

Devienen infundados los planteamientos del quejoso en los que involucra lo que denomina como opiniones de diversos doctrinarios, puesto que, en principio, la cita o invocación de doctrina no implica lo acertado de tales posiciones teóricas, las cuales, por cierto, **no tienen carácter obligatorio para los órganos judiciales**, pues éstos, en su caso, deberán fundar sus resoluciones en la ley aplicable y si bien la argumentación empleada puede guiarse por los criterios reconocidos o imperantes en el ámbito cultural y normativo conforme al desarrollo de la ciencia jurídica, son los órganos de jurisdicción los que bajo su responsabilidad y propio criterio afrontan y resuelven las cuestiones y conflictos legales de la nación, como parte del exclusivo ejercicio de la administración de justicia.<sup>218</sup>

¿Pero cuál es el valor jurídico de la doctrina? El doctor Jaime Cárdenas Gracia afirma que “las opiniones de juristas de prestigio impactan a las autoridades, tanto

---

<sup>215</sup> Ver <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html>

<sup>216</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, “Doctrina”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, D.F., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. III, pp. 604-607.

<sup>217</sup> Villamil, Francisco, “Doctrina”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1993, t. IX, p. 186.

<sup>218</sup> Tesis II.2o.P. J/24, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, p. 1436. La negrita es mía.

en la elaboración de las normas como en su interpretación y aplicación”,<sup>219</sup> es decir, tiene un doble valor jurídico: en la creación y en la interpretación del derecho. El Poder Judicial de la Federación reconoce este doble valor en una tesis aislada de 1935:

**DOCTRINA.** La doctrina se sustenta bajo dos aspectos diferentes: el primero se refiere a las glosas y comentarios de las disposiciones legales existentes en determinado momento, en cualquier país, con tendencias a fijar su real y verdadera interpretación; y el otro contiene verdaderas lucubraciones sobre los sistemas legislativos y de organización, imperantes en las diversas naciones, con tendencias a la crítica de ellos y a la creación de nuevas instituciones, o a la determinación de las funciones que a ellas están encomendadas. Los autores que se dedican a las primeras de las actividades mencionadas, constituyen una guía provechosa para el juzgador quien, siguiendo sus argumentaciones, puede aprovecharse de los análisis y conclusiones a que llegan, para aplicar razonablemente las disposiciones legales y decidir así las controversias que se les plantean. Otra cosa sucede con las opiniones de los segundos, las que muy bien pueden aprovecharse en una condición social evolutiva, a efecto de fundar reformas legislativas y señalar nuevas normas de conducta a la colectividad; pero ellas, nunca pueden servir para fijar la verdadera extensión y aplicación de disposiciones legales vigentes.<sup>220</sup>

La utilidad de la doctrina -como de los estudios especializados de una materia- reviste una importancia especial en la creación o modificación del marco jurídico existente. Así lo reconocen la mayoría de las obras dedicadas a la técnica legislativa. Un ejemplo lo encontramos con William P. Statsky, quien sostiene que para opinar sobre una reforma uno debe llegar a ser experto en el tema “con la lectura cuidadosa de... cualquier estudio importante sobre dicho tema por parte de agencias, asociaciones de abogados, grupos de interés tales como sindicatos, asociaciones policíacas, sociedades médicas, científicos sociales, la comunidad académica,

---

<sup>219</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, D.F., Nostra-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 183.

<sup>220</sup> Amparo Directo 25/98, *Semanario Judicial de la Federación*, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, t. III, enero a junio de 1989, p. 295.

asociaciones empresariales, cabilderos”.<sup>221</sup> Otra postura similar la encontramos con la argentina María Alejandra Svetaz quien habla de una “comprensión general del tema”, haciendo énfasis en los estudios doctrinales tanto del propio país como a nivel internacional.<sup>222</sup>

Una vez establecido el valor jurídico de la doctrina, dentro de los cuales incluyo estudios especializados de académicos no juristas, paso a enumerar las trece obras y una breve descripción de su importancia.

El **primer estudio** publicado sobre la importancia y cuidado que debe tenerse al regular las actividades de inteligencia en el ámbito de la seguridad nacional, es una compilación de trabajos presentados en una conferencia de la escuela de derecho de la Universidad de York en Canadá. Fue editada por los juristas Peter Hanks y John D. McCamus bajo el título “Seguridad Nacional: vigilancia y rendición de cuentas en una sociedad democrática”, la cual se compone de dieciocho ensayos divididos en los rubros de: rendición de cuentas de las agencias de inteligencia, seguridad nacional y justicia criminal, periodismo sobre seguridad nacional, lealtad nacional, investigación histórica en seguridad nacional, y terrorismo. McCamus refiere, en la introducción de su obra, la importancia que tienen “las actividades de inteligencia y seguridad” para una nación, así como de las dificultades que generan para las democracias liberales “con sus tradiciones de transparencia y rendición pública de cuentas”.<sup>223</sup>

El **segundo estudio** corresponde al activista inglés Richard Norton-Taylor, publicado en 1990 con el título “¿En defensa del Reino? El caso de la rendición de cuentas de los servicios de seguridad”. El estudio fue publicado por una organización promotora de los derechos políticos, *The Civil Liberties Trust*, en una

---

<sup>221</sup> Statsky, William P., *Legislative Analysis and Drafting*, 2<sup>nd</sup>. edition, St. Paul, West Publishing Co., 1984, pp. 163-164.

<sup>222</sup> Svetaz, María Alejandra, “La elaboración de un proyecto legislativo”, *Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998, pp. 146-148.

<sup>223</sup> Hanks, Peter y McCamus, John D. (eds.), op. cit., nota 174, p. 1.

nación que sorprendentemente tardo en legislar sobre sus agencias de inteligencia y cuya tradición en la práctica de dicha disciplina es notoria. El autor maneja un estilo periodístico, pero describe a la perfección los problemas de control y rendición de cuentas que tienen las agencias de inteligencia: “Los servicios de inteligencia y seguridad británicos están en un momento decisivo. Los altos oficiales saben que están luchando una batalla perdida en contra de la abrumadora creencia... de que ellos deberían someterse a la rendición de cuentas ante un cuerpo independiente y dejar caer la borrosa cortina de secrecía que los rodea”.<sup>224</sup>

La obra no es muy voluminosa, pero establece criterios y principios importantes, los cuales articula en sus ocho capítulos, destacando: el dedicado a la secrecía gubernamental, la forma de elegir a las personas sujetas a vigilancia (en inglés *target*) y la rendición de cuentas de la inteligencia. En este último tema, afirma que “el estado de derecho es primordial”<sup>225</sup> y enumera algunas recomendaciones sobre mecanismos de control que serían reiterativos en varios autores.

El **tercer estudio** corresponde a una obra colectiva que editó el doctor norteamericano Glenn P. Hastedt y publicada en 1990 bajo el título “Controlando la Inteligencia”. El editor abre la obra haciendo énfasis en la importancia que tiene la clarificación de conceptos clave: inteligencia y control. Para lograr un debate fructífero considera que deben responderse a cuatro cuestionamientos fundamentales: qué es inteligencia, por qué es necesaria, cuál es su relación con las decisiones, y qué es control y cómo debería realizarse.<sup>226</sup> Dado el año de publicación, destacan los trabajos de algunos autores que continuarían en el mundo académico u operativo de la inteligencia norteamericana. Un caso es Loch K. Johnson, doctor en ciencia política, quien participa con el ensayo “Controlando

---

<sup>224</sup> Norton-Taylor, Richard, *In Defense of the Realm? The Case for Accountable Security Services*, London, The Civil Liberties Trust, 1990, p. 1.

<sup>225</sup> Ibidem, p. 132.

<sup>226</sup> Hastedt, Glenn P. (ed.), “Controlling Intelligence: defining the problem”, *Controlling Intelligence*, Portland, Frank Cass, 1991, p. 6.



a la CIA: una crítica de las actuales salvaguardas”.<sup>227</sup> Johnson entró a la escena en 1985 con un libro dedicado a las investigaciones que realizó el Senado de EEUU por los escándalos de abusos cometidos por agencias de inteligencia.<sup>228</sup> Es un autor muy prolífero con obras que nutren de manera importante el acervo de la disciplina de inteligencia.<sup>229</sup> Otro caso es Gregory F. Treverton quien participa con un ensayo dedicado al control de las operaciones encubiertas que realiza EEUU en países extranjeros.<sup>230</sup> Es conocido por su obra de actualidad dedicada a la inteligencia contra el terrorismo<sup>231</sup> y por haber sido Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia en los últimos dos años de la administración de Obama, concluyendo su encargo en octubre de 2016. Este consejo elabora estimaciones sobre riesgos y amenazas de largo plazo dentro de la comunidad de inteligencia norteamericana.<sup>232</sup>

El **cuarto estudio** corresponde al inglés Peter Gill con su libro publicado en 1994 con el título “Política policial: la inteligencia en seguridad y el estado liberal democrático”.<sup>233</sup> En general, esta obra es un estudio sistemático y valioso de las actividades de inteligencia orientadas a la seguridad interior en el Reino Unido. Pero revisten un interés especial sus capítulos dedicados al análisis del mandato legal que debe existir en las actividades de inteligencia, a la obtención de información

---

<sup>227</sup> Johnson, Loch K., *Controlling the CIA: a critique of current safeguards*, en Hastedt, Gleen P. (ed.), op. cit., nota 215, pp. 46-81.

<sup>228</sup> Johnson, Loch K., *A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation*, Lexington, University Press of Kentucky, 1985.

<sup>229</sup> Editor de *Handbook of Intelligence Studies*, Abingdon, Routledge, 2009; y autor de *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford, Oxford University Press, 2010, y *National Security Intelligence: Secret Operations in Defense of Democracies*, Cambridge, Polity Press, 2012.

<sup>230</sup> Treverton, Gregory F., “Controlling covert action”, en Hastedt, Gleen P. (ed.), op. cit., nota 215, pp. 113-133.

<sup>231</sup> Treverton, Gregory F., *Intelligence for an Age of Terror*, New York, Cambridge University Press, 2011.

<sup>232</sup> Recientemente publicó el documento *Global Trends: Paradox of Progress*, con una visión a 2035, donde prevé que en la elección mexicana de 2018 “los votantes podrían inclinarse por una oposición más de izquierda”. Ver <https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/documents/GT-Full-Report.pdf>

<sup>233</sup> Gill, Peter, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, London, Frank Cass, 1994.

(penetración), y al análisis de los principios e instituciones de supervisión. El autor es un académico que ha dedicado su vida a los temas de inteligencia y recientemente publicó una obra donde evalúa los procesos de democratización de las agencias de inteligencia en países que viven una transición a la democracia.<sup>234</sup>

El **quinto estudio** es la voluminosa obra de los juristas ingleses Laurence Lustgarten, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford, y Ian Leigh, profesor de derecho en la Universidad de Durham. Su obra fue publicada también en 1994 con el título “Desde el frío: seguridad nacional y democracia parlamentaria”. Los autores introducen su obra afirmando que “como académicos de derecho público” su principal interés ha sido explorar la aplicación de los temas recurrentes de constitucionalidad a los campos de la seguridad e inteligencia.<sup>235</sup> Sostienen que en la elaboración de la obra enfrentaron dos problemas importantes: la secrecía que reviste la seguridad nacional y la importancia que involucran los temas, pues implican la supervivencia misma de la nación: “Esto representa un reto formidable a una democracia: preservarse a sí misma sin perder precisamente los atributos que le dan sentido al preservarse, especialmente los derechos de los individuos”.<sup>236</sup> Dedicar más de 500 hojas en cinco apartados: fundamentos conceptuales, seguridad nacional y derechos humanos, seguridad nacional y libertad de crítica, seguridad nacional y el proceso legal, controlando las instituciones de seguridad nacional. En este último apartado dedican el capítulo 14 a cuestiones del marco legal, titulado “el mandato legal”, afirmando de inicio que “la idea respecto a que las agencias de seguridad requieren una base en la legalidad es mucho muy reciente, y aún ha ganado aceptación parcial”.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Gill, Peter, *Intelligence Governance and Democratisation: a comparative analysis of the limits of reform*, Abingdon, Routledge, 2016. En un intercambio de ideas por correo electrónico, me hizo algunas sugerencias para crear el modelo normativo.

<sup>235</sup> Lustgarten, Laurence y Leigh, Ian, *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. vii.

<sup>236</sup> Ibidem, p. viii.

<sup>237</sup> Ibidem, p. 374.

Uno de los autores, Ian Leigh, ha continuado su labor académica en el control de la inteligencia, como veremos más adelante su participación en recomendaciones internacionales. En el currículum que exhibe su universidad aparece como experto en la Unión Europea, el Consejo de Europa, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.<sup>238</sup> También debo mencionar su participación en el Primer Seminario Internacional de Derecho de la Seguridad Nacional, organizado por el CISEN en la Ciudad de México en el año 2010 y con quien tuve la oportunidad de dialogar algunos temas de legalidad de la inteligencia.<sup>239</sup>

El **sexto estudio** corresponde a un libro colectivo editado por Stewart Field y Caroline Pelsler, académicos del derecho de las universidades de Oxford (Reino Unido) y Leiden (Holanda). Fue publicado en 1998 con el título “Invadiendo la privacidad: rendición de cuentas del estado y nuevos métodos investigativos en Europa” y se aleja de la literatura dominada por los temas de seguridad nacional, para exponer las actividades de inteligencia en el ámbito policial preventivo y criminal. La obra contiene veinte participaciones agrupadas en tres apartados: I. La nueva colección de inteligencia: acción policial encubierta y proactiva; II. La nueva colección de información: algunas fuentes nuevas; y III. Rendición de cuentas y control: algunas estrategias potenciales. Los editores marcan con claridad en su introducción el ámbito de inteligencia que aborda la obra: “En este libro se busca examinar una gama de técnicas policiales nuevas, si no en su concepción, al menos si en su importancia para la forma de indagación policial a finales del siglo XX”.<sup>240</sup> Los participantes exponen situaciones y normatividad en diversos aspectos de la inteligencia policial en países como Bélgica, Holanda, Francia y Reino Unido.

---

<sup>238</sup> Consultado en <https://www.dur.ac.uk/law/staff/stafflist/?id=428>

<sup>239</sup> Las memorias están publicadas en <http://www.ordenjuridico.gob.mx>.

<sup>240</sup> Field, Stewart y Pelsler, Caroline (eds.), *Invading the Private: State Accountability and New Investigative Methods in Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, 1998, p. 1.

El **séptimo estudio** es el primer que abordo en idioma español. El autor es un jurista argentino, José Manuel Ugarte, con una amplia trayectoria docente y de investigación especializada en las disciplinas de inteligencia. Ha escrito varias obras relacionadas con el control democrático de las actividades de inteligencia, pero adquiere un interés especial para mi investigación su estudio titulado *Legislación de inteligencia: legitimidad y eficacia* publicado en 2000 y accesible en internet.<sup>241</sup> Dicho estudio dedica un apartado inicial a la definición de inteligencia y sus ámbitos, para posteriormente analizar en general la legislación de los países latinoamericanos y aquellos pertenecientes de la OTAN. Respecto a este grupo de países, sintetiza lo que denomina “principios fundamentales” existentes en su legislación, así como aspectos específicos de sus estructuras, con un apartado especial a los órganos y sistemas de controles externos e internos. Ugarte afirma que su obra comprende “un análisis sustancioso de la legislación en aquellos países que parecen haber resuelto del mejor modo posible el eterno conflicto entre la libertad y la seguridad”.<sup>242</sup>

El **octavo estudio** corresponde también a un argentino, Mario Daniel Montoya, con experiencia docente en derecho constitucional de la Universidad de Buenos Aires. Su obra fue publicada en el año 2001 con el título *Informantes y técnicas de investigación encubiertas: análisis constitucional y procesal penal*, es un trabajo detallado y exhaustivo en rubros específicos relacionados con técnicas utilizadas en las labores de inteligencia criminal, entre los que destacan el agente encubierto, el infiltrado, los informantes, por citar algunos. Una de las virtudes de este amplio trabajo de investigación es que aborda aspectos normativos específicos de varios países, así como criterios jurisprudenciales relacionados; insumos básicos para el análisis y síntesis de principios específicos según las diversas actividades de inteligencia. En la introducción, el autor justifica la importancia de contar con estas

---

<sup>241</sup> Ugarte, José Manuel, *Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Eficacia*, Guatemala, WOLA-SEDEM, 2000, <http://www2.congreso.gob.pe>

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 13.

técnicas de investigación, en especial contra el problema que representa el narcotráfico: “Para luchar contra ese grave problema es necesario una forma de investigación de características especiales, es allí cuando intervienen las técnicas encubiertas y los informantes, ya que el Estado no se puede permitir el lujo de poner en peligro sus instituciones, la salud de sus ciudadanos y la continuación de su razón de ser...”.<sup>243</sup>

El **noveno estudio** tiene por autor a un colombiano, Andrés Villamizar Pachón, hijo del primer zar antisequestro de su país. Su libro fue publicado en 2004 con el título *La reforma de inteligencia: un imperativo categórico* y fue auspiciada por la Fundación Seguridad y Democracia, organización que tiene entre sus fines “promover el debate público sobre la seguridad del país y de velar por la transparencia y la efectividad de las políticas públicas en este campo”.<sup>244</sup> Su trabajo está dividido en cuatro partes: 1. ¿Qué es la inteligencia?; 2. La nueva agenda de inteligencia; 3. La inteligencia en Colombia; y 4. Bases para una reforma de la inteligencia en Colombia.

Es precisamente en la última parte donde aborda el problema inherente de un control especial de las actividades de inteligencia. Enumera las diferentes carencias de la inteligencia en su país y resulta por demás interesante su señalamiento de las deficiencias en su marco normativo: “Resulta francamente inaudito que no exista en Colombia, país que enfrenta desde hace décadas una serie de graves amenazas a su seguridad, un marco legal que regule y defina el campo de acción de la inteligencia”.<sup>245</sup>

El **décimo estudio** corresponde a una obra colectiva que goza de un amplio reconocimiento, pues fue editada en 2007 por integrantes del Centro Ginebra para

---

<sup>243</sup> Montoya, Mario Daniel, *Informantes y Técnicas de Investigación Encubiertas: Análisis Constitucional y Procesal Penal*, 2ª edición, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001, p. 27.

<sup>244</sup> Villamizar, Andrés, *La Reforma de Inteligencia: Un Imperativo Categórico*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 93.

el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, organismo internacional que ha publicado varias recomendaciones. Los editores, Hans Born y Mariana Caparini lograron conjuntar un excelente grupo de colaboradores entre los que destacan Peter Gil con su ensayo “Rendición de cuentas democrática por los servicios de inteligencia después del 9/11”, Fred Schreir con su ensayo “La necesidad de inteligencia eficiente y legítima”, y Ian Leigh con su ensayo “Comité de Seguridad e Inteligencia del RU”.

Es notable el énfasis que se hace en la obra al tema de la eficiencia de los servicios de inteligencia, pues los ataques terroristas del 9/11 dejaron una sensación de ineficiencia. Caparini abre la obra afirmando: “así como en cualquier otro servicio público, los ciudadanos de los países democráticos esperarían eficiencia, eficacia, gestión racional y valor agregado por el dinero gastado en el sector estatal de la inteligencia”.<sup>246</sup>

En este mismo de 2007 fue publicada una monumental colección de cinco tomos titulada “Inteligencia estratégica”, fungiendo como editor Loch K. Johnson y siendo el **undécimo estudio** dentro del análisis. El tomo quinto está dedicado precisamente al control de la inteligencia, bajo el título “Inteligencia y rendición de cuentas: salvaguardas contra el abuso del poder secreto”. Dicho tomo conjuga varios especialistas importantes, pero destaca sobre todos Harry Howe Ransom, quien es considerado el autor del primer libro publicado sobre la inteligencia norteamericana desde una visión académica.<sup>247</sup> Su participación en este libro hace referencia temporal a su primer trabajo, pues la tituló “Medio siglo de vigilar al espía”.<sup>248</sup> Es interesante la reflexión de Johnson en el prefacio, al afirmar que democracia y espionaje no se llevan bien: “la secrecía corre en contra de la

---

<sup>246</sup> Caparini, Marina, “Controlling and overseeing intelligence services in democratic states”, en Born, Hans y Caparini, Marina (eds.), op. cit., nota 11, p. 3

<sup>247</sup> Ransom, Harry Howe, *Central Intelligence and National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1958.

<sup>248</sup> Ransom, Harry Howe, “A half century of spy watching”, en Johnson, Loch K., *Strategic Intelligence*, Westport, Praeger Security International, 2007, v.5, 183-194.

transparencia democrática, mientras que al mismo tiempo dicha transparencia posee una amenaza al éxito de las operaciones de espionaje”.<sup>249</sup> Sin embargo, sentencia sobre la necesidad de las agencias de inteligencia aún para las democracias.

El **duodécimo estudio** corresponde a la comunidad académica española que se ha venido formando en temas de inteligencia y cuyo Máster en Analista de Inteligencia fue pionero en el idioma español. El coordinador de este esfuerzo colectivo es el Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, José Luis González Cussac.<sup>250</sup> Bajo el sencillo título de *Inteligencia*, se exponen las participaciones de autores como Miguel A. Esteban Navarro, Andréa V. Carvahlo, Diego Navarro Bonilla, Antonio Fernández Hernández, Rubén Arcos Martín y Fernando Velasco Fernández, este último coordinador académico del máster que mencioné.

El editor participa también dentro del apartado séptimo, el cual está dedicado al derecho de la inteligencia y se divide en los siguientes temas: servicios de inteligencia y estado de derecho; seguridad nacional y derechos fundamentales; y los servicios de inteligencia en el derecho español. Asimismo, es relevante el último apartado que se dedica a la ética de la inteligencia, a cargo de Fernando Velasco con el ensayo “Democracia y servicios de inteligencia: ética para qué”. Inicia su ensayo un tanto provocativo, acusando a la ignorancia ciudadana en temas de seguridad: “La ignorancia y la incultura en lo que respecta a los temas de seguridad -y ya no digamos en relación a los Servicios de Inteligencia- es muy preocupante. El gran déficit de conocimiento sobre los Servicios de Inteligencia pone de

---

<sup>249</sup> Johnson, Loch K., op. cit., nota 237, v.5, p. xv.

<sup>250</sup> Fue tutor de mi Trabajo de Fin de Máster. Ver González Hernández, Gustavo, *Inteligencia Política: las Disciplinas de Inteligencia al Servicio de un Decisor Político-Partidista*, [Tesis de Máster en Analista de Inteligencia], Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2014.

manifiesto la facilidad con que se puede deformar la realidad y los hechos o dejar que se deformen”.<sup>251</sup>

El **décimo tercer** estudio es de publicación reciente, pues salió a la luz en mayo de 2017, después de varios años que no hubo grandes novedades en este rubro de la inteligencia. La obra colectiva tiene un enfoque predominantemente legal y fue editada por Zachary K. Goldman y Samuel J. Rascoff, bajo el título “Supervisión global de la inteligencia: gobernando la seguridad del siglo XXI”. Los doce trabajos se agrupan en tres apartados titulados: supervisión transnacional; supervisión judicial; y supervisión independiente. En palabras de sus editores en la introducción, la obra tiene que ver con “una gran transformación” en la supervisión de la inteligencia: “este libro... en un conjunto de instituciones y procesos emergentes involucrados en la gobernanza de la inteligencia y un nuevo conjunto de cuestiones acerca de los propósitos de la supervisión de inteligencia”.<sup>252</sup>

### **3.2. Instrumentos no vinculantes**

Las Naciones Unidas dividen a los instrumentos internacionales en dos grandes categorías; los instrumentos vinculantes, también llamados *hard law*; y los instrumentos no vinculantes, llamados *soft law*.<sup>253</sup> Respecto a los primeros no existe ninguna duda sobre la fuerza de ley que tienen, máxime que la reforma al artículo 1° constitucional en el año 2011, otorgó a todos tratados en los que nuestro país sea parte dicha naturaleza.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Velasco Fernández, Fernando, “Democracia y Servicios de Inteligencia: Ética para qué”, en González Cussac, José Luis, *Inteligencia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, p. 463.

<sup>252</sup> Goldman, Zachary K. y Rascoff, Samuel J. (eds.), *Global Intelligence Oversight: Governing Security in the Twenty-First Century*, New York, Oxford University Press, 2016, p. xviii.

<sup>253</sup> “Más sobre la naturaleza y el estatus de los instrumentos legales y programas”, ONU.

<sup>254</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011. La incorporación de derechos humanos en los sistemas jurídicos nacionales en el contexto de la “globalización” de los derechos humanos, ha sido denominada *Legal Transplants*. Ver Siems, Mathias, *Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University, 2014, p. 191.



¿Pero qué sucede con aquellos instrumentos que no revistan la forma de tratado? Un ejemplo de dichos instrumentos lo encontramos en la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CXCVI/2013 (10a.),<sup>1</sup> sostuvo que de la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se advierte que son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, al ser normas de la unidad del Estado Federal. De ahí que, no obstante la importancia histórica y política de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, y de que sus principios han sido fuente de inspiración e incorporados a tratados universales y regionales para la protección de los derechos humanos, se concluye que sus disposiciones, invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Federal; lo anterior, sin perjuicio de que una norma internacional de derechos humanos vinculante para el Estado Mexicano pueda ser interpretada a la luz de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esto es, los principios consagrados en ésta pueden ser invocados por los tribunales para interpretar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico.<sup>255</sup>

Las Naciones Unidas se refieren a los instrumentos no vinculantes en los siguientes términos: “Los instrumentos no vinculantes, o *'soft law'*, proporcionan directrices de conducta que no son en sentido estricto normas vinculantes, pero tampoco

---

<sup>255</sup> Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2014, l. 6, t. I, p. 539.

políticas irrelevantes. Estos instrumentos operan y se ubican, por lo tanto, en una zona gris entre la ley y la política”. El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito generó una tesis aislada que bien puede sentar criterio al respecto:

"SOFT LAW". LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS. De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su alcance protector en materia de derechos humanos, los agentes del Estado Mexicano no sólo deben observar la normativa internacional de carácter obligatorio y la jurisprudencia interamericana, sino que en virtud de las máximas de universalidad y progresividad que también contempla, debe admitirse el desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados. Dichos principios son identificados por la doctrina como "soft law" -en inglés-, cuya traducción corresponde a ley suave, normas ligeras, dúctiles o blandas y es empleado dado (i) el sentido de falta de eficacia obligatoria y (ii) en oposición al "hard law" o derecho duro o positivo. Ahora bien, con independencia de la obligatoriedad que revistan, su contenido puede ser útil para que los Estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar el apego irrestricto a los derechos humanos. Sin que ello implique desconocer la observancia primigenia del orden jurídico nacional, ni el principio de subsidiariedad de las normas supranacionales, según el cual, la protección internacional de los derechos humanos es aplicable después de agotada la tutela interna y, sólo en su defecto, debe acudir a aquélla, pues más allá de que la Constitución Federal y los tratados no se relacionen en términos jerárquicos, según definió el Máximo Tribunal del País en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.)(\*), la consulta de directrices no vinculantes **sólo reporta efectos prácticos** derivados de la experiencia acogida por órganos internacionales encargados de la promoción y protección de los derechos fundamentales.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Tesis XXVII.3o.6 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, marzo de 2015, l. 16, t. III, p. 2507.

En consecuencia, todos aquellos instrumentos internacionales que no sean tratados, es decir, que no sean “instrumentos vinculantes”, deben tener un efecto práctico y orientador, máxime que se trata de cuestiones relativas a la promoción de los derechos humanos. Bajo esta asunción, incorporo a este modelo normativo de las actividades de inteligencia todos aquellos instrumentos internacionales, recomendaciones, buenas prácticas, o cualquiera que sea su denominación, una fuente importante para analizar y sintetizar principios orientadores.

El **primer instrumento** que incorporo a este modelo corresponde al *Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad* aprobado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 1994.<sup>257</sup> En su texto se encuentran las siguientes disposiciones:

20. Los Estados participantes consideran que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como de los **servicios de información y de la policía**, es un elemento indispensable de estabilidad y seguridad. Fomentarán la integración de sus fuerzas armadas en la sociedad civil como una importante expresión de democracia.

21. Cada Estado participante establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad por autoridades establecidas de acuerdo a la constitución, investidas de legitimidad democrática. Cada Estado participante establecerá controles para velar por que esas autoridades cumplan con sus responsabilidades constitucionales y legales. Los Estados participantes definirán claramente las funciones y las misiones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente dentro del marco constitucional.<sup>258</sup>

El documento no es muy extenso ni detallado, pero es un precedente histórico reconocido por muchos especialistas como el punto de partida de la preocupación

---

<sup>257</sup> OSCE, *Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad*, 91<sup>a</sup> reunión plenaria del Comité Especial, 3 de diciembre de 1994, <http://www.osce.org/es/fsc/41360?download=true>

<sup>258</sup> Ibidem, p. 3.

internacional por la regulación y control de la inteligencia.<sup>259</sup> Es interesante la actividad continuada de la OSCE en dicha preocupación, pues el modelo de “inteligencia policial” conocido como *intelligence-led policing*, fue tema central de la Reunión Anual de Expertos en Policía celebrada el junio de 2016 en Austria.<sup>260</sup>

El **segundo instrumento** corresponde al *Informe sobre el Desarrollo Humano* publicado en 2012 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su capítulo 4, titulado “Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz”, analiza la importancia fundamental de someter el sistema de seguridad estatal a un firme control democrático. Ante la añoranza de la mano dura de muchos países que transitan de un régimen autoritario a uno democrático, se cuestiona:

¿Significa esto que el orden civil es incompatible con la democracia auténtica en esos países? Muchos dirían que sí, con el argumento de que la gente necesita que los gobiernos centren primero sus esfuerzos en la paz y la consolidación del Estado, y después en la consolidación de la democracia. Otros llegan a la conclusión opuesta: los pueblos de esos países no tendrán paz pública ni seguridad personal duraderas mientras la policía, los militares y otras fuerzas de seguridad no estén bajo un firme control democrático.<sup>261</sup>

El documento analiza diferentes hechos del problema del control del sistema de seguridad estatal, dentro del cual se incorpora a los servicios de inteligencia. Afirma tajante lo siguiente: “La gobernabilidad democrática exige que las decisiones relativas al tamaño, la estructura y las operaciones de las fuerzas de seguridad se basen en fundamentos jurídicos sólidos, y se adopten con responsabilidad política. Las autoridades civiles deben ejercer el control, pero también deben dar directrices

---

<sup>259</sup> Hans Born y Ian Leigh lo citan como el primer instrumento rector. Ver *Hacia un Control Democrático de las Actividades de Inteligencia: Estándares Legales y Métodos de Supervisión*, Geneva, Parlamento Noruego-DCAF, 2005.

<sup>260</sup> OSCE, “Intelligence-led policing in focus of OSCE Annual Police Experts Meeting in Vienna”, 9 June 2016, en <http://www.osce.org/secretariat/245996>

<sup>261</sup> Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Ediciones Mundi-Prensa, 2002, p. 85.

claras a las fuerzas de seguridad, trabajando en colaboración con ellas y respetando sus conocimientos especializados”.<sup>262</sup>

El **tercer instrumento** corresponde a una reconocida organización, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (en inglés DCAF). Dicha organización es una fundación internacional establecida en el año 2000 por la Confederación Suiza para contribuir a la gobernanza del sector de la seguridad, según reza en su página web: “El trabajo del centro es dar soporte efectivo y eficiente a los sectores de seguridad, los cuales rinden cuentas al estado, conscientes de que la seguridad, el desarrollo y el estado de derecho son condiciones esenciales para la paz sustentable”.<sup>263</sup> Entre sus múltiples publicaciones resalta una que se titula “Control democrático de los servicios de seguridad e inteligencia: un marco legal”, la cual fue elaborada por Ian Leigh, especialista citado en el rubro de publicaciones especializadas.<sup>264</sup> El objetivo de dicho instrumento es proveer un mapa o matriz de normas legales para gobernar el sector de seguridad, enfocándose más en las actividades policíacas, es decir, “las agencias de seguridad e inteligencia”.<sup>265</sup>

El autor incorpora la situación que desencadenó el ataque terrorista del 9/11 a los EEUU, haciendo un llamado a pensar con claridad: “La claridad de pensamiento en estos temas es especialmente necesaria en las secuelas de los ataques del 11 de septiembre de 2011. Estos eventos han tenido varias consecuencias importantes ... el fenómeno descrito como *super-terrorismo* ha generado un rango de respuestas legales y administrativas innovadoras”.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>263</sup> “Who we are”, DCAF, en <http://www.dcaf.ch/>

<sup>264</sup> Leigh, Ian, op. cit., nota 139, 2003.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>266</sup> *Ídem*.

El **cuarto instrumento** corresponde a una publicación conjunta del Parlamento Noruego y el DCAF, ya citada con anterioridad.<sup>267</sup> El documento se titula *Hacia un control democrático de las actividades de inteligencia: Estándares legales y métodos de supervisión* y representa un trabajo más elaborado y sistematizado de los principios que deben considerarse para la regulación de la inteligencia. En su prólogo, el documento recoge la preocupación e importancia de regular los servicios de inteligencia:

El establecimiento de un sistema de rendición de cuentas a la vez democrático y eficiente para controlar a los servicios de inteligencia es uno de los grandes desafíos que enfrentan los Estados modernos. Pero llevar a cabo esta ardua tarea se torna indispensable, ya que la guía y dirección de políticas para la reforma de los servicios de inteligencia contribuye a evitar los abusos y a mejorar la eficiencia de todas las ramas del gobierno.<sup>268</sup>

Acepta que no existen prácticamente “comparaciones sistemáticas a nivel internacional en materia de rendición democrática de cuentas por parte de los servicios de inteligencia”. Advierte que “las reglas y prácticas aceptadas y vigentes en un lugar pueden no ser las apropiadas para otro”, lo cual nos lleva a la conjetura que cada país debe analizar su sistema a la luz de su marco jurídico.

El documento está estructurado en cinco secciones tituladas: I. Introducción; II. El organismo de inteligencia y seguridad pública; III. La función del poder ejecutivo; IV. La función del parlamento; y V. La función de los organismos externos de revisión. Justo después de la última sección, sintetiza lo que denomina “descripción general de las mejores prácticas”, la cual genera una base de principios rectores que deben considerarse al momento de evaluar el marco jurídico de los servicios de inteligencia, muchas de las cuales implican diseños institucionales, pero al final de cuentas repercuten en el marco jurídico.

---

<sup>267</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, op. cit., nota 248.

<sup>268</sup> Ibidem, p. 3.

Si bien la intención del documento trae implicaciones de reforma al marco jurídico, no deja de hacer énfasis en la “cultura” que rebasa el estado de derecho:

Dado que la supervisión democrática de los servicios de inteligencia involucra la conducta de los distintos participantes, la cultura política cumple un papel clave. Los pilares fundamentales de la rendición democrática de cuentas, como la transparencia, la responsabilidad, la participación y la receptividad a los reclamos de la ciudadanía, exigen una cultura y una conducta que van más allá de las leyes y demás normativas legales. No obstante, es el derecho quien debe fijar un marco que aiente una cultura de apertura y de respeto por los derechos humanos.<sup>269</sup>

El **quinto instrumento** representa en mi opinión la culminación del derecho internacional respecto a la regulación de las actividades de inteligencia dentro de los instrumentos no vinculantes. Fue aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, organismo creado en marzo de 2006 en votación de la Asamblea General, el cual ha realizado tareas de promoción de los derechos humanos en temas controvertidos. Uno de ellos es sin duda la lucha contra el terrorismo, por lo cual solicitó una recopilación de buenas prácticas:

La presente recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional para los servicios de inteligencia, particularmente en lo respecta a su supervisión, es resultado de un proceso de consulta encomendado por el Consejo de Derechos Humanos que, en su resolución 10/15, pidió al Relator Especial que, en consulta con los Estados y otros interesados, hiciera una recopilación de las buenas prácticas referentes a los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión.<sup>270</sup>

El documento justifica que dicha recopilación no es limitativa a las actividades de inteligencia en la lucha contra el terrorismo: “...debe observarse que no cabe hacer una distinción entre los marcos jurídicos e institucionales aplicables a las

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>270</sup> ONU, *op. cit.*, nota 5.

actividades de lucha contra el terrorismo de los servicios de inteligencia, y los que rigen para las actividades de esos servicios más en general”.

La recopilación estuvo precedida por un proceso de consultas en el que participaron gobiernos, expertos y profesionales, dando como resultado “35 buenas prácticas, derivadas de prácticas arraigadas, o de reciente introducción, en una amplia variedad de Estados de todo el mundo”. Afirma que la recopilación se basa “en tratados internacionales, resoluciones de organizaciones internacionales y la jurisprudencia de los tribunales regionales”.<sup>271</sup> La estructura del documento es la siguiente:

- A. Mandato y base jurídica
- B. Instituciones de supervisión
- C. Denuncias y reparación efectiva
- D. Imparcialidad y no discriminación
- E. Responsabilidad del Estado respecto de la acción de los servicios de inteligencia
- F. Responsabilidad individual y rendición de cuentas
- G. Profesionalidad
- H. Salvaguardias de los derechos humanos
- I. Recopilación de información
- J. Gestión y utilización de datos personales
- K. El ejercicio de las facultades de arresto y detención
- L. Intercambio de información y cooperación

---

<sup>271</sup> Ibidem, p. 2.



Este instrumento tiene una importancia fundamental al elaborar mi modelo normativo; sin embargo, la estructura cambia con el fin de evaluar el marco jurídico vigente en nuestro país según su ámbito.

### **3.3. Jurisprudencia extranjera**

Este grupo comprende todas aquellas compilaciones o estudios de la jurisprudencia extranjera estrictamente relacionada al ámbito de seguridad nacional e inteligencia. En algunos casos, las resoluciones citadas serán consultadas, pero en principio se analiza la opinión del compilador, ya que resuelve la tarea de identificar y clasificar según la naturaleza de la controversia que se resolvió.

Es importante señalar que la jurisprudencia forma parte del derecho de un país. Romantz y Vinson sostienen que las cortes producen derecho en al menos tres formas: 1) podrían crear un principio o doctrina legal para resolver un caso, cuando no existe legislación obligatoria para determinar el asunto; 2) al decidir casos que interpretan doctrinas legales existentes; y 3) al interpretar lenguaje ambiguo o vago en la legislación vigente.<sup>272</sup> Dichas resoluciones son pues parte del derecho de un país, pero lo relevante para mi tesis es que pueden fungir de guía en la labor legislativa y jurisdiccional en nuestro país.

Un estudio reciente demuestra que el uso de sentencias extranjeras por tribunales constitucionales “tiende cada día con mayor fuerza a la universalidad”. Así lo afirma Brito Melgarejo quien aporta evidencia al respecto.<sup>273</sup> Galdámez Zelada también aporta evidencia sobre el uso de la jurisprudencia extranjera, pero su estudio se

---

<sup>272</sup> Romantz, David S. y Vinson, Kathleen E., *Legal Analysis: The Fundamental Skill*, 2<sup>nd</sup> ed., Durham, Carolina Academic Press, 2009, pp. 6-7.

<sup>273</sup> Brito Melgarejo, Rodrigo, “El uso de sentencias extranjeras en los Tribunales Constitucionales: un análisis comparativo”, *InDret*, abril de 2010, [http://www.indret.com/pdf/720\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/720_es.pdf)

limita al caso del Tribunal Constitucional de Chile.<sup>274</sup> En el caso de México, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Distrito reconoce en una tesis aislada que aunque el derecho comparado no genera obligatoriedad, “permitiría una mayor comprensión del derecho nacional”:

DERECHO COMPARADO. LAS AUTORIDADES NO ESTAN OBLIGADAS A RESOLVER CON APOYO EN EL. Conforme a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, las autoridades encargadas de la administración de justicia están obligadas a resolver conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la legislación sustantiva vigente y, a falta de ésta, en los principios generales del derecho, los que en ninguna forma comprenden el derecho comparado, cuya disciplina está considerada como fuente del derecho mexicano, que estudia a los diversos sistemas jurídicos existentes, a efecto de determinar las semejanzas y diferencias entre éstos y que, en su caso, permitiría una mayor comprensión del derecho nacional, pero de ninguna manera resulta jurídico exigir a los juzgadores que resuelvan con apoyo en esa ciencia, porque no existe sustento legal que los faculte a ello.<sup>275</sup>

En otro orden de ideas, el Poder Judicial de la Federación reconoce que la doctrina y la jurisprudencia han tenido influencia en la creación y modificación del marco normativo. Así resolvió un asunto el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en tesis aislada:

DAÑO MORAL. TRATÁNDOSE DE AFECTACIÓN AL HONOR POR ABUSO DE LAS LIBERTADES DE INFORMACIÓN Y DE EXPRESIÓN DEBE ANALIZARSE EL CONTEXTO. Los artículos 14, 15 y 25 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, incorporan los lineamientos dados por la **doctrina** y la **jurisprudencia extranjera** que influyó en su creación. La doctrina destaca de las opiniones emitidas en los medios de comunicación, la subjetividad, excluyente de objetividad y veracidad, en cuya valoración entra en juego su comparación con los hechos con que se relaciona, sin poder abusar del derecho de información y libre expresión, pues ha de atenderse a límites que deben ponderarse cuidadosamente a fin de no coartar aquellas

---

<sup>274</sup> Galdámez Zelada, Liliana, “El uso del derecho y jurisprudencia extranjera en los fallos del Tribunal Constitucional de Chile: 2006-2010”, *Rev. chil. derecho*, 2012, vol.39, n.1, pp.189-223, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372012000100008>

<sup>275</sup> Tesis I.4o.C.312 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2011, t. XXXIII, p. 2283.

libertades, y son determinados por derechos como el del honor, cuyo respeto marca la frontera que no debe cruzarse, y del cual está excluido el abuso manifestado en un ánimo de injuriar, de ofender sin derecho y sin necesidad. La jurisprudencia proscribiera el uso de insultos por atentatorios del honor, pone de relieve la prevalencia del honor como límite frente a las libertades de expresión e información, y añade un elemento que por fuerza debe analizarse para determinar la lesividad de ciertas expresiones: el contexto. ...<sup>276</sup>

Una última tesis que vale la pena incluir para fortalecer mi argumentación corresponde al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el cual reconoce que las cuestiones relativas a los derechos humanos tienen “calidad de doctrina universal”:

PERSONAS JURÍDICAS. SON TITULARES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS GARANTÍAS ESTABLECIDAS PARA SU PROTECCIÓN, EN AQUELLOS SUPUESTOS EN QUE ELLO SEA APLICABLE, CON ARREGLO A SU NATURALEZA. El artículo 1o. constitucional dispone que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Así, la expresión "todas las personas", comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, aunque únicamente en los casos en que ello sea aplicable, como se señaló en las consideraciones del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, de la Cámara de Senadores, de 8 de marzo de 2011. Interpretación que es uniforme con lo definido en el derecho constitucional comparado, al que resulta válido acudir **por su calidad de doctrina universal de los derechos humanos**, como se advierte de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, que en su artículo 19, numeral 3, dispone que los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas de ese país, en tanto, por su propia naturaleza, les sean aplicables, o de la Constitución de la República Portuguesa, que en su artículo 12 señala que las personas jurídicas gozan de los derechos y están sujetas a los deberes compatibles con su naturaleza; incluso, es relevante destacar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Cantos vs. Argentina", emitida en su calidad de intérprete supremo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que constituye un criterio orientador para la jurisdicción nacional,

---

<sup>276</sup> Tesis I.4o.C.312 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2011, t. XXXIII, p. 2283. La negrita es mía.

según lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en la mencionada resolución se sostuvo que toda norma jurídica se refiere siempre a una conducta humana y cuando atribuye un derecho a una sociedad, ésta supone una asociación voluntaria, de modo que el derecho ofrece al individuo una amplia gama de alternativas para regular su conducta y limitar su responsabilidad, lo cual sentó la premisa de que los derechos y atribuciones de las personas morales se resuelven en los derechos y obligaciones de las personas físicas que las constituyen o actúan en su nombre o representación, de suerte que si bien es cierto que no ha sido reconocida expresamente la figura de personas jurídicas por la propia Convención Americana, como sí lo hace el Protocolo Número 1 a la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, también lo es que ello no restringe la posibilidad de que, bajo determinados supuestos, el individuo pueda acudir al sistema interamericano de protección de los derechos humanos para hacer valer sus derechos fundamentales, aun cuando éstos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el propio sistema del derecho. Por tanto, las personas jurídicas son titulares de los derechos humanos y de las garantías establecidas para su protección, en aquellos supuestos en que ello sea aplicable, con arreglo a su naturaleza, al constituir figuras y ficciones jurídicas creadas por el propio sistema jurídico, cuyos derechos y obligaciones se resuelven en los de las personas físicas.<sup>277</sup>

Bajo estas análisis y criterios, es razonable concluir que la jurisprudencia extranjera que verse sobre controversias de afectación de derechos humanos por las actividades de inteligencia pueden tener un criterio orientador, máxime que el principal objetivo de esta tesis es valorar el marco jurídico vigente y proponer su perfeccionamiento.

La **primera compilación** es el trabajo publicado por los norteamericanos Halperin y Hoffman en 1977 bajo el título “Libertad vs. Seguridad Nacional: secrecía y vigilancia”. La voluminosa obra tiene como propósito, según sus autores, “explicar cómo las cortes han intentado balancear los requerimientos de seguridad nacional,

---

<sup>277</sup> Tesis IV.2o.A.30 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, septiembre de 2013, l. XXIV, t. 3, p. 2628. La negrita es mía.

que determinan el presidente y el Congreso, en contra de los derechos constitucionales de los americanos”.<sup>278</sup>

La obra analiza legislación y casos resueltos por las cortes, siguiendo el siguiente esquema:

- Poder presidencial inherente
- Control de la información gubernamental: prevención y sanción de divulgación ilegal
- Límites a los derechos ciudadanos: vigilancia, libertad de expresión, preservación de ciudadanía, libertad de tránsito, derecho laboral.
- Derechos de grupos especiales: extranjeros, objetores de conciencia, miembros de las fuerzas armadas.
- Remedios civiles.

La obra analiza 43 casos según los derechos ciudadanos afectados. El caso más antiguo que incorpora tiene que ver sobre el control de la información, *United States v. Totten* de 1876, donde se solicitaba liberar información sobre “un contrato” por el cual el presidente Abraham Lincoln recibía información de un agente secreto que operaba tras las líneas enemigas. En ese respecto, la corte reconoció tanto el poder presidencial de contratar agentes secretos en tiempo de guerra como negar la publicidad o divulgación del contrato firmado:

Él está autorizado indudablemente durante una guerra, como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas de Estados Unidos, para emplear agentes secretos para que ingresen tras las líneas enemigas y obtengan información respecto las fuerzas, recursos y movimientos del enemigo; ... El servicio estipulado por el contrato fue un servicio secreto; la información

---

<sup>278</sup> Halperin, Morton H. y Hoffman, Daniel, *Freedom vs. National Security: Secrecy and Surveillance*, New York, Chelsea House Publishers, 1977, p. ix.

requerida iba a ser obtenida clandestinamente e iba a ser comunicada privadamente; el trabajo y el servicio iba a ser igualmente encubierto”.<sup>279</sup>

La obra tiene un valor fundamental, pues, aunque las resoluciones que cita no corresponden a un tribunal regional, sino a las cortes de Estados Unidos de América, fue precisamente aquel país el que legisló por primera vez las actividades de inteligencia, generó un modelo de rendición de cuentas a puerta cerrada y ha tenido un evidente balance de pesos y contrapesos en su división de poderes, máxime que su régimen es presidencial como el nuestro. Uno de sus autores, Daniel Hoffman es reconocido por sus estudios jurídicos sobre la secrecía gubernamental.<sup>280</sup>

La **segunda compilación** corresponde a la región de Europa. Es una obra publicada en el año 2000, cuyo autor, el profesor en derecho internacional público de la Universidad de Uppsala, Ian Cameron, ofrece un profundo estudio sistemático de la seguridad nacional y los derechos humanos. La obra titulada “Seguridad Nacional y la Convención Europea de los Derechos humanos” tiene como soporte una impresionante cantidad de casos resueltos por las cortes: 274 casos de la Corte Europea de los Derechos Humanos; 174 casos de la Comisión Europea de los Derechos Humanos; y 102 casos de diferentes instancias tales como la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Corte Europea de Justicia, así como los casos de Estados Unidos, Reino Unido y Suecia (este último por ser el país de origen del autor). El autor explica como objetivo primario de su estudio “examinar qué tan útil es y puede ser una salvaguarda de la Convención [Europea de los Derechos Humanos] en esta área sensible de la política nacional. Este estudio se concentrará en los casos contenciones de la Comisión y la Corte que aborden

---

<sup>279</sup> *United States v. Totten*, 92 U.S. 105 (1876).

<sup>280</sup> Hoffman, Daniel, *Governmental Secrecy and the Founding Fathers: a study in constitutional controls*, Westport, Greenwood Press, 1981.

artículos donde existe una limitación expresa por cuestiones de *seguridad nacional*".<sup>281</sup>

Después de una introducción dedicada al ámbito de aplicación de la CEDH y el significado del término seguridad nacional, el autor divide en tres grandes apartados la parte sustancial del estudio: vigilancia secreta; expedientes secretos de seguridad; y otros temas de seguridad nacional. En este último apartado aborda en orden numérico los derechos humanos afectados en los diferentes casos:

- Artículo 2 – Derecho a la vida
- Artículo 3 – Prohibición de tortura y tratos inhumanos o degradantes
- Artículo 4 – Prohibición de esclavitud y trabajos forzados
- Artículo 5 – Derecho a la libertad y seguridad
- Artículo 6 – Derecho al debido proceso
- Artículo 7 – Garantía de tipo penal previo
- Artículo 8 – Derecho a la vida privada y familiar
- Artículo 9 – Libertad de creencia
- Artículo 10 – Libertad de expresión
- Artículo 11 – Libertad de asociación y deliberación

La importancia del trabajo de Cameron no solo radica por su profundidad, extensión de fuentes ni su sistematización, sino además por tratarse de diferentes sistemas legales -los europeos- lidiando con controversias derivadas de actividades de inteligencia, siendo los países europeos los que cuentan con los servicios de inteligencia más longevos.

La **tercera compilación** corresponde a la obra del norteamericano Ronald J. Sievert, titulada "Casos y materiales sobre derecho norteamericano y seguridad

---

<sup>281</sup> Cameron, Ian, *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 8.

nacional”, en su tercera edición publicada en el año 2012. Sievert es actualmente profesor de la Universidad de Texas en Austin, ha dado cursos sobre derecho de la seguridad nacional a nivel de posgrado y tiene en su currículum una experiencia de 25 años dentro del Departamento de Justicia, siendo una de sus actividades destacadas las misiones sensibles en los Balcanes, Europa y el Oriente Medio. El autor sostiene que las agresivas políticas del presidente George W. Bush, continuadas sorprendentemente por el presidente Barack Obama, lo impulsaron a actualizar su obra en esta tercera edición, siendo una compilación indispensable para analizar casos en las postrimerías del ataque del 9/11 y las reacciones legislativas y administrativas contra el terrorismo:

Los juicios que ha enfrentado el gobierno han sido duros y las decisiones legales tendientes a equilibrar la seguridad en contra de las libertades civiles han sido difíciles. Tanto las administraciones como los dedicados servidores públicos, así como aquellos opositores a las políticas gubernamentales, han trabajado increíblemente duro para hacer aquello que creen es lo correcto”.<sup>282</sup>

La obra está dividida en cinco capítulos que aborda los siguientes temas: uno, amenazas asociadas con enemigos extranjeros; dos, amenazas que surgen al interior; tres, poder gubernamental para actuar interiormente en crisis; cuatro, obtención de evidencia de aquellos que constituyen una amenaza a la seguridad nacional; y cinco, poder gubernamental para la guerra.

La **cuarta compilación** está focalizada en los derechos humanos relacionados con las investigaciones criminales y policiales. Bajo el título “Derechos humanos y justicia criminal”, los ingleses Ben Emmerson y Andrew Ashworth se proponen como objetivo en su obra “examinar a detalle el impacto del derecho europeo

---

<sup>282</sup> Sievert, Ronald J., *Cases and Materials on U.S. Law and National Security*, 3<sup>rd</sup> ed., Buffalo, William S. Hein & Co., Inc., 2012, p. xvii.



relacionado con los derechos humanos en el sistema de justicia criminal de Inglaterra y Gales”.<sup>283</sup>

La obra dedica un estudio especial la “vigilancia intrusiva” dentro de la segunda parte, haciendo énfasis en la labor de los tribunales europeos en estos temas: “Las decisiones de la Corte y de la Comisión Europea de los Derechos Humanos establecen un número importante de principios que rigen el uso de la vigilancia secreta”.<sup>284</sup> Además, los autores hacen un análisis profundo y sistemático de cada uno de los derechos contenidos en la convención europea, lo cual será útil al contrastar los criterios aplicables a algunas potestades necesarias en las actividades de inteligencia.

## **Conclusiones**

Este capítulo nos permitió analizar las diferentes fuentes necesarias para construir un modelo para poder evaluar la regulación de las actividades de inteligencia en cualquier país, con el propósito de determinar si están reguladas adecuadamente o no, y, en consecuencia, identificar las deficiencias a través del modelo propuesto en el siguiente capítulo.

---

<sup>283</sup> Emmerson, Ben y Ashworth, Andrew, *Human Rights and Criminal Justice*, London, Sweet & Maxwell, 2001, p. v.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 205.



## Modelo de principios normativos

### Introducción

#### 4.1. Principios generales de la regulación de la inteligencia

##### 4.1.1. Creación constitucional o legal

Las actividades de inteligencia deben ser realizadas por instituciones u organismos públicos creados y contemplados en la constitución o en alguna ley pública.

El marco constitucional establece un abanico de instituciones balanceadas donde la concentración del poder sea poco probable y genera un “esquema de estabilidad gubernamental” con independencia del partido que arribe al poder.<sup>285</sup> Sin embargo, son pocos los países que contemplan la creación de los servicios de inteligencia a nivel constitucional. Un ejemplo de país que contempla sus actividades o servicios de inteligencia en la constitución es Sudáfrica, la cual establece en su artículo 199.1 lo siguiente: “Los servicios de seguridad de la República consisten en una sola fuerza de defensa, un servicio de policía único y los servicios de inteligencia establecidos en términos de la Constitución”.<sup>286</sup> Las “características únicas” de Sudáfrica se explican a su pasado bajo el régimen del apartheid.<sup>287</sup>

Los organismos que realicen actividades de inteligencia y que hayan sido creados en un reglamento, una orden ejecutiva o un memorándum no son “legítimos”. Un ejemplo importante lo encontramos en Reino Unido, país que tiene uno de los

---

<sup>285</sup> Leigh, Ian, op. cit., nota 139, p. 6.

<sup>286</sup> *Constitution of the Republic of South Africa*, consultada el 26 de agosto de 2017 en <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/constitution/english-web/index.html>

<sup>287</sup> O'Brien, Kevin, “Controlling the Hydra: a historical analysis of South African intelligence accountability”, en Born, Hans, *et. al.*, (eds.), *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, Washington, D.C., Potomac Books, 2005, p. 200.

servicios de inteligencia más emblemáticos, el “MI-5”, el cual fue creado en octubre de 1909 mediante un reporte del subcomité del Comité de Defensa Imperial.<sup>288</sup> Dicho reporte fue considerado “de una naturaleza tan secreta” que solo fue hecha una copia simple.<sup>289</sup> La Comisión Europea de los Derechos Humanos cuestionó su legalidad en el caso *Hewitt & Harman v. The United Kingdom* provocando la promulgación en 1989 de la Ley de Seguridad Secreta y dejando atrás la Directiva Maxwell-Fife.<sup>290</sup>

Las Naciones Unidas reconocen este principio en el Reporte Scheinin prescribiendo que “todos los servicios de inteligencia están constituidos en virtud de leyes a las que el público tiene acceso y que respetan las disposiciones de la Constitución y la normativa internacional de derechos humanos, y funcionan con arreglo a esas leyes”.<sup>291</sup>

#### 4.1.2. Mandato legal preciso

Los mandatos de los servicios de inteligencia deben estar definidos con rigor y precisión.<sup>292</sup> La *precisión* en los textos normativos “está vinculada principalmente al significado de los términos”, es decir, es el “resultante de usar la palabra exacta para referirnos a cada objeto, propiedad, actividad, etc.”.<sup>293</sup>

---

<sup>288</sup> *Report and Proceedings of a Sub-Committee of the Committee of Imperial Defence Appointed by the Prime Minister to Consider the Question of Foreign Espionage in the United Kingdom*, Oct. 1909, TNA CAB 16/8, citado por Andrew, Christopher, *Defend the Real: The Authorized History of MI5*, New York, Random House, 2009, p. 324.

<sup>289</sup> Ídem.

<sup>290</sup> Leigh, Ian, “Accountability of Security and Intelligence in the United Kingdom”, en Born, Hans *et al.*, op. cit., p. 79. El texto del caso *Hewitt & Harman v. The United Kingdom* está publicado en <http://echr.ketse.com/doc/20317.92-en-19930901/>

<sup>291</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 4.

<sup>292</sup> Ibidem, práctica 2.

<sup>293</sup> Grosso, Beatriz Marina, “La redacción normativa: su estilo”, *Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998, p. 87.

No basta que la creación de un organismo esté sustentada en una ley para que, implícitamente, asuma ciertas atribuciones. Deben especificarse con precisión sus ámbitos. En el caso *Malone v. The United Kingdom*, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos consideró ilegal una interceptación telefónica por deficiencias en la redacción normativa y asentó que “una norma no puede ser considerada como ‘derecho’ a menos que esté formulada con precisión suficiente para permitirle a los ciudadanos regular su conducta: debe ser capaz de prever-con la asesoría apropiado si es necesario- en un grado razonable, las consecuencias que una acción puede implicar”.<sup>294</sup>

#### 4.1.3. Redacción exhaustiva de sus facultades y competencias

Las Naciones Unidas prescriben que “las facultades y competencias de los servicios de inteligencia han de estar definidas de modo claro y exhaustivo en la legislación nacional”, es decir, “todas las facultades y competencias” de cualquier servicio de inteligencia deben estar definidas en la ley.<sup>295</sup>

Asimismo, la enumeración exhaustiva de las facultades y competencias de los servicios de inteligencia “favorece la transparencia y permite que la población prevea cuáles de esas facultades podrían utilizarse en su contra”.<sup>296</sup>

La Corte Europea de los derechos humanos sentó el criterio de exhaustividad legal en el caso *Malone v. The United Kingdom*, al afirmar que “cuando una facultad del ejecutivo es ejercida en secreto, los riesgos de arbitrariedad son evidentes”.<sup>297</sup> En consecuencia, las actividades de inteligencia obligan a una redacción exhaustiva y clara, según dicho criterio expresado en los siguientes términos: “la ley debe ser

---

<sup>294</sup> *Case of Malone v. The United Kingdom*, Application no. 8691/79, <https://stewartroom.co.uk/wp-content/uploads/2014/07/Cases-ECHR-Malone.pdf>

<sup>295</sup> ONU, op. cit., práctica 3.

<sup>296</sup> *Ídem*.

<sup>297</sup> *Case Malone v. The United Kingdom*, para 67, Application no. 8691/79, <https://stewartroom.co.uk/wp-content/uploads/2014/07/Cases-ECHR-Malone.pdf>

suficientemente clara en términos que le permitan al ciudadano una indicación adecuada de las circunstancias y las condiciones por las cuales las autoridades públicas están investidas a recurrir a esta interferencia secreta y potencialmente peligrosa afectando el derecho al respeto de la vida privada y la correspondencia”.<sup>298</sup>

También es muy ilustrativo el caso *V. and others v. The Netherlands*, donde un grupo de ciudadanos acusa al Servicio de Inteligencia Militar de los Países Bajos de coleccionar información sin ningún sustento legal, sino meramente reglamentario. La Comisión Europea resolvió a favor de los denunciantes afirmando que el Decreto Real que creaba dicho organismo “no era suficientemente claro en términos que indicara las circunstancias y condiciones por las cuales las autoridades estaban facultadas para desarrollar medidas de vigilancia secreta”.<sup>299</sup> En particular, no existía una definición de categorías de personas a ser sujetas a vigilancia, las circunstancias en las cuáles podría ocurrir ni los medios a ser utilizados.

#### 4.1.4. *Respeto a los derechos humanos*

Ninguna norma debe contraponerse o exceder las excepciones que establece la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de los derechos humanos. En consecuencia, “los servicios de inteligencia tienen prohibido emprender cualquier acción que vulnere las leyes nacionales, la Constitución o las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, y también está prohibido darles instrucciones en este sentido”.<sup>300</sup>

Es muy común dar por satisfecho este principio incorporando una norma que enuncia el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, sería deseable que los

---

<sup>298</sup> Ídem.

<sup>299</sup> Citado por Cameron, Ian, op. cit., nota 270, pp. 212-213.

<sup>300</sup> ONU, op, cit., nota 5, práctica 5.

diferentes servicios de inteligencia generen un catálogo exhaustivo de las diferentes violaciones que pueden suscitarse en el ejercicio de sus facultades.<sup>301</sup>

#### 4.1.5. Neutralidad política

Las Naciones Unidas prescriben que “los servicios de inteligencia tienen prohibido ejercer sus facultades en relación con una actividad política legítima u otra manifestación legal de los derechos a la libertad de asociación, reunión pacífica y expresión”.<sup>302</sup>

El principio de neutralidad política obedece al constante abuso que han sido objeto los servicios de inteligencia con fines políticos, especialmente en las sociedades post-autoritarias, donde los servicios de seguridad e inteligencia eran “investidos con amplios mandatos y poderes avasalladores que se utilizaban para proteger a los regímenes dictatoriales de las rebeliones de sus propios pueblos”.<sup>303</sup> También en países con una tradición democrática han vivido abusos, como es el caso de Canadá, donde se realizó una profunda investigación cuyo reporte concluyó que “el espionaje a las organizaciones políticas que son críticas del status quo puede tener un efecto amedrentador en la libertad de asociación y disidencia política”.<sup>304</sup>

Argentina es citada como un ejemplo al establecer normas que prohíben expresamente aquellas actividades de inteligencia que puedan violar dicha neutralidad, según se lee en su Ley de Inteligencia Nacional, cuyo artículo 4 establece que ningún organismo de inteligencia podrá “2. Obtener información,

---

<sup>301</sup> Puede leerse un buen ejemplo en Buckley, John, *Managing Intelligence: A Guide for Law Enforcement Professionals*, Boca Ratón, CRC Press, 2014, Ch. 4 Human rights, legislation, and ethics.

<sup>302</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 13.

<sup>303</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, op. cit., nota 248, p. 34.

<sup>304</sup> Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Second Report: Freedom and Security under the Law*, v.1, 1981, p. 514, <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/mcdonald1979-81-eng/mcdonald1979-81-eng.htm>

producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción. 3. Influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo”.<sup>305</sup>

## **4.2. Principios Específicos según el ciclo de inteligencia**

El ciclo de inteligencia es la representación de las fases implicadas en la disciplina de la inteligencia, tal como lo mencioné en el capítulo primero. También es la mejor manera de abordar los principios normativos porque facilita su estudio de acuerdo con las diferentes fases: planeación, colección, colación, análisis y diseminación. En ese sentido, Peter Gill afirma que la idea de “proceso o ciclo” resulta muy útil para el análisis de la inteligencia exterior como la inteligencia interior.<sup>306</sup>

### *4.2.1. Principios relativos a la planeación*

EL DCAF define a la planeación como “la gestión del esfuerzo de producción de la inteligencia en su totalidad, incluyendo: la petición de inteligencia específica por parte del ejecutivo, del legislativo o de la propia agencia; la definición de las necesidades de datos pertinentes; la priorización de asuntos; y la identificación de

---

<sup>305</sup> Ley de Inteligencia Nacional, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>

<sup>306</sup> GILL, Peter, *Policing politics: security intelligence and the liberal democratic state*, London, Frank Cass, 1994, p. 135.



actores estatales y no estatales que justifican la vigilancia”.<sup>307</sup> La mayoría de los países genera una agenda periódica y su proceso debe contemplar los siguientes principios:

*a) Definición y delimitación de los ámbitos*

Los diferentes servicios de inteligencia deben tener claridad en su ámbito de actividad, el cual debe evitar el traslape o duplicidad con otros servicios.

La principal división se realiza entre exterior (seguridad nacional y defensa) e interior (seguridad interior, criminalidad y policía). Así se delimitan los servicios de inteligencia extranjera o externa “que recopilan, analizan y generan inteligencia pertinente para la seguridad externa del estado y avisan de amenazas externas inminentes” y los servicios de Inteligencia Interna, denominados también servicios de seguridad, que “recopilan y analizan datos pertinentes para la seguridad interna del estado y el mantenimiento del orden y seguridad pública”.<sup>308</sup>

*b) Proceso institucional de agenda*

Es recomendable que exista un proceso normado para la generación de la agenda de los servicios de inteligencia, para evitar una excesiva discrecionalidad al jerarquizar los esfuerzos y actividades de inteligencia. En el ámbito de seguridad nacional es común que existan ya estas normas, pero es muy común que en otros ámbitos exista procesos no reglados.

*c) Prohibición de estereotipos*

Esta fase implica la determinación de “actores” como objetivos de investigación (en inglés se denomina *targets*). Es recomendable establecer normas que prohíban los estereotipos discriminatorios y la determinación de *targets* se realice con bases

---

<sup>307</sup> Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra, *Servicios de Inteligencia, Backgrounders*, Ginebra, 02/2008, p. 2.

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 3.

objetivas. Las Naciones Unidas recomiendan que los servicios de inteligencia no discriminen “a personas o grupos por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión, opiniones, políticas o de cualquier índole, origen nacional o social o cualquier otra condición social”.<sup>309</sup>

El proceso de planeación de objetivos fue de los primeros espacios de discrecionalidad en ser cuestionado. El Comité de Revisión de los Servicios de Inteligencia de Canadá (en inglés SIRC), una de las primeras instituciones en su clase, publicó en su *Informe Anual 1986-87* la siguiente reflexión:

“Un grupo investigado, por ejemplo, publica una revista que aborda un amplio rango de temas -ya sea las artes como las políticas sociales y otras- desde una perspectiva de izquierda. Es verdad que algunos miembros han abogado por acciones violentas ante el grupo, pero han sido ignorados por otros. Un buen caso podría hacerse limitando la investigación a los partidarios de la violencia dentro del grupo, investigándolos como individuos. Pero seguimos convencidos que el grupo sería señalado como *target* de investigación. Esto abre la puerta a la intrusión innecesaria en la libertad y privacidad de la mayoría de miembros inofensivos, así como muchos de sus miembros odiosos”.<sup>310</sup>

#### *d) Determinación de sospecha razonable*

El inicio de cualquier investigación debe estar basada en alguna sospecha razonable, término acuñado por la jurisprudencia norteamericana y que ha servido como estándar también para el inicio de las operaciones de inteligencia. Una sospecha razonable estipula que “para justificar una intrusión particular, la policía debe ser capaz de señalar hechos específicos y objetivos que, combinados con inferencias racionales, justifican razonablemente la intrusión”.<sup>311</sup> Sin embargo, los servicios de inteligencia pueden coleccionar información no intrusiva si se tiene una

---

<sup>309</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 11.

<sup>310</sup> Hanks, Peter y McCamus, John D. (eds.), op. cit., nota 174, p. 6.

<sup>311</sup> Supreme Court of the United States, *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968) <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/392/1.html>

sospecha o denuncia sin sustento, lo cual se denomina “grado de sospecha”, criterio que analizaré en el siguiente rubro.

#### *4.2.2. Principios relativos a la colección*

Las Naciones Unidas advierten que las actividades de inteligencia que más coartan los derechos humanos “se ejercen principalmente en el ámbito de la recolección de información”.<sup>312</sup> Varios principios deben considerarse al regular la colección de información, la cual también se identifica bajo los nombres “técnicas de investigación” o “técnicas especiales de investigación”.

##### *a) Definición concreta y precisa*

Las leyes o sus reglamentos deben “definir las medidas en términos concretos y precisos, establecer condiciones estrictas para su aplicación y exigir que su aplicación tenga que ver directamente con el mandato del servicio de inteligencia”.<sup>313</sup> No basta la simple enunciación de tal o cual técnica o fuente para utilizarla discrecionalmente.

##### *b) Estrictamente necesarias*

Las Naciones Unidas aclaran que “por necesarias se entiende que la aplicación de cualquier medida ha de estar vinculada de manera clara y racional con la protección de los intereses legítimos de la seguridad nacional, según se definen en la legislación nacional”.<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> ONU, op. cit., nota 5, para 27.

<sup>313</sup> Ídem.

<sup>314</sup> Ibidem, para 29.

c) *Proporcionalidad de la técnica*

El Comité de Revisión de los Servicios de Inteligencia de Canadá fue también pionero en establecer el denominado principio de proporcionalidad en los siguientes términos: “los medios de investigación deben ser proporcionales a la gravedad de la amenaza y a la probabilidad de su realización”.<sup>315</sup>

Las Naciones Unidas recomiendan que las normas exijan a sus servicios de inteligencia la utilización de los “medios menos invasivos posibles para el logro de un determinado objetivo”.<sup>316</sup> Por ejemplo, la vigilancia física desde un espacio público puede ser considerada una técnica nada intrusiva, incluso aun cuando el observador utiliza binoculares para vigilar actividades dentro de una vivienda, donde el *target* no tuvo la precaución de cerrar las cortinas y crear una “expectativa razonable de privacidad”.<sup>317</sup>

d) *Claro control interno y externo*

La utilización de técnicas de colección de información que coarten los derechos fundamentales debe ejercerse bajo un estricto control interno y externo. El *control interno* se realiza dentro de la agencia e implica el nivel de autorización requerido de acuerdo con el grado de intromisión. Las Naciones Unidas aconsejan que “los métodos de recopilación de información más invasivos (por ejemplo, la interceptación del contenido de comunicaciones, la interceptación de la correspondencia, y el allanamiento de morada) sean autorizados por los principales directivos de los servicios de inteligencia”.<sup>318</sup> Este principio de autorización según el grado ya había sido propuesta también en Canadá en los siguientes términos:

---

<sup>315</sup> Hanks, Peter y McCamus, John D. (eds.), op. cit., nota 174, p. 5.

<sup>316</sup> ONU, op. cit., nota 5, para 30.

<sup>317</sup> Siljander, Raymond P. y Fredrickson, Darin D., *Fundamentals of Physical Surveillance*, Springfield, 2002, p. 328.

<sup>318</sup> ONU, op. cit., nota 5, para 30.

“La autorización de los oficiales de los servicios de inteligencia para usar varias técnicas de colección de información debe ser cuidadosamente estructurada. Las técnicas menos intrusivas no deberían requerir ninguna autorización por las autoridades de alto nivel, pero si la investigación de un grupo o individuo se intensifica, el uso de técnicas más encubiertas e intrusivas debería requerir la aprobación de los más altos funcionarios”.<sup>319</sup>

#### *e) Mecanismos de reparación de daño*

Born y Leigh consideran que “es importante que exista algún tipo de mecanismo de resarcimiento para aquellos individuos que sospechan haber sido víctimas de una injusticia, como por ejemplo haber padecido una invasión a la privacidad o una consecuencia negativa en su situación laboral”.<sup>320</sup> Sostienen que “con frecuencia, los organismos de seguridad y de inteligencia están investidos de poderes excepcionales, como la autorización para realizar operaciones de vigilancia o seguridad. Si dichos poderes se emplean por error o en forma incorrecta, se corre el riesgo de cometer graves injusticias en perjuicio de los ciudadanos”.<sup>321</sup>

Naciones Unidas recoge este principio y considera que “las personas afectadas por acciones ilegales de un servicio de inteligencia pueden elevar un recurso a una institución en condiciones de proporcionarle una reparación efectiva, como la plena compensación por los daños sufridos”.<sup>322</sup>

Este derecho es en realidad una obligación pues la Convención Americana de los Derechos Humanos<sup>323</sup> establece en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención,

---

<sup>319</sup> Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, op. cit., nota 293.

<sup>320</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, op. cit., nota 248, p. 105.

<sup>321</sup> Ídem.

<sup>322</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 9.

<sup>323</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, op. cit., nota 166.

aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus **funciones oficiales**". Sin embargo, este derecho judicializa el procedimiento, siendo que otras convenciones estipulan que pueden establecerse mecanismos externos no judiciales. Nótese por ejemplo el caso *Hewitt & Harmon v. The United Kingdom* donde los reclamantes de espionaje solicitan la reparación efectiva con fundamento en el artículo 13 de la Convención Europea de los Derechos Humanos.<sup>324</sup>

#### 4.2.3. Principios relativos a la colación

La colación de datos, también denominada como "procesamiento de datos colectados", es una fase obligada para ordenar comprensiblemente los datos previo a que "pueda ser usada en la producción de inteligencia".<sup>325</sup> El corazón del proceso es su sistema de archivo, que no solo implica almacenar los datos colectados, sino también "la separación de información sin utilidad, no relevante o incorrecta; la disposición ordenada de los materiales colectados para que puedan establecerse correlaciones de datos aparentemente desconectados; y la creación de un sistema rápido de consulta de la información almacenada".<sup>326</sup>

Para efectos normativos, los principios en la colección de información deben procurar la creación de bases de datos seguras, protegidas y actualizables.

##### a) *Facultad de retener información*

Los servicios de inteligencia deben tener la facultad expresa de retener y almacenar información. La retención de información obtenida legítimamente puede ser retenida, según el criterio establecido por la Comisión Europea de los Derechos

---

<sup>324</sup> Comisión Europea de los Derechos Humanos, *Hewitt & Harmon v. The United Kingdom*, Application No. 20317/92, <http://echr.ketse.com/doc/20317.92-en-19930901/view/>

<sup>325</sup> Krizan, Lisa, *Intelligence Essentials for Everyone*, New York, Books for Business, 2003, p. 25.

<sup>326</sup> Godfrey, E. Drexel, y Harris, Don R., op. cit., nota 91, p. 22.

Humanos en el caso *McVeigh, O'Neill and Evans v United Kingdom* resuelto en 198, quienes fueron detenidos temporalmente por sospecha de vinculación terrorista, colectando huellas y fotografías de ellos: “Teniendo en cuenta también la grave amenaza que representa el terrorismo organizado para la seguridad pública en el Reino Unido, la Comisión considera que la retención temporal de registros como los que se examinan en el presente asunto puede considerarse necesaria en interés de la seguridad pública y la prevención criminal”.<sup>327</sup>

Las Naciones Unidas aconsejan que Una ley a la que el público tiene acceso defina “los tipos de datos personales que pueden retener los servicios de inteligencia, y los criterios que rigen la utilización, retención, supresión y revelación”.<sup>328</sup> También reconocen como buena práctica la obligación de retener información que pueda ser utilizada como en actuaciones judiciales, prescribiéndolo en los siguientes términos: “es de buena práctica que los servicios de inteligencia estén obligados a retener todos los registros (incluidas las transcripciones originales y las notas operativas) cuando pueda haber lugar a actuaciones judiciales, y que la supresión de estas informaciones sea supervisada por una institución externa”.<sup>329</sup>

#### *b) Revisión externa del sistema de archivo*

Muchos países permiten la revisión *ex post facto* de la recopilación de información para determinar si cumplieron con los extremos de legalidad. Las Naciones Unidas refiere que la retención y gestión de estos datos obliga a cumplir con los siguientes requisitos: “que la recopilación y el procesamiento de los datos personales se hagan de manera legal y equitativa; que el uso de los datos personales se limite y circunscriba a su finalidad original indicada; que se tomen medidas para garantizar

---

<sup>327</sup> Comisión Europea de los Derechos Humanos, *McVeigh, O'Neill and Evans v United Kingdom*, Applications nos. 8022/77, 8025/77 y 8027/77, <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-95663&filename=001-95663.pdf>

<sup>328</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 23.

<sup>329</sup> Ibidem, para 38.

la exactitud de los registros de datos personales; que los archivos de datos personales se supriman cuando ya no sean necesarios, y que los particulares tengan derecho de acceder a sus archivos de datos personales y corregirlos”.<sup>330</sup>

#### *c) Derecho de acceso a los archivos*

Toda persona debe tener acceso a la información personal que retengan los servicios de inteligencia cuando esté abierto una reclamación en contra del gobierno por “actividades peligrosas”, se oculten “consecuencias adversas a la salud” causadas por dichas actividades o se requiera resarcir “violaciones al derecho de vida privada”, según diversos criterios establecidos por la Corte Europea de los Derechos humanos.<sup>331</sup>

Algunos casos que involucran un supuesto “veto laboral” (en inglés *vetting*) han sido resueltos en contra de los denunciantes.<sup>332</sup> Sin embargo, el acceso a los datos personales puede estar prohibido fuera de las situaciones previstas.

#### *4.2.4. Principios relativos al análisis*

La guerra de Estados Unidos contra Iraq fue iniciada en 2003 con base en un error de análisis de inteligencia. Saddam Hussein fue acusado de tener un programa de armas de destrucción masiva y al final de la guerra no se encontró ningún indicio de fabricación de armas nucleares, biológicas ni químicas. Fue creada una Comisión de investigación y su conclusión fue lapidaria: “este fracaso fue resultado en gran medida de las deficiencias analíticas”.<sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> Ibidem, para 37.

<sup>331</sup> Cameron, Ian, op. cit., nota 270, pp. 191-192.

<sup>332</sup> Ibidem, pp. 192-193. En el caso *Hilton v. UK*, la denunciante alegó que fue vetada para un empleo en la BBC por una supuesta ficha del MI5.

<sup>333</sup> U.S. Government, *Report to the President of the United States, Commission on the Intelligence, Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*, march 31, 2005, [https://fas.org/irp/offdocs/wmd\\_report.pdf](https://fas.org/irp/offdocs/wmd_report.pdf)



En los últimos años se ha puesto un gran relieve a la importancia de la fase de “análisis” y ha venido a impactar en gran medida en la generación de algunos principios centrados en los estándares mínimos de los productos analíticos y en la consolidación del análisis como una profesión.

*a) Estándares analíticos*

Los servicios de inteligencia deben aprobar estándares analíticos que permitan evaluar la calidad de los productos de inteligencia. Dichos estándares deben asegurar productos de inteligencia “oportunos, objetivos, independientes de influencias políticas, basados en todas las fuentes disponibles de inteligencia y fundada en la apropiada técnica analítica”.<sup>334</sup>

Las Naciones Unidas han promovido mundialmente estos estándares analíticos y en uno de sus manuales los citan como “Diez Estándares para Analistas”.<sup>335</sup>

Asimismo, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y la Asociación Internacional de Analistas de Inteligencia para el Orden Público (sus siglas en inglés IALEIA) publicaron en 2012 estándares analíticos traducidos al español como “Normas Analíticas de Policía”.<sup>336</sup>

*b) Profesionalización del analista*

Los integrantes de las áreas de análisis en los servicios de inteligencia deben tener una formación profesional en las “disciplinas de inteligencia”. Es importante derogar las normas que obligan a tener una formación militar o policial previa para ser parte de cualquier área.

---

<sup>334</sup> *Ibidem*, pp. 424-425.

<sup>335</sup> ONU, *Criminal intelligence: Manual for front-line law enforcement*, United Nations Office for Drugs and Crime, New York, 2010, <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html>

<sup>336</sup> U.S. Department of Justice, *Normas Analíticas de Policía*, 2a. ed., <http://ittacorp.org/wp-content/uploads/2014/08/LEAS-Spanish.pdf>

Precisamente, una mala práctica consiste en integrar las áreas analíticas con el mismo personal de las corporaciones. Richard Anderson narra las dificultades que enfrentó el condado de Kent en el Reino Unido cuando incorporó civiles a las unidades de inteligencia de reciente creación: “Estaba claro que las nuevas unidades de inteligencia propuestas necesitaban una capacidad analítica para producir inteligencia genuina. Se tomó una decisión en una etapa temprana de que el personal de apoyo civil dedicado realizara este análisis. Las primeras especulaciones de que dicho rol requería un antecedente policial han demostrado ser infundadas”.<sup>337</sup>

#### 4.2.5. Principios relativos a la diseminación

Los productos analíticos deben ser diseminados o distribuidos a quiénes tienen “necesidad de conocer” (en inglés *need-to-know*). Este principio implica la necesidad de considerar varios aspectos normativos:

##### a) Niveles de acceso interno

Por lo general, existen normas que regulan el acceso del público a la información y las restricciones por reserva de información. Sin embargo, dentro de la información “reservada” debe regularse bajo el citado principio de *need-to-know* los diferentes niveles de acceso a dicha información para efectos de su debida protección.<sup>338</sup>

---

<sup>337</sup> Anderson, Richard, “Intelligence-led policing: A British perspective”, en Smith, A. (ed.), op. cit., nota 95, p. 7.

<sup>338</sup> Una excelente reflexión de quien fuera director de la CIA, William E. Colby, “Intelligence secrecy and security in a free society”, en Maret y Goldman (eds.), *Government secrecy: Classics and contemporary readings*, London, Libraries Unlimited, 2009, pp. 477-486.

## *b) Protección de la información*

Los servicios de inteligencia deben regular adecuadamente la protección de la información en contra del acceso, divulgación, alteración o destrucción de la información a personas no autorizadas.

La legislación no solo debe limitarse a prever un sistema de sanciones, sino también debe establecer la obligación de tener protocolos de prevención pasiva y activa. Fred Schreier identifica tres ámbitos especialmente sensibles:

- Toda la información relativa a las fuentes, operaciones, métodos, procedimientos y medios empleados para la recolección;
- Las identidades y actividades del personal operativo del servicio y la protección de sus conocimientos; y
- Origen y detalles de información, inteligencia y evaluaciones proporcionados en confianza por gobiernos extranjeros o servicios extranjeros.

### **4.3. Principios de supervisión y control**

Una de las características de un sistema democrático es el control del poder público. Dicho control no se limita a la supervisión del poder legislativo, pues “la supervisión democrática de los servicios de seguridad abarca un espectro de instituciones y de actores”.<sup>339</sup>

#### *4.3.1. Poder judicial*

El poder judicial debe controlar el uso de los poderes “especiales” o “excepcionales” cuidando en todo momento “alcanzar el balance entre la protección de los derechos

---

<sup>339</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, op. cit., nota 248, p. 13.

individuales y la adquisición de información esencial”.<sup>340</sup> En consecuencia, el marco normativo debe establecer controles para todos los servicios de inteligencia con independencia de su ámbito, siendo esenciales los siguientes principios:

- Los poderes especiales o técnicas que impliquen derechos fundamentales deben someterse al control previo del poder judicial;
- La solicitud debe aportar elementos objetivos y demostrar que no existen otros medios menos intrusivos para obtener la información; y
- Las instancias judiciales deben regular la estricta protección de la información expuesta en las solicitudes.

#### *4.3.2. Poder legislativo*

El inglés Richar Norton-Taylor afirma que “ninguna parte del ejecutivo o área de actividad con agentes estatales debería ser inmune al escrutinio parlamentario”.<sup>341</sup> Este viene a constituir el principio de supervisión del poder legislativo, como poder predominante en un sistema democrático. Su eficiencia depende de las siguientes prescripciones:

##### *a) Existencia de una comisión especializada*

La supervisión de las actividades de inteligencia no puede realizarse de manera pública, por lo que debe tenerse una comisión especializada que sesiones a puerta cerrada. Su estatus debe estar al nivel de cualquier comisión ordinaria, aunque con potestades especiales.

---

<sup>340</sup> Schreier, Fred, “The need for efficient and legitimate intelligence”, en Born, Hans y Caparini, Marina (eds.), op. cit., nota 11, p. 42.

<sup>341</sup> Norton-Taylor, Richard, op. cit., nota 213, p. 125.

### *b) Acceso a la información*

La comisión debe tener contempladas las potestades suficientes para el acceso a la información necesaria. Hans y Leigh consideran que “los miembros de los entes de supervisión deberían tener acceso irrestricto a toda la información necesaria para el desarrollo de sus tareas de supervisión”.<sup>342</sup>

### *c) Potestad de investigar*

Las Naciones Unidas sugieren que “las instituciones de supervisión disponen de las facultades, recursos y conocimientos técnicos suficientes para iniciar y llevar a cabo sus propias investigaciones, así como un acceso completo y sin trabas a la información, los funcionarios y las instalaciones necesarias para cumplir sus mandatos, y gozan de la plena cooperación de los servicios de inteligencia y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el interrogatorio de los testigos, así como para obtener documentación y otros elementos probatorios”.<sup>343</sup>

### *c) Recursos materiales y técnicos*

Las Naciones Unidas afirman que “muchas instituciones de supervisión cuentan con su propio presupuesto independiente que les facilita directamente el parlamento, y disponen de la capacidad de emplear a personal especializado y contratar a expertos externos.

### *d) Supervisión funcional*

Born y Leigh recomiendan que la supervisión de las actividades de inteligencia tenga un diseño “funcional” en oposición al diseño “institucional. Sostienen que “el Congreso debe crear un ente de supervisión para los principales organismos de seguridad y de inteligencia (un ‘enfoque funcional’ de la supervisión), en vez de

---

<sup>342</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, op. cit., nota 248, p. 91.

<sup>343</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 7.

implementar múltiples entes de supervisión que se ocupen de cada uno de los organismos (enfoque ‘institucional’).<sup>344</sup>

El diseño o enfoque “funcional” facilita “una supervisión fluida dado que en la realidad diferentes partes de la maquinaria de inteligencia trabajan estrechamente”.<sup>345</sup>

*e) Preservación de información sensible*

Un riesgo de la supervisión parlamentaria son las filtraciones. Born y Leigh sostienen que “la divulgación y las filtraciones de material sensible al que los legisladores tienen acceso privilegiado pueden poner en riesgo la efectividad de las operaciones militares o de seguridad”.<sup>346</sup>

En congruencia, existe un principio de preservación de información, el cual propone que el ente de supervisión esté obligado a “adoptar medidas y llevar adelante acciones apropiadas para proteger la información sensible y evitar su divulgación no autorizada”.<sup>347</sup>

*f) Publicidad de información*

Lustgarten y Leigh sostienen que la seguridad nacional implica cuestiones cuya gravedad demanda que estén frente al conocimiento y discusión del público... por lo que la información reservada se base en la naturaleza del material”.<sup>348</sup>

Bajo este enfoque, la comisión que realice la supervisión debe remitir versiones públicas de sus informes para su publicación anual, por lo menos. La omisión y hermetismos de su trabajo puede ser contraproducente, y en consecuencia el

---

<sup>344</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, op. cit., nota 248, p. 78.

<sup>345</sup> Ídem.

<sup>346</sup> Ibidem, p. 75.

<sup>347</sup> Ibidem, p. 91.

<sup>348</sup> Lustgarten, Laurence y Leigh, Ian, op. cit., nota 224, p. 30.

sistema de supervisión no tendrá “credibilidad y podrá ser usado para encubrir la ineficiencia o la negligencia del organismo supervisado”.<sup>349</sup>

Un buen ejemplo de publicidad de información del trabajo de un ente de supervisión es el Comité Selecto de Inteligencia del senado de los EEUU, el cual tiene una página web donde la ciudadanía puede revisar a una diversidad de materiales “abiertos” e incluso visualizar videos de sesiones publicadas en versión “abierta”.<sup>350</sup>

#### *4.3.3. Responsabilidad individual*

Las Naciones Unidas que “aunque las responsabilidades institucionales de los servicios de inteligencia revisten gran importancia, los miembros de estos servicios también son responsables a título individual y deben responder de sus acciones”.<sup>351</sup> Con este principio se promueve el respeto por el estado de derecho en los servicios de inteligencia y se combate la impunidad.

En consecuencia, la legislación debe prever “sanciones penales, civiles o de otro tipo para cualquier miembro de los servicios de inteligencia, o persona que actúe en nombre de estos servicios, que viole la legislación nacional o la normativa internacional de los derechos humanos, o que ordene una medida que las viole.”<sup>352</sup>

#### *4.3.4. Profesionalidad*

Las Naciones Unidas prescriben como una buena práctica la “profesionalidad“, refiriéndose en los siguientes términos: “los servicios de inteligencia y sus instituciones de supervisión toman disposiciones para promover una cultura institucional de profesionalidad, basada en el respeto por el estado de derecho y los

---

<sup>349</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, op. cit., nota 248, p. 92.

<sup>350</sup> U.S. Senate Select Committee in Intelligence, <https://www.intelligence.senate.gov/>

<sup>351</sup> ONU, op. cit., nota 5, para 22.

<sup>352</sup> Ibidem, práctica 16.

derechos humanos”.<sup>353</sup> Recomiendan a los estados miembros la adopción de una “cultura institucional” la cual definen como “el conjunto de valores, actitudes y prácticas predominantes o ampliamente compartidas por los empleados del servicio”.<sup>354</sup>

Un elemento clave de dicha profesionalización es la *formación*, considerada como un “instrumento clave para la promoción de una cultura institucional y profesional en los servicios de inteligencia”, por lo que “muchos servicios de inteligencia han organizado programas de formación que prestan especial atención a la profesionalidad y enseñan a los empleados las normas constitucionales pertinentes, la ley civil y la normativa internacional de los derechos humanos”.<sup>355</sup> Un ejemplo es Estados Unidos que uniformó los estándares de la profesión en un documento titulado “Competencias Comunes para los Analistas de Inteligencia Estatales, Locales y Tribales”, en el cual se incluye como parte de su formación cuatro materias clave: “derecho y aspectos legales; privacidad, derechos civiles y libertades públicas; ética; y responsabilidad civil”.<sup>356</sup>

#### 4.3.5. Sistema de denuncias

Las Naciones Unidas prescriben como buena práctica el establecimiento de instituciones “independientes” para sustanciar las denuncias por actuar ilegal o violación a derechos humanos, como un mecanismo más del control de los servicios de inteligencia.<sup>357</sup>

---

<sup>353</sup> *Ibidem*, práctica 19.

<sup>354</sup> *Ibidem*, para. 26.

<sup>355</sup> *Ídem*.

<sup>356</sup> U.S. Department of Justice, *Common Competencies for State, Local and Tribal Intelligence Analysts*, 2010, <https://www.ise.gov/resources/document-library/common-competencies-state-local-and-tribal-intelligence-analysts>

<sup>357</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 10.



Estas instituciones “tienen un acceso pleno y sin trabas a toda la información pertinente y disponen de los recursos y servicios técnicos necesarios para realizar las investigaciones, y de la capacidad de dictar órdenes de obligado cumplimiento”.<sup>358</sup> Entre estas facultades figuran el “acceso pleno y sin trabas a toda la información pertinente, la capacidad de convocar a testigos en el curso de la investigación y de recibir testimonio bajo juramento, la facultad de determinar sus propios procedimientos en relación con cualquier actuación y la capacidad de dictar órdenes de obligado cumplimiento”.<sup>359</sup>

Un elemento importante del sistema de denuncias es la canalización de aquellas provenientes del mismo organismo. Born y Leigh sostienen que “la información más confiable sobre el accionar ilegal por parte de un organismo de seguridad o de inteligencia suele provenir desde adentro del propio organismo... las normas que obligan a denunciar el accionar ilegal y corregirlo tienen su utilidad, y también fortalecen la posición del personal del organismo a la hora de expresar sus preocupaciones respecto de la ilegalidad de un hecho”.<sup>360</sup> Un ejemplo de norma es la que estipula la ley de los organismos de inteligencia de Bosnia, cuyo artículo 41 establece que “si un empleado cree haber recibido una orden ilegal, deberá comunicar sus objeciones sobre la legalidad de dicha orden a quien la haya emitido. En el caso de que el emisor repita la orden, el empleado le solicitará una confirmación por escrito de dicha orden. Si el empleado sigue teniendo dudas, retransmitirá la orden al superior inmediato de la persona que emitió la orden y notificará al Inspector General. El empleado puede negarse a cumplir la orden”.<sup>361</sup>

Las Naciones Unidas refuerzan este principio prescribiendo que “los miembros de los servicios de inteligencia están legalmente obligados a negarse a obedecer las

---

<sup>358</sup> Ídem.

<sup>359</sup> *Ibidem*, para 17.

<sup>360</sup> Born, Hans y Leigh, Ian, *op. cit.*, nota 248, p. 44.

<sup>361</sup> Ídem.

órdenes de sus superiores que violarían la legislación nacional o la normativa internacional de los derechos humanos”.<sup>362</sup>

## **Conclusiones**

El modelo comprende un conjunto de principios normativos que deben servir para orientar los esfuerzos de cualquier país para regular adecuadamente las actividades de inteligencia, tomando en cuenta sus diferentes ámbitos. El conjunto de principios normativos se puede agrupar en tres categorías “básicas”:

- a) los *principios generales* que establecen el fundamento constitucional para su regulación;
- b) los *principios específicos* que comprende la regulación de las diferentes etapas del ciclo de inteligencia; y
- c) los principios de control que establecen las normas necesarias para su supervisión interna y externa, ad hoc a su naturaleza, es decir, reconociendo que existe un margen de discrecionalidad que debe vigilarse mediante mecanismos que preserven su carácter reservado.

Para efectos prácticos, el modelo que utilizaremos para evaluar la regulación de las actividades de inteligencia en México comprenderá dos etapas críticas del ciclo de inteligencia: la dirección, la cual implica el *ámbito de competencia* perfectamente definido con claridad; y la colección, la cual implica en gran medida *potestades excepcionales*, las que se han convertido en el centro de atención de diversos esfuerzos legislativos en el mundo.<sup>363</sup> Por último, se agrega una tercer categoría de *normas complementarias* relativas a los principios de control, tal como se describirá en los tres capítulos siguientes.

---

<sup>362</sup> ONU, op. cit., nota 5, práctica 17.

<sup>363</sup> Ver Williams, Victoria, *Surveillance and Intelligence Law Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Cabe señalar que para efectos de análisis del marco normativo vigente a diciembre de 2018, se divide en tres capítulos según la naturaleza de inteligencia de seguridad exterior e interior (seguridad nacional y defensa), inteligencia para la persecución del delito (criminal) y la inteligencia para la prevención del delito (seguridad pública y financiera).

Los principios normativos nos permiten identificar las normas mínimas que deben existir en una adecuada regulación de las actividades de inteligencia. De acuerdo con dicho análisis, una regulación adecuada de las actividades de inteligencia implica necesariamente tres aspectos básicos que garanticen la vigencia de los citados principios:

- a) *Ámbitos de competencia.* Normas que determinen con claridad y exhaustividad cada uno de los ámbitos de las diferentes entidades responsables de realizar inteligencia. La claridad obliga a delimitar cada uno de los campos de acción para evitar duplicidad. La exhaustividad exige enunciar materialmente sus atribuciones, prohibiciones y obligaciones, evitando al máximo la interpretación discrecional. Los ámbitos están íntimamente relacionados a la primera fase del ciclo de inteligencia denominada “dirección y planeación”.
- b) *Potestades excepcionales.* Normas que enuncien clara y exhaustivamente las atribuciones, requisitos, prohibiciones y obligaciones relacionadas a las técnicas o fuentes que puede utilizar el servicio de inteligencia para la obtención y colección de datos. Las potestades excepcionales tienen una atención especial en su regulación debido a que se materializan en actos de molestia o restricción a los derechos fundamentales, tales como la vida privada, los datos personales y las comunicaciones privadas.
- c) *Normas complementarias.* El tercer aspecto agrupa aquellas normas que complementan aspectos necesarios para la eficacia del trabajo de un área de inteligencia; por ejemplo, la secrecía o reserva que debe existir alrededor de cualquier actividad de inteligencia. Dentro de las normas complementarias se analizan también aquellas que establecen

salvaguardas y mecanismos de control para evitar el abuso de las potestades excepcionales implícitas en la inteligencia; por ejemplo, la necesidad de autorización del titular para la realización de ciertas actividades de inteligencia.

Dicho lo anterior, realizaré a continuación un análisis de los cinco ámbitos de la inteligencia en México, desglosando en orden jerárquico las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables para garantizar los tres aspectos mencionados y que se sintetizan en los siguientes cuestionamientos:

- Cuál es el ámbito de competencia
- Qué potestades excepcionales puede ejercer
- Qué salvaguardas y mecanismos de control existen

# **Tercera Parte**

## **Marco Normativo en México**



## **Inteligencia para la seguridad nacional**

### **Introducción**

La inteligencia para la seguridad exterior está regulada básicamente por la Ley de Seguridad Nacional. Los servicios de inteligencia para la seguridad nacional están a cargo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

La regulación de la materia denominada “seguridad nacional” es relativamente nueva. La alternancia política llevó a Vicente Foz Quezada a ocupar la Presidencia de 2000 a 2006. Desde el inicio de su administración cuestionó la legitimidad y existencia del Centro de Inteligencia para la Seguridad Nacional (en lo sucesivo CISEN) como la estructura gubernamental directamente responsable de dicha materia.<sup>364</sup> Un grupo de expertos invitados por el gobierno sugirió su permanencia, pero dotándola de un marco jurídico adecuado.<sup>365</sup>

Así es como se inicia la creación del marco jurídico de la seguridad nacional y la regulación de las actividades de inteligencia inherentes a la misma, ya que en México se han utilizado de manera intercambiable los términos “seguridad nacional” e “inteligencia”, en parte por el tabú que representa dicha función estatal.<sup>366</sup>

Es importante señalar que la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador promovió el cambio de nombre y de adscripción del CISEN; ahora se

---

<sup>364</sup> Entrevista a “Eduardo Medina-Mora Icaza”, en Secretaría de Gobernación, *CISEN. 20 años de historia: Testimonios*, México, D.F., Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 2009, p. 68.

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>366</sup> Así lo reconoce un ex director de CISEN cuando se decidió evitar el término “Centro de Inteligencia”. Entrevista a “Jorge Enrique Tello Peón”, en Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, nota 352, p. 41.

denomina Centro Nacional de Inteligencia (CNI)<sup>367</sup> y está adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.<sup>368</sup> El cambio de denominación y de adscripción fue realizada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>369</sup> omitiendo, extrañamente, hacer también la modificación en la Ley de Seguridad Nacional.

## 5.1. Ámbito de competencia

### 5.1.1. Normas constitucionales

La reforma constitucional publicada el 5 de abril de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*, incorporó por primera vez el término “seguridad nacional” a nuestra Carta Magna, a través de la adición de la fracción XXIX-M al artículo 73 y la

---

<sup>367</sup> Es una copia de la denominación de España y su Centro Nacional de Inteligencia, cuya ley reguladora establece sus funciones desde el primer artículo: “Artículo 1. ... El Centro Nacional de Inteligencia es el Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones”. Cortes Generales, *Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 7 de mayo de 2002.

<sup>368</sup> El CNI español originalmente estuvo adscrito al Ministerio de Defensa, modificando su adscripción al Ministerio de la Presidencia en 2012. Presidencia de Gobierno, *Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 24 de enero de 2012.

Con el arribo del PSOE al poder, nuevamente regresa a su adscripción original, al Ministerio de Defensa. Presidencia de Gobierno, *Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 7 de junio de 2018.

<sup>369</sup> La modificación adicionó el artículo 30 bis, dedicando la fracción XVII al CNI en los siguientes términos: “**Artículo 30 Bis.**- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ... 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; ...”. Es evidente que no existe un modelo nacional de inteligencia, pues utiliza términos reservados a la Seguridad Nacional para una secretaría dedicada a la seguridad pública. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Ciudad de México, 30 de noviembre de 2018.



modificación al artículo 89.<sup>370</sup> La incorporación establece expresamente una nueva materia o ámbito de competencia presidencial.

Dentro de las facultades y obligaciones del Presidente establecidas en el **artículo 89**, se dispone la obligación de “preservar la **seguridad nacional**, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

De lo anterior se derivan tres diferentes implicaciones. La primera es la **obligación presidencial** de “preservar la seguridad nacional” en su carácter de titular del poder ejecutivo federal. Respecto a que debe entenderse por seguridad nacional, el Constituyente Permanente determinó que la legislación secundaria es el nivel normativo adecuado para definirla, afirmando en el dictamen correspondiente que “la seguridad nacional no debe ser definida en el ordenamiento constitucional, en virtud de su carácter dinámico”.<sup>371</sup>

La segunda puede asumirse como una división de la seguridad nacional en sus dimensiones de **defensa exterior** y de **seguridad interior**. Dichas dimensiones ya estaban establecidas históricamente desde de la Constitución de 1824 y no

---

<sup>370</sup> El texto publicado es el siguiente: **ARTÍCULO ÚNICO.** Se 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, para quedar como sigue: ARTÍCULO 73. ... I. al XXIX-L. ... XXIX-M. Para expedir leyes en materia de **seguridad nacional**, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. XXX. ... ARTÍCULO 89. ... I. al V. ... VI. Preservar la **seguridad nacional**, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. VII. a XX. Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril de 2004.

<sup>371</sup> Cámara de los Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, D.F., 10 de diciembre de 2002.

representan una novedad.<sup>372</sup> También vienen a constituir implícitamente dos misiones de las fuerzas armadas, como lo retomaré más adelante.<sup>373</sup>

La tercera establece la sujeción de dicha potestad a los términos dispuestos en la legislación secundaria, que para tal efecto es la Ley de Seguridad Nacional publicada el 31 de enero de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*. Tiene relación con el citado **artículo 73** el cual reserva la materia de seguridad al ámbito exclusivo del Poder Legislativo federal. La fracción XXIX-M de dicho artículo prescribe 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”. Este texto implica no solo la facultad exclusiva de legislar dicha materia, sino la obligación de establecer en la legislación que expida los requisitos y límites a las “investigaciones correspondientes”.

Cabe señalar que el Constituyente Permanente fue cuidadoso en no incorporar el término “inteligencia” en el texto constitucional. Pero las tres iniciativas que le dieron origen y el dictamen correspondiente permiten inferir que dichas **investigaciones** son actividades de inteligencia para la seguridad nacional. El dictamen reza que “no puede existir una reforma que sólo faculte a las autoridades, es un requisito indispensable prever la protección de los derechos de las personas, expresado mediante el establecimiento de límites y requisitos a las investigaciones que se realicen en la materia”.<sup>374</sup>

---

<sup>372</sup> El **artículo 110** establecía como atribuciones del presidente: “10ª. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la **seguridad interior**, y defensa exterior (sic) de la federación”.

<sup>373</sup> Otros países si establecen expresamente las misiones de las fuerzas armadas; por ejemplo, la Constitución Española en su artículo 8.1 dispone que “las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. Cortes Generales de España, *Constitución Española*, Madrid, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978.

<sup>374</sup> Ídem.

### 5.1.2. Ley de Seguridad Nacional

La Ley de Seguridad Nacional<sup>375</sup> fue promulgada a principios de 2005 y delimita expresamente los ámbitos de la seguridad nacional, para lo cual nos proporciona una **definición legal** en su artículo 3, prescribiendo que “por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, las cuales conllevan a su vez a varios supuestos enunciados en seis fracciones.<sup>376</sup>

La fracción I es la más importante porque introduce los términos **amenazas** y **riesgos**, sobre los cuales se debe articular toda política de seguridad nacional y en consecuencia sus actividades de inteligencia.

El **artículo 5** desglosa en doce fracciones los supuestos hipotéticos que constituyen una amenaza a la seguridad nacional, los cuales se mencionan a continuación, reservándose su análisis correlacionado en un anexo al final de la tesis:

La **fracción I** enumera los “actos tendientes a consumir **espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, o genocidio**”. Llama la atención que la ley no proporciona una definición de dichas amenazas, ni tampoco hace una remisión a alguna ley específica; deja al arbitrio inferir que se trata de delitos tipificados en el Código Penal Federal, en el Libro Segundo, Título Primero “Delitos contra la Seguridad de la Nación” y Título Tercero “Delitos Contra la Humanidad”,

---

<sup>375</sup> Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México, D.F., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

<sup>376</sup> **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 conllevan a: **I.** La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; **II.** La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; **III.** El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; **IV.** El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **V.** La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y **VI.** La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

los cuales fueron adicionados en una reforma de 1970.<sup>377</sup> En consecuencia, para que un extranjero pueda predecir jurídicamente las conductas que representan una amenaza a la seguridad nacional, tratándose de espionaje, por ejemplo, debe remitirse al artículo 127 del Código Penal Federal. Siguiendo el ejemplo, el espionaje se configura cuando un extranjero tiene “relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos” con el objeto de “guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior”. La pena aumenta si esta conducta se realiza “declarada la guerra o rotas las hostilidades”.<sup>378</sup>

La **fracción II** establece como amenaza aquellos “actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano”. Las precisiones sobre qué debe interpretarse como “interferencia extranjera” y “afectación al Estado Mexicano” están ausentes. Por ejemplo, ¿cómo debemos interpretar la presión que ejercieron varios organismos internacionales para la reforma energética en México? La **fracción VII** tiene cierta relación en el plano internacional, considerando amenaza los “actos que atenten en contra del personal diplomático”.

---

<sup>377</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Reformas al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal y al Código Federal de Procedimiento Penales*, México, D.F., 29 de julio de 1970.

<sup>378</sup> Las reglas de suplencia están establecidas en el **artículo 8**, el cual prescribe que “a falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad: **I.** Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; **II.** En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; **III.** Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; **IV.** En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; **V.** Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y **VI.** Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las **fracciones III y XI** están relacionadas con el fenómeno de la criminalidad organizada, considerándose como amenazas a la seguridad nacional, los “actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” y “los actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada”. Respecto a que debe entenderse por delincuencia organizada, se aplica obviamente el noveno párrafo del artículo 16 constitucional que fue adicionado en 2008 y que establece que “por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.<sup>379</sup> Para estos efectos, la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* restringe en su artículo 2, la calidad de “miembro de la delincuencia organizada” solo ciertos tipos penales.<sup>380</sup> La SCJN confirma como elemento del tipo penal este elemento “subjetivo específico”, según la Jurisprudencia

---

<sup>379</sup> Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., 18 de junio de 2008.

<sup>380</sup> **Artículo 2o.-** Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: **I.** Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter, financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinquies y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero y 196 Ter; falsificación, uso de moneda falsificada a sabiendas y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y en materia de derechos de autor previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal; **II.** Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; **III.** Tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración; **IV.** Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476, todos de la Ley General de Salud; **V.** Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos

Delincuencia Organizada, Naturaleza del Delito de. Conforme al artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la hipótesis delictiva se actualiza cuando: tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que en diversas fracciones se precisan de manera limitativa en el propio numeral. ...ello con la finalidad de realizar conductas que por sí mismas o unidas a otras, que regula a su vez el fin o resultado de cometer alguno o algunos de los **delitos que limitativamente se precisan**; por tanto, requiere de un elemento subjetivo específico (distinto del dolo), que se traduce en esa particular finalidad; además, puede clasificarse como de aquellos que la doctrina denomina "de **resultado anticipado o cortado**" puesto que para su configuración es irrelevante el que se logre o no la consumación, materialización, o simplemente exteriorización de las conductas que pudieran integrar a los diversos delitos que conformaren en abstracto la finalidad perseguida por la organización...<sup>381</sup>

La **fracción IV** está relacionada con la **integridad territorial** de nuestra nación, considerando una amenaza a los “actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación”. Tiene relación el artículo 43 constitucional que enuncia las partes integrantes de la federación,<sup>382</sup> así como el artículo 2°

---

376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal; **VI.** Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el Libro Primero, Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34; **VII.** Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **VIII.** Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación; **IX.** Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo, todas de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. **X.** Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, México, D.F., 7 de noviembre de 1996. La última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2021.

<sup>381</sup> Tesis II.2o.P. J/22, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2006, t. XXIV, p. 1194. La negrita es mía.

<sup>382</sup> **Artículo 43.** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

constitucional estableciendo el carácter de “única e indivisible” a la Nación Mexicana.<sup>383</sup>

Las **fracciones VI y XI** tienen que ver con las **comunicaciones**. Son amenazas tanto los “actos en contra de la seguridad de la aviación”, como los “actos ilícitos en contra de la navegación marítima”. En íntima relación se encuentra la **fracción XII** que considera amenaza a los “actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos”.

La **fracción VIII** aborda el problema de las **armas de destrucción masiva**, considerando una amenaza a “todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva”. Es aplicable la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas*,<sup>384</sup> la cual establece en su artículo 2 las medidas de control a los sujetos obligados, tales como “registro, la declaración, la inspección, la revisión y controles a la importación, exportación y transporte”. Dicha ley establece el Listado Nacional que enlista aquellas sustancias químicas sujetas a las medidas de control.

La **fracción X** está relacionada con el terrorismo, considerando una amenaza el “acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas”, para lo cual está

---

<sup>383</sup> Un artículo análogo, es el caso del Artículo 2 de la Constitución Española, prescribiendo que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Este fue uno de los principales fundamentos para negar la independencia de Cataluña; ver Tribunal Constitucional de España, *Sentencia 42/2014*, Madrid, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 10 de abril de 2014.

<sup>384</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas*, México, D.F., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2009.

tipificado en el artículo 139 Quáter del Código Penal Federal y que enumera varias conductas punibles.<sup>385</sup>

Por último, la **fracción XI** considera como amenaza a los “actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia”. En este sentido, la misma ley establece en su artículo 29 que “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”. En ese tenor, una amenaza tangible sería aquel acto que obstaculice la recolección de información. Asimismo, el artículo 32 establece que “para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión”.

---

<sup>385</sup> **Artículo 139 Quáter.**- Se impondrá la misma pena señalada en el artículo 139 de este Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes: **I.** Del Código Penal Federal, los siguientes: 1) **Terrorismo**, previstos en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter; 2) **Sabotaje**, previsto en el artículo 140; 3) **Terrorismo Internacional**, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter; 4) **Ataques a las vías de comunicación**, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y 5) **Robo**, previsto en el artículo 368 Quinquies -material radioactivo. **II.** De la Ley que Declara Reservas Mineras los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear, los previstos en los artículos 10 y 13. Los tipos penales fueron adicionados en 2014; ver Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., 14 de marzo de 2014.



## 5.2. Potestades excepcionales

### 5.2.1. Reserva de información pública

El segundo párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “toda persona tiene **derecho al libre acceso a información** plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Complementa este derecho el apartado A en su fracción I estableciendo que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y **seguridad nacional**, en los términos que fijen las leyes”.<sup>386</sup>

De lo anterior se desprende en primer lugar el derecho de acceso a la información pública como una regla general. En segundo lugar, se establece la potestad excepcional para “reservar temporalmente” información por razones de “interés público” y “seguridad nacional”, limitando en consecuencia el derecho de acceso. Por último, se delega a las legislaturas federal y estatales la reglamentación de la potestad excepcional, estableciendo situaciones, requisitos y procedimientos para su ejercicio, así como salvaguardas y recursos que eviten su abuso o resuelvan controversias. Para tal efecto, fue promulgada el 4 de mayo de 2015 la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP) que distribuye competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades

---

<sup>386</sup> El texto es vigente desde 2014. Ver Congreso Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, México, D.F., 7 de febrero de 2014.

Federativas.<sup>387</sup> Complementan el marco legal la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*<sup>388</sup> y las treinta y dos leyes estatales de la materia.

En el caso de la información de inteligencia y de seguridad nacional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública les da un tratamiento diferenciado, pues no están sujetas a un Comité de Clasificación.<sup>389</sup>

El Pleno de la SCJN confirma esta interpretación al resolver la Contradicción de Tesis 157/2014, en la cual afirma que si bien es el artículo 6° constitucional “reconoce el derecho humano a la información pública, como todo derecho, **admite restricciones**, en aras de salvaguardar otros bienes o principios constitucionales. De esta manera, el propio precepto constitucional dispone que la información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes”.<sup>390</sup> En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha fijado como criterio la validez de restringir el acceso a la información pública cuando las excepciones respondan

---

<sup>387</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, D.F., 4 de mayo de 2015.

<sup>388</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Ciudad de México, 9 de mayo de 2016.

<sup>389</sup> **Artículo 43.** ... El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Estado Mayor General de la Armada, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Transparencia a que se refiere el presente artículo, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad o unidad administrativa.

La clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación deberá apegarse a los términos previstos en la presente Ley y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello.

<sup>390</sup> Tesis P./J. 15/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2015, I. 18, t. I, p. 43.

a “un objetivo fijado por la Convención Americana” y previamente establecido en una ley.<sup>391</sup>

La restricción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por motivos de seguridad nacional encuentra fundamento directo en los artículos 4 y 13 fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>392</sup>

### 5.2.2. *Potestad de Actos de Molestia*

El primer párrafo del artículo 16 constitucional 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”. Esta norma constitucional es uno de los pilares del régimen democrático, al establecer una esfera privada para los gobernados. Corresponde a la cuarta enmienda de la Constitución de los EEUU,<sup>393</sup> la cual tiene sus antecedentes en el Inglaterra con el *Caso Semayne* de 1604, resuelto por Sir Edward

---

<sup>391</sup> Corte Interamericana de los Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros*, Sentencia, 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 90. El artículo 13.2 de la Convención americana establece como objetivos permitidos para dicha restricción “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

<sup>392</sup> **Artículo 4.** El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y *seguridad nacional*, en los términos dispuestos por esta Ley.

**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: I. Comprometa la *seguridad nacional*, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable...”.

<sup>393</sup> El texto en inglés es: *The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.* Una traducción oficial al español del Gobierno Norteamericano en U.S. Government, *La Constitución de los Estados Unidos de América 1787*, National Archives, <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>.

Coke, el cual estableció como criterio la necesidad de una orden judicial para tener acceso al espacio privado de las personas.<sup>394</sup>

La regla general prohíbe a la autoridad invadir, a través de “actos de molestia”, la esfera privada de los gobernados; sin embargo, el mismo texto establece la **potestad excepcional** para invadir dicha esfera, la cual se ejerce cumpliendo los siguientes requisitos: a) existencia de un mandamiento escrito; b) competencia de la autoridad que los suscribe; c) fundamentación, es decir, mención precisa del “precepto legal aplicable al caso”; y d) motivación, es decir, que “deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto”.<sup>395</sup>

La competencia de las actividades de inteligencia recae en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, según lo prescribe la **fracción I del artículo 19** de la LSN, en los siguientes términos: “Son atribuciones del Centro: ... I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho”.

### 5.2.3. Técnicas de investigación

El párrafo décimo cuarto del mismo artículo 16 complementa la potestad excepcional de invadir el espacio privado de los gobernados con diferentes “técnicas de investigación”, según se desprende el siguiente texto: “Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y **técnicas**

---

<sup>394</sup> Ver Tugendhat, Michael, *Liberty Intact: Human Rights in English Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 133. Debo señalar que el juzgador utilizó la frase de Gayo “domus sua est unicuique tutissimum refugium” (la casa sea para cual segurísimo refugio). Ver Digesto, Libro II, Título IV, N°18. García del Corral (trad.), *Cuerpo de Derecho Civil Romano*, Barcelona, Jaime Molinas Editor, 1889, t.1°, p. 253.

<sup>395</sup> Tesis 11, Informe 1973, Parte II, Séptima Época, p. 18.

**de investigación** de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos”.

En la LSN se complementa esta potestad en el artículo 31, el cual establece que, al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, “las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de **cualquier método de recolección** de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos”. Es obvio que el legislador otorgó un exceso de discrecionalidad a las instancias de seguridad nacional, lo cual contraviene varias recomendaciones internacionales.<sup>396</sup>

#### *5.2.4. Interceptación de comunicaciones privadas*

El párrafo décimo segundo del artículo 16 reza que “las comunicaciones privadas son inviolables”, estableciendo la regla general del derecho a las comunicaciones privadas. El párrafo siguiente establece la excepción a dicha regla otorgando la potestad excepcional de intervenirlas, según lo dispone en los siguientes términos: “Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada”.

La primera implicación tiene que ver con la autoridad que puede solicitar la intervención, pudiendo ser una “autoridad federal” facultada en alguna ley o bien los titulares del ministerio públicos de los estados. En la solicitud, la autoridad

---

<sup>396</sup> Por ejemplo, Comisión Europea de los Derechos Humanos, en el caso *Klass y otros v. Alemania*, los peticionarios señalaron ambigüedad de la ley y excesivamente discrecional resolviéndose a su favor, afirmando que “[La Corte] consciente del peligro que representa tal ley para socavar o incluso destruir la democracia con el argumento de defenderla, afirma que los Estados contratantes no pueden adoptar, en nombre de la lucha contra el espionaje y el terrorismo, las medidas que consideren apropiadas”, es decir, en nombre de defender los valores democráticos no debe darse potestad excesivamente discrecional como para tomar “cualquier medida”. Corte Europea de los Derechos Humanos, *Klass and others v. Germany*, Application no. 5029/71, 6 de setiembre de 1978.

“debe fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando, además, el tipo de intervención, los sujetos de esta y su duración”. No está de más observar que el Constituyente Permanente delega al Congreso de la Unión la determinación en ley de las autoridades federales que puedan tener dicha facultad.

La segunda implicación tiene que ver con la facultad para autorizar dicha intervención, siendo en exclusiva del Poder Judicial Federal.

Es contrastante el cuidado normativo que le da la LSN a la intervención de comunicaciones, en comparación con el resto de las técnicas de investigación mencionadas en el punto 2.2.3. Para efectos de la práctica de la inteligencia, la intervención de comunicaciones es una fuente más; pero para efectos del derecho mexicano, hay una notable diferencia.

Así pues, la **intervención de comunicaciones** está reglamentada artículos del 33 al 49 de la LSN con los siguientes contenidos:

- El artículo 34 le otorga facultad a CISEN para solicitar intervención de comunicaciones y la define como define “la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología”.
- El artículo 35 establece como límite de las intervenciones solo en las amenazas descritas en el artículo 5 de la ley.
- El artículo 38 enuncia los requisitos que debe contener la solicitud, tales como la descripción de los hechos, las consideraciones que motiven la solicitud y el lapso de vigencia de la autorización.
- El artículo 39 obliga a que el juez resuelva en un término de 24 horas.
- El artículo 40 enuncia el contenido de la resolución, la cual debe contener al menos, los datos del expediente, el tipo de actividad que se autoriza, el lapso de tiempo, la autorización expresa para instalar o remover el instrumento o medio de intervención.

- Los artículos 43 y 44 establecen la duración máxima de ciento ochenta días de la intervención, así como la posibilidad de prórroga por un período igual.

#### 5.2.5. Acceso a información confidencial

La potestad excepcional para ingresar a la información pública confidencial, es decir, aquellos datos personales que entregan los gobernados, está establecida en la fracción II del apartado A del artículo 16 constitucional, cuyo texto reza que “la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”.

De lo anterior se deriva que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales reglamentaran en ley las excepciones. En cuanto al ámbito federal, la LGTAIP establece en su artículo 116 aquella que contenga “datos personales concernientes a una persona identificada o identificable”. El acceso a dicha información debe ser autorizada por el titular, con las excepciones que establece el artículo 120, siendo una excepción “por razones de seguridad nacional”.<sup>397</sup>

En algunos casos, la cooperación para el acceso a dicha información obliga a integrar a ciertas dependencias a la denominada Red Nacional de Investigación.

---

<sup>397</sup> **Artículo 120.** Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando: **I.** La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público; **II.** Por ley tenga el carácter de pública; **III.** Exista una orden judicial; **IV.** Por razones de **seguridad nacional** y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o **V.** Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

Para tal efecto, LSN establece en su artículo 65 normas que garantizan la **cooperación** de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas.<sup>398</sup>

En este respecto, todas las entidades federativas han suscrito convenios de colaboración, los cuales fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 11 de noviembre, 13 y 14 de diciembre de 2006. En todos, la obligación más importante para efectos de colección de información establece la entidad “participará de manera efectiva en el apoyo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las autoridades federales realicen para investigar las siguientes amenazas a la seguridad nacional”, reproduciendo las amenazas prescritas en el artículo 5 de la LSN.

También debe resaltarse otra obligación que garantiza el flujo de datos y que se prescribe en todos los convenios en los siguientes términos: “ambas partes se comprometen a colaborar en el establecimiento de la infraestructura necesaria para llevar a cabo de manera conjunta la instrumentación de los mecanismos que permitan el **flujo de la información** entre la Federación y el Estado, salvaguardando las condiciones de reserva y confidencialidad que demanda la seguridad nacional”.

#### *5.2.6. Acceso a datos personales*

También existe una potestad excepcional para tener acceso a los datos personales en posesión de particulares. El segundo párrafo del artículo 16 establece que “toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en

---

<sup>398</sup> **Artículo 65.** La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para: **I.** Aportar cualquier información del orden local a la Red; **II.** Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas; **III.** Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley, y **IV.** Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.



los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por **razones de seguridad nacional**, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”.

La regla general de protección de los datos personales tiene como excepción la potestad de acceso a ellos por razones de seguridad nacional y encuentra reglamentación en la LFPDP, cuyo artículo 4 establece que “los principios y derechos previstos en esta Ley, tendrán como límite en cuanto a su observancia y ejercicio, la protección de la **seguridad nacional**, el orden, la seguridad y la salud públicos, así como los derechos de terceros”.

### **5.3. Normas complementarias**

#### *5.3.1. Control judicial*

La potestad de acceder al ámbito privado de las personas está sujeto a un control judicial dispuesto en el artículo 16 constitucional. En su párrafo décimo tercero instituye un control exclusivo del poder judicial federal relativo a la intervención de comunicaciones. Mientras que en su párrafo décimo cuarto instituye la figura de **juez de control** para autorizar “medidas cautelares, providencias precautorias y **técnicas de investigación** de la autoridad”.

El juez de control es una figura para los ámbitos federal y estatal. En el ámbito federal es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que las diferentes materias en las que interviene el juez de control. En su Artículo 50-bis prescribe que “la autorización para intervenir comunicaciones privadas será otorgada por el Juez de control, de conformidad con lo establecido en ... la Ley de Seguridad Nacional”. La Ley de Seguridad Nacional complementa este control en su artículo 35 el cual prescribe que “el Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en

materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas”.

### *5.3.2. Control legislativo*

El control legislativo es ejercido a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, según lo establece el artículo 56 de la LSN.<sup>399</sup> Dicha comisión tiene facultades muy limitadas respecto a las actividades de inteligencia que realiza CISEN, centrándose en roles de opinión respecto a la Agenda Nacional de Riesgos, conocimiento de algunos reportes e informes periódico o especiales, entre otras.

### *5.3.3. Carencia de valor probatorio*

Otro aspecto relativo a la intervención de comunicaciones para la seguridad nacional es su carencia de valor probatorio, lo cual constituyen en el fondo una salvaguarda reconocida en algunas recomendaciones.

El artículo 36 de la Ley de seguridad Nacional dispone que “los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales **carecerán de valor probatorio** en procedimientos judiciales o administrativos”.

## **Conclusiones**

En la inteligencia para la seguridad nacional si existe una buena regulación de *ámbito de competencia*, pero en algunas amenazas puede existir confusión o

---

<sup>399</sup> **Artículo 56.-** Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

duplicidad de funciones, lo cual nos obliga a considerarla regular en su ámbito. Por ejemplo, el terrorismo está tipificado en el Código Penal Federal por lo que en principio correspondería conocer a la Fiscalía General de la República. En algunos países definen con claridad cuando y hasta donde es competente cada área, como sucede en los Estados Unidos donde el terrorismo es investigado tanto por el FBI como por la CIA, estando obligados a compartir información y coordinar estrategias, máxime que la CIA no puede realizar actividades de inteligencia dentro del territorio nacional.

Quizá la deficiencia más grave es la deficiente regulación de sus potestades excepcionales relativas a las técnicas de colección de investigación. Como se menciona en el análisis respectivo, el artículo 31 de la LSN prescribe que “las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos”. Este artículo no tiene ninguna regulación reglamentaria por lo que otorga una excesiva discrecionalidad a dichas instancias para determinar técnicas en cuanto a contenido, alcance y supervisión.

Es importante hacer énfasis que cuando se trata de realizar actividades que impliquen limitaciones a los derechos humanos deben estar reguladas con claridad y exhaustividad.



## Inteligencia militar o de defensa

### Introducción

Las fuerzas armadas deben estar sujetas al poder civil a través de la constitución, según afirma Lorenzo Cotino Hueso, quien lo denomina como la “constitucionalización” del poder militar, lo cual es resultado de los debates relativos a la naturaleza jurídica de la institución castrense.<sup>400</sup> La sujeción del poder militar al Estado de Derecho ha sido difícil en especial al tratarse de sus servicios de inteligencia, o como genéricamente se dice “inteligencia militar”.<sup>401</sup>

En México, el marco jurídico está bien definido en el orden constitucional, pero en sus leyes orgánicas no existe ninguna referencia a sus servicios de inteligencia, reservándolo a nivel reglamentario, como lo analizo a continuación.<sup>402</sup>

### 6.1. Ámbito de competencia

#### 6.1.1. Carta de las Naciones Unidas

Los instrumentos internacionales reconocen que toda nación tiene un “derecho inmanente” de defender su soberanía. La Carta de las Naciones Unidas establece en su artículo 51 que “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el **derecho inmanente de legítima defensa**, individual o colectiva, en caso de ataque armado

---

<sup>400</sup> Cotino Hueso, Lorenzo, *El Modelo Constitucional de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 92.93.

<sup>401</sup> Ian Leigh sostiene que solo “pocos estados han legislado la inteligencia militar”. Ver Leigh, Ian, op. cit., nota 139, p. 10.

<sup>402</sup> Roderic Ai Camp afirma que los estudios sobre las fuerzas armadas mexicanas son difíciles porque “han puesto obstáculos a la examinación externa”. Ver *Generals in Palacio: the military in modern México*, New York, Oxford University Press, 1992, p. 3.

contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”.

El artículo también prescribe que “las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

### *6.1.2. Normas constitucionales*

Una de las facultades presidenciales es su potestad para disponer de las fuerzas armadas y que en la Constitución de EEUU se denomina “Comandante en Jefe” (en inglés *Commander in Chief*).<sup>403</sup> En México, esta potestad para “disponer” de las fuerzas armadas de tierra y mar ha sido establecida desde la primera constitución de 1824 y su redacción no ha sufrido muchas modificaciones, como puede observarse en la siguiente tabla:

---

<sup>403</sup> *Constitución de los EEUU*, Art. II, Sec. 2.1.

**Tabla 2.** Comparación de la potestad para disponer de las fuerzas armadas.

CONSTITUCIÓN	REDACCIÓN
1824	Art. 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen: ... 10ª. 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 (sic).
1857	Art. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:...  VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
1917  Original	Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:  VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
1917  Vigente	Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ... VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los textos constitucionales citados.

Este artículo también establece de manera indirecta dos de las principales “misiones” encomendadas a la institución militar, es decir, la **defensa exterior** y la **seguridad interior**.

Por otro lado, el Congreso de la Unión tiene la potestad de reglamentar la organización y funciones de las fuerzas armadas. Dicha potestad tampoco ha sufrido cambios relevantes desde la independencia de nuestro país. La Constitución de 1824 en su artículo 50 prescribía entre sus facultades “designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado, y

dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio”.<sup>404</sup> En el texto vigente de nuestra constitución, esta facultad se encuentra en su artículo 73, cuya fracción XIV prescribe que el Congreso de la Unión tendrá facultades “para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”.

La legislación secundaria que reglamenta estas disposiciones constitucionales son la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFA), la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM) y Ley de Seguridad Interior, recién promulgada.<sup>405</sup>

A parte de estas dos funciones de defensa exterior y seguridad interior, debemos sumar una **tercera función** que resulta del artículo 129 constitucional que a la letra dice: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”.

Aunque el texto sugiere que las fuerzas armadas deben limitarse a las actividades castrenses, la SCJN resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 estableciendo jurisprudencia bajo la voz EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). En dicha jurisprudencia, el Pleno sostiene que “la interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, **autoriza considerar**

---

<sup>404</sup> Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 de octubre de 1824, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

<sup>405</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017.



**que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles,** cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes...”.<sup>406</sup>

A pesar de que el régimen constitucional vigente en nuestro país fue producto de una revolución armada, no se cumplió con la tendencia de algunos países de establecer expresamente las misiones de las fuerzas armadas a un nivel constitucional; por ejemplo, España si establece en el artículo 8.1 de su constitución que las misiones de sus fuerzas armadas “tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.<sup>407</sup>

En este orden de ideas, se deduce que las misiones de las fuerzas armadas derivadas de nuestra Carta Magna son las siguientes:

- 1) defensa exterior;
- 2) seguridad interior; y
- 3) auxilio en seguridad pública.

### *6.1.3. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos<sup>408</sup>*

La reglamentación a las normas constitucionales establece con claridad que los ámbitos de las fuerzas armadas son **defensa exterior** y **seguridad interior**. El artículo 1° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos enuncia las diferentes misiones del ejército y fuerza aérea, resaltando para efectos de las

---

<sup>406</sup> Tesis P./J. 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2000, t. XI, p. 549.

<sup>407</sup> Cortes Generales de España, op. cit., nota 358,

<sup>408</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, D.F., 26 de diciembre de 1986.

actividades de inteligencia, las primeras dos que prescriben el “defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación” y “garantizar la seguridad interior”.<sup>409</sup>

No obstante, la inteligencia militar no está reconocida dentro de los servicios que menciona la ley. El artículo 54 establece que “el Ejército Mexicano se compone de Unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por Armas y Servicios.” Continúa en su artículo 55 mencionando que la misión principal de las Armas es “el combate, el que será ejecutado por cada una de ellas en función de cómo combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo”.

Por otro lado, el artículo 67 establece que los Servicios son componentes del Ejército y Fuerza Aérea, que tienen como **misión principal** “satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades”. El artículo subsecuente menciona en catorce fracciones los diferentes servicios, pero no incluye un servicio de inteligencia, aunque resalta el denominado servicio de “informática”.<sup>410</sup> Este último fue incorporado en una reforma reciente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de noviembre de 2014.

Aunque no existe en la ley el término “inteligencia”, siempre ha sido reconocida dentro de las funciones del **Estado Mayor Presidencial**. La LOEFAM en su artículo 15 prescribe que el Presidente de la República “dispondrá en un Estado Mayor

---

<sup>409</sup> El texto completo del artículo 1° es: “El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: **I.** Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; **II.** Garantizar la seguridad interior; **III.** Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; **IV.** Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y **V.** En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas”.

<sup>410410</sup> El texto completo dice: “**Artículo 68.** Los Servicios del Ejército y Fuerza Aérea son: I. Ingenieros; II. Cartográfico; III. Transmisiones; IV. Materiales de Guerra; V. Transportes; VI. Administración; VII. Intendencia; VIII. Sanidad; IX. Justicia; X. Veterinaria y Remonta; XI. Informática; XII. Meteorológico; XIII. Control de vuelo; y XIV. Material aéreo”.

Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la **obtención de información** general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento”.<sup>411</sup>

Sus atribuciones en inteligencia están dispuestas en tres artículos del Reglamento del Estado Mayor Presidencial (REMP), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de marzo de 2010.<sup>412</sup> El artículo 4 dedicado está dedicado a enunciar sus misiones generales, estableciendo en su fracción III, la de “desarrollar las actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de sus funciones”. El artículo 5 enumera su estructura organizativa y en la fracción VII se refiere a la Sección Segunda como responsable de inteligencia y contrainteligencia. El artículo 19 establece que “corresponde a la Sección Segunda (Inteligencia y Contrainteligencia) realizar las actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de las misiones generales del Estado Mayor Presidencial”.

También se reconoce al **Estado Mayor de la Defensa Nacional** como instancia que realiza actividades de inteligencia, a partir de la atribución que establece el artículo 22 de la citada ley, el cual prescribe que “es el órgano técnico operativo, colaborador inmediato del Alto Mando, a quien auxilia en la Planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la Defensa Nacional y con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las Fuerzas Armadas de tierra y aire y transforma las decisiones en directivas, instrucciones y órdenes, verificando su

---

<sup>411</sup> Aunque el Presidente Andrés Manuel López Obrador propuso la desaparición del Estado Mayor Presidencial, hasta el momento no se ha realizado ninguna reforma de ley. Solo hubo una reforma al Reglamento Interior de la SEDENA. Ver Presidencia de la República, *Decreto por el que se adiciona el artículo 88 al Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional*, Ciudad de México, 15 de julio de 2019.

<sup>412</sup> Presidencia de la República, *Reglamento del Estado Mayor Presidencial*, México, D.F., 8 de marzo de 2010.

cumplimiento”. El Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2008, en su artículo 18 desdobra las atribuciones específicas derivadas de la citada misión, reservándole a la fracción XXI la de “controlar los Servicios Generales de Estado Mayor y de Inteligencia Militar”.<sup>413</sup>

Por último, el *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional*, publicado el 4 de julio de 2017 complementa dichas atribuciones. En su rubro 1.0.1 se destacan los primeros tres párrafos. El primero establece su responsabilidad para sostener la relación bilateral militar con fuerzas armadas de otros países, “con el fin de fomentar los lazos de amistad y cooperación, mediante el **intercambio de experiencias en materia de inteligencia**; seguridad y defensa nacional, hemisférica e internacional; cursos, concursos y visitas de adiestramiento; adquisiciones y actividades logísticas; así como visitas y actividades académicas”. Un segundo párrafo prescribe su atribución para “**planear, coordinar y supervisar las actividades de inteligencia** en las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea”, lo cual no solo la ubica como la instancia central de coordinación de inteligencia, sino que implícitamente reconoce la existencia de unidades dedicadas a las actividades de inteligencia dentro de toda la estructura de las fuerzas armadas. Sin embargo, no existe ninguna regulación o manual que especifique la estructura y atribuciones de dichas unidades, quedando en un total misterio para efectos del derecho. El tercer párrafo le da atribuciones “para **mantener enlace** con otras Dependencias de la Administración Pública para el desarrollo de tareas intersecretariales e interinstitucionales respecto a los temas de inteligencia, operaciones militares,

---

<sup>413</sup> Presidencia de la República, *Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional*, México, D.F., 29 de diciembre de 2008.

logísticos, académicos, jurídicos; acceso a la información y de otros asuntos de la competencia de esta Secretaría”.<sup>414</sup>

#### 6.1.4. Ley Orgánica de la Armada de México

La Secretaría de Marina tiene también su propio estado mayor, denominado Estado Mayor General de la Armada, prescripto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM).<sup>415</sup> La ley lo define como “el órgano asesor del Alto Mando a quien auxilia en la planeación, coordinación y supervisión de las operaciones requeridas para el cumplimiento de las atribuciones asignadas a la Armada, transformando sus decisiones en directivas, órdenes e instrucciones, supervisando su cumplimiento”.

Por otro lado, la secretaría de Marina si reglamenta la existencia de su Unidad de Inteligencia Naval, la cual fue creada el 1° de febrero de 200, “para generar información y fortalecer y coordinar los esfuerzos en materia de inteligencia de la SEMAR conjuntamente con el Gobierno Federal”, según detalla el *Segundo Informe de Labores de 2008*.<sup>416</sup>

---

<sup>414</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional*, Ciudad de México, 4 de julio de 2017.

<sup>415</sup> Presidencia de la República, *Reglamento Interior de la Secretaría de Marina*, Ciudad de México, 17 de noviembre de 2015.

<sup>416</sup> El informe esboza las atribuciones de la Unidad: **1)** Fungir como el Órgano rector de la Inteligencia Naval en los aspectos estratégico, táctico, operacional y de enlace con otros órganos de Inteligencia de la Administración Pública Federal y con otros niveles de Gobierno. **2)** Auxiliar al Alto Mando con producto de inteligencia generando los elementos de juicio en el ámbito de su competencia, que apoyarán en la toma de decisiones. Estará dotada de tecnología que permita automatizar el ciclo de Inteligencia Naval, y hacer eficientes y eficaces los procesos de recopilación, clasificación y difusión segura de la información, así como hacer más expeditos los procesos de análisis y explotación de la información, traduciendo ésta en productos de inteligencia. **3)** Referida tecnología estará administrada por la UIN y permitirá los accesos controlados a las diferentes áreas de Inteligencia de los Mandos Navales, facilitando el intercambio dinámico y seguro, para su oportuna explotación en la realización de las Operaciones Navales hacia la integración interna de las áreas de inteligencia de la Institución. **4)** La integración en materia de intercambio de la información e inteligencia al exterior, contempla los acuerdos y convenios con instancias del Gobierno Federal y con armadas amigas de países extranjeros. Con los primeros a través del Proyecto Plataforma México Terminal SEMAR, que coadyuvará con las instancias federales en la lucha para fortalecer la Inteligencia

No obstante, la Unidad de Inteligencia Naval no tuvo un sustento normativo sino después de siete años, al publicarse el Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, el 17 de noviembre de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>417</sup> Dicho reglamento le dedica tres artículos. El primero es el artículo 3 que enuncia todas las áreas que auxilian al Secretario, mencionando en su inciso IV, entre las Unidades Operativas, a la Unidad de Inteligencia Naval. El segundo es el artículo 32 donde desglosa las atribuciones que tiene.<sup>418</sup>

El 20 de febrero de 2018, se publicó el *Manual de Organización General de la Secretaría de Marina*,<sup>419</sup> el cual reproduce en el rubro 1.5, de forma idéntica, las atribuciones desglosadas en el reglamento, agregando un organigrama que se reproduce a continuación:

---

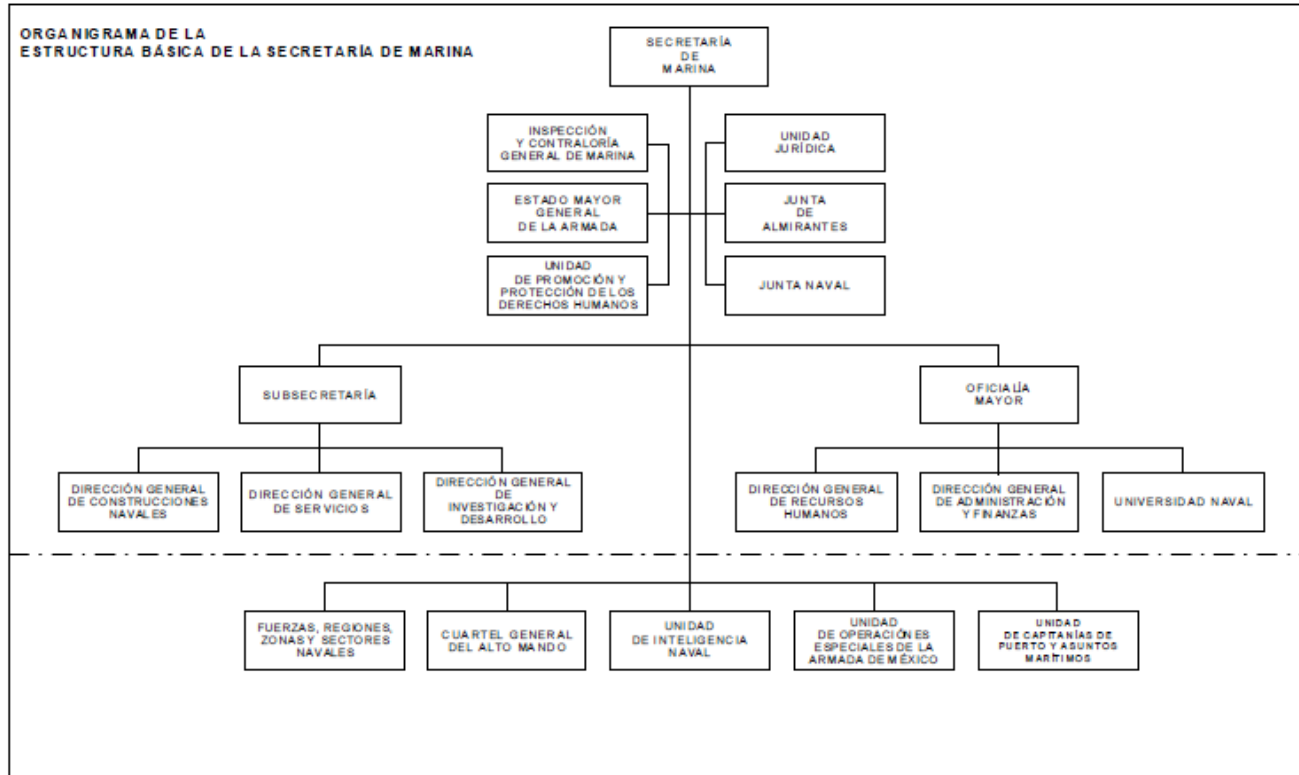
Tecnológica, coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos en los términos de la legislación aplicable. Secretaría de Marina, *Segundo Informe de Labores 2008*, [http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes\\_labores/2\\_inf\\_labores.pdf](http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/2_inf_labores.pdf)

<sup>417</sup> Presidencia de la República, *Reglamento Interior de la Secretaría de Marina*, Ciudad de México, 17 de noviembre de 2015.

<sup>418</sup> **Artículo 32.-** Corresponde a la Unidad de Inteligencia Naval: **I.** Establecer las normas, lineamientos, objetivos y estrategias para dirigir y operar un sistema de inteligencia que apoye al Secretario en la toma de decisiones para preservar la seguridad nacional; **II.** Identificar las amenazas a la seguridad nacional en el ámbito de competencia de la Secretaría y elaborar la agenda institucional de riesgos; **III.** Establecer la coordinación y cooperación en materia de inteligencia, con dependencias y organismos nacionales e internacionales, lo anterior, con base en los instrumentos jurídicos que para tal efecto se suscriban; **IV.** Desarrollar y concretar los proyectos que contemplen la incorporación de nuevas tecnologías que optimicen las actividades de inteligencia de la Armada; **V.** Administrar el desarrollo profesional del personal naval que realiza actividades de inteligencia; **VI.** Establecer e implementar las estrategias de contrainteligencia institucionales; **VII.** Administrar y controlar el ejercicio del presupuesto destinado para gastos en equipos de seguridad pública y nacional asignado a la Secretaría, y **VIII.** Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables o le sean ordenadas por el titular de la Secretaría.

<sup>419</sup> Secretaría de Marina, *Manual de Organización General de la Secretaría de Marina*, Ciudad de México, 20 de febrero de 2018.

## VII. Organigrama



### 6.1.5. Ley de Seguridad Interior

El 21 de diciembre de 2017, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Seguridad Interior, la cual tiene por objeto completar el marco reglamentario del artículo 89 fracción IV.<sup>420</sup> El ámbito de la seguridad interior está prescrito en la fracción II del artículo 4 que define como amenazas a la seguridad interior:

“Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás

<sup>420</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. Sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior. Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.

contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional”.

Esta definición de seguridad interior es muy ambigua, en especial cuando se remite a las amenazas prescritas en el artículo 5 de la LSN, aunque añade como origen el “territorio nacional”. La adición podría ser contradictoria en algunas amenazas que son estrictamente de origen interno; por ejemplo, “los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”.

## **6.2. Potestades excepcionales**

Las fuerzas armadas militares no tienen ninguna atribución o facultad para realizar actividades de inteligencia que implique el ejercicio de potestades excepcionales en circunstancias ordinarias. Solo podrían otorgarse en estados de excepción, siendo los casos de **suspensión de garantías** de conformidad al artículo 29 constitucional y **declaratoria de afectación a la seguridad interior**.

### *6.2.1. Suspensión de garantías*

El artículo 29 constitucional prescribe que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede “restringir o suspender” en todo el país o en lugar determinado “el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación”, refiriéndose a los casos de “invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

Dicho artículo establece en su segundo párrafo aquellos derechos que no podrán restringirse ni suspenderse, no encontrándose aquellos que comúnmente entran en conflicto con las actividades de inteligencia; por ejemplo, el derecho de acceso a la información o el derecho a la vida privada.

El único caso que nuestro país declaró formalmente la guerra sucedió durante la Segunda Guerra Mundial. El hundimiento de los petroleros Potrero del Llano y Faja



de Oro, así como el silencio de la Cancillería de Alemania ante los reclamos del gobierno mexicano, empujó al presidente Manuel Ávila Camacho a solicitar que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convoque a un periodo extraordinario de sesiones.<sup>421</sup> La convocatoria establecía que uno de los asuntos era resolver la suspensión de algunas garantías en sujeción al artículo 29 constitucional. En menos de una semana, el Congreso de la Unión aprobó el decreto que aprueba la suspensión de garantías en los siguientes términos:

**Artículo 1°.** Se aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en los artículos 4°, párrafo I del 5°, 6°, 7°, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo III del 22 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que acordó el C. Presidente de la República previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el territorio y todos los habitantes de la República.<sup>422</sup>

Dentro de estos artículos se consagra, por ejemplo, el derecho a la vida privada, es decir, el artículo 16 suspendido y cuya redacción vigente en esos momentos correspondía a la original de 1917, la cual prescribía 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”.<sup>423</sup> Esta garantía es análoga a la Cuarta Enmienda de la

---

<sup>421</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 1942.

<sup>422</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de junio de 1942.

<sup>423</sup> El texto completo era el siguiente: **Art. 16.-** *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación a querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. // La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de*

Constitución de los EEUU y es una de las que más entra en conflicto con las actividades de inteligencia, específicamente con la recolección clandestina de datos de las personas o incluso la intervención de sus comunicaciones privadas.

### 6.2.2. Ley de Seguridad Interior

La Ley de Seguridad Interior dedica el Capítulo Cuarto a regular las actividades de inteligencia relacionadas con dicha materia, bajo el título “De la Inteligencia para la Seguridad Interior”.

El artículo 30 establece que “las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias”. Asimismo, le permiten “hacer uso de **cualquier método** lícito de recolección de información” para realizar dichas tareas de inteligencia. Esta potestad es muy similar a la contenida en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Nacional citada en el apartado anterior,<sup>424</sup> para lo cual aplica la misma crítica, es decir, que no establece las “técnicas o métodos” específicos de colección, otorgando una excesiva discrecionalidad a la autoridad en contra de las recomendaciones internacionales al respecto.

Por otro lado, el artículo 31 obliga a las autoridades federales y órganos autónomos a “proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan” en los términos de la ley. Respecto a las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, el segundo párrafo del precepto prescribe que “la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan”. En otras palabras, las fuerzas armadas podrán solicitar en tiempo de paz y sin existir declaratoria, **cualquier información**

---

*que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.*

<sup>424</sup> Supra 2.2.3.

a las autoridades federales, estatales y municipales, respecto a la obligación de “identificar, prevenir y atender oportunamente” los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos, en interpretación sistémica con el artículo 6° de la Ley de seguridad Interior.<sup>425</sup>

Es importante señalar que la ley ha sido controvertida por varias organizaciones civiles a través del juicio de amparo contra leyes, dictándose hasta el momento 16 amparos que declaran la inconstitucionales varios de sus artículos, entre los que destacan para los efectos de nuestro estudio, los artículos 30 y 31 analizados en este rubro.<sup>426</sup>

### **6.3. Normas complementarias**

#### *6.3.1. Control legislativo*

Bajo la denominación “Del Control de las Acciones en Materia de Seguridad Interior”, el Capítulo Quinto de la Ley de Seguridad Interior le dedica escasos dos artículos a dicho rubro. El primero corresponde al numeral 32 y prescribe que “el titular de la autoridad coordinadora de las Acciones de Seguridad Interior, mantendrá informado al Presidente de la República de las acciones realizadas, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación”. El segundo corresponde numeral 33 y establece que “el titular de la Secretaría de Gobernación remitirá un informe a la Comisión Bicameral a que se refiere la Ley de Seguridad Nacional, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de control previstas en dicha ley”.

---

<sup>425</sup> **Artículo 6.** Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

<sup>426</sup> Amparo 118/2018, *Sentencia*, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa, Ciudad de México, 9 de mayo de 2018.

Estas normas establecen un control muy débil y ambiguo de las actividades de inteligencia para la seguridad interior por parte del Poder Legislativo. Sin embargo, el Congreso de la Unión podría establecer lineamientos que amplíen y especifiquen un catálogo de atribuciones para conocer, cuestionar e investigar situaciones anómalas en el ejercicio de las potestades excepcionales otorgadas en esta materia.

## **Conclusiones**

La inteligencia militar es el ámbito que más deficiencias tiene en su regulación. Es un principio general del derecho internacional que los países tienen el legítimo derecho a defender su soberanía, pero tratándose de un ejército de defensa (no para la guerra propiamente) y con una gran actividad en cuestiones de seguridad interior y seguridad pública por su participación en el combate al narcotráfico desde hace más de medio siglo<sup>427</sup>, es impensable que las áreas de inteligencia no estén debidamente reguladas. Es sorprendente encontrar países que si han reglamentado la inteligencia, como es el caso de España desde 1935.<sup>428</sup>

En este ámbito es recomendable realizar una agenda para su debida regulación tanto en la legislación secundaria como en sus reglamentos, considerando los aspectos estratégico, táctico y operativo, así como sus diferentes atribuciones en defensa, seguridad interior y auxilio en la seguridad pública. Será interesante como regularán la inteligencia de la Guardia Nacional una vez concluido el proceso de reforma constitucional.<sup>429</sup>

---

<sup>427</sup> Para un análisis de esta participación ver González Hernández, Gustavo, “La participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico en México”.

<sup>428</sup> Ministerio de Guerra de España, *Reglamento para el servicio de información en campaña*.

<sup>429</sup> Al cierre de este borrador, aún no se hacía la declaratoria de validez de la reforma. Ver Melín, Angelica, “Con aprobación de Legislaturas estatales, declararán validez de la Guardia Nacional”.

## Inteligencia criminal

### Introducción

La reforma de 1996 promovida por el presidente Ernesto Zedillo es producto de la preocupación por dotar a las autoridades con “herramientas” para hacer frente a la complejidad que alcanzaba el crimen organizado en nuestro país. La iniciativa presentada a la Cámara de Senadores no hizo ninguna referencia a la inteligencia criminal, aunque si utilizó el término desde otra acepción, pues afirmó que “la búsqueda de mejores vías para investigar los delitos, cuyas formas de comisión presentan la mayor complejidad, debe elaborarse con creatividad, talento e inteligencia, de suerte que las herramientas de que se doten a las instituciones responsables estén plenamente legitimadas”.<sup>430</sup>

Sería hasta la reforma constitucional de 2008 que configuró el nuevo sistema de justicia penal e incorporó a los debates la discusión de la inteligencia en su ámbito criminal y policial, según puede leerse en la iniciativa presentada por los coordinadores de los partidos de izquierda, es decir, PRD, Convergencia y PT, quienes afirmaban:

Los países que han logrado avances sustanciales en el combate al crimen demuestran que nada se avanza mediante la legalización de la injusticia. Nuestro país, como bien han dicho los críticos del proceso penal actual, no necesita delincuentes institucionalizados persiguiendo a delincuentes organizados. Lo que necesita es poder abandonar métodos del pasado para ponerse en condiciones de convocar inteligencia policial, energías técnicas y capacidad de investigación avanzada, a la tarea de investigar delitos.<sup>431</sup>

---

<sup>430</sup> Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, LVI Legislatura, sesión ordinaria del 19 de marzo de 1996.

<sup>431</sup> Cámara de los Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 2239-IV, martes 24 de abril de 2007.

El Constituyente Permanente dictaminó en total diez iniciativas y reconoció la necesidad de modificar varios artículos constitucionales, los cuales configuran hoy el nuevo sistema penal; en sus consideraciones manifestaron la importancia de realizar labores de inteligencia criminal y policial, sosteniendo que “el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el ministerio público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de **inteligencia** y preventiva”.<sup>432</sup> En consecuencia, se establecen las bases constitucionales para adecuar posteriormente la legislación secundaria, otorgando un sustento legítimo a la inteligencia en su ámbito criminal.

## **7.1. Ámbito de competencia**

### *7.1.1. Normas constitucionales*

El artículo 21 constitucional establece que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.<sup>433</sup> Esta atribución se refiere tanto a los ministerios públicos federal y estatales, en sus respectivas competencias.

Respecto al orden federal, el **artículo 102** constitucional establece la competencia de la Fiscalía General de la República. En el párrafo primero del apartado A, ordena que el Ministerio Público de la Federación se organice en una “Fiscalía General de la República”, y un párrafo posterior prescribe que “corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los **delitos**

---

<sup>432</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, n°2401-VIII, 11 de diciembre de 2007. El resaltado es mío.

<sup>433</sup> Esta redacción fue parte de la reforma de 2008. Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, op. cit., nota 364.

**del orden federal**”, para lo cual “buscará y presentará las pruebas” que acrediten la participación de los imputados en hechos que las leyes señalen como delito.<sup>434</sup>

De lo anterior se deduce que la competencia material del Ministerio Público de la Federación son los delitos federales, los cuales deberán ser establecidos en una ley, según lo dispone la garantía establecida en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional que “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté **decretada por una ley exactamente aplicable** al delito de que se trata”.<sup>435</sup>

En este orden de ideas, corresponde al Congreso de la Unión tipificar los delitos del orden federal, según lo establece el **inciso b) de la fracción XXI del artículo 73**, que establece su facultad para expedir “la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada”. La principal legislación que contiene los tipos penales del orden federal es precisamente el Código Penal Federal, el cual dedica todo el Libro Segundo a tipificar los delitos federales.<sup>436</sup> Sin embargo, también existen delitos tipificados en treinta y siete leyes federales. Un ejemplo de dicha tipificación en ley especial es la portación de arma

---

<sup>434</sup> El párrafo completo es el siguiente: “Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine”. Su última modificación fue en 2016. Ver Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 29 de enero de 2016.

<sup>435</sup> Esta norma constitucional no ha sufrido modificaciones desde 2017. Congreso Constituyente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857*, Querétaro, 5 de febrero de 1917.

<sup>436</sup> Aunque el código vigente data desde 1931, la denominación actual fue producto de una reforma del Presidente Ernesto Zedillo. Ver Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal*, México, D.F., 18 de mayo de 1999.

de fuego exclusiva del ejército, tipo penal establecido en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

### 7.1.2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>437</sup>

En la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa fue aprobada la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual establece en su artículo 4 que “corresponde al Ministerio Público de la Federación... investigar y perseguir los **delitos del orden federal**”.<sup>438</sup> El artículo desglosa todas las atribuciones específicas respecto a las diferentes funciones de la institución, dedicando la fracción I a aquellas relativas a la averiguación previa. Respecto a esta fracción I, destacan el inciso a) que le otorga facultad para “ordenar a la policía que investigue la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas” y el inciso c) que le obliga a “ejercer la conducción y mando de las policías en la función de la investigación de los delitos, e instruirles respecto de las acciones que deban llevarse a cabo en la averiguación del delito y de sus autores y partícipes”.

También es importante para efectos de las actividades de inteligencia criminal, lo dispuesto por el artículo 5, el cual establece en su fracción II que a la Procuraduría General de la República le corresponde “recabar, capturar, procesar, administrar y resguardar la información de los asuntos que conozca, utilizando dispositivos tecnológicos adecuados para alimentar las bases de datos correspondientes” así como “consultar, analizar y explotar la información sobre seguridad pública contenida en dichas bases de datos”.

---

<sup>437</sup> Durante el desarrollo de la investigación, hubo varias reformas trascendentes, naciendo la Fiscalía General de la República, abrogándose esta ley. Sin embargo, se decidió dejar la investigación como fue concretada y dejar para un análisis posdoctoral la evolución de las leyes orgánicas de la Procuraduría y Fiscalía General de la República.

<sup>438</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, México, D.F., 29 de mayo de 2009.



En consecuencia, la competencia material de la Procuraduría General de la República no se agota en la investigación individualizada de los diferentes delitos, separados físicamente por sus carpetas de investigación, sino también en la **sistematización de la información** de éstos, para la integración de bases de datos que constituyan un pilar para el análisis de inteligencia.

### 7.1.3. Código Nacional de Procedimientos Penales

El nuevo sistema penal acusatorio configurado con la reforma constitucional de la administración de Felipe Calderón Hinojosa vendría a concretarse casi seis años después con la promulgación del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>439</sup> Una de las novedades en este código consiste en la división del procedimiento penal en tres etapas: investigación, intermedia y juicio.<sup>440</sup> Respecto a la etapa de investigación, el artículo 213 establece que tiene por objeto “que el Ministerio Público reúna indicios para el **esclarecimiento de los hechos** y, en su caso, los **datos de prueba** para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño”. El Código Federal de Procedimientos Penales que fue abrogado<sup>441</sup> no establecía con claridad las etapas del proceso, generando la tendencia de dirigir las actuaciones a buscar pruebas, desechando por lo general cualquier “noticia” o “dato” que pueda servir para

---

<sup>439</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, D.F., 5 de marzo de 2014. Para un análisis de las reformas estructurales al sistema de justicia y seguridad en México, ver González Hernández, Gustavo, “La seguridad: 12 años en transformación”, *Tiempos de Derechos*, N°34, Ciudad de México, febrero de 2021, pp. 24-29.

<sup>440</sup> **Artículo 211.** Etapas del procedimiento penal. El procedimiento penal comprende las siguientes etapas: **I. La de investigación**, que comprende las siguientes fases: a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación; **II. La intermedia** o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y **III. La de juicio**, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

441

resolver uno o varios delitos que guarden alguna conexión, es decir, limitaba los procedimientos analíticos que son la base de las actividades de inteligencia.<sup>442</sup>

Esta división de las etapas se complementa con las definiciones que nos da el artículo 261 sobre los datos de prueba, medios de prueba y pruebas, prescribiendo que “el **dato de prueba** es la referencia al contenido de un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el Órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado”. Por otro lado, define a los medios o **elementos de prueba** como “toda fuente de información que permite reconstruir los hechos, respetando las formalidades procedimentales previstas para cada uno de ellos”. Por último, denomina a la prueba como “todo conocimiento cierto o probable sobre un hecho, que ingresando al proceso como medio de prueba en una audiencia y desahogada bajo los principios de inmediación y contradicción, sirve al Tribunal de enjuiciamiento como elemento de juicio para llegar a una conclusión cierta sobre los hechos materia de la acusación”.

De los anteriores artículos se deduce que la investigación de los hechos delictivos inicia con el “conocimiento o noticia” de un evento presumiblemente delictuoso. Este conocimiento o noticia provoca la actividad investigadora del ministerio público, quien deberá buscar primero indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, datos de prueba para sustentar la acción penal. La sistematización de las noticias e indicios vienen a configurar bases de datos que constituyen uno de los pilares de la inteligencia criminal.

En un sentido análogo, la Primera Sala de la SCJN interpreta a la denuncia anónima sin valor probatorio. Bajo la voz DENUNCIA ANÓNIMA. NO TIENE VALOR PROBATORIO DE INDICIO PARA INTEGRAR LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL

---

<sup>442</sup> En la fracción I de su artículo 1° señalaba que el primero de cuatro procedimientos que comprendía el Código era “el de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejerce o no la acción penal”.

PLENA, se resolvió la Contradicción de Tesis 150/2008-PS afirmando que dicha modalidad de denuncia “sólo se traduce en la "noticia" de un evento presumiblemente delictuoso, cuya única finalidad es impulsar al Ministerio Público para que investigue ese hecho”, en razón que no contiene la “identidad y firma del denunciante”.<sup>443</sup>

En ese mismo sentido, la jurisprudencia generada en los Tribunales Colegiados de Circuito, bajo la voz DENUNCIA ANÓNIMA. JUSTIFICA LA ACTUACIÓN DE LA INSTITUCIÓN MINISTERIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS, PERO CARECE DE VALOR PROBATORIO, concuerda al afirmar que la denuncia anónima, “al tener como función poner en conocimiento un hecho delictuoso, es decir, constituir la información del delito (*notitia criminis*), justifica la actuación de la institución ministerial para iniciar la indagatoria correspondiente”.<sup>444</sup>

En redundancia, es importante señalar que la recolección de datos relacionados con eventos presumiblemente delictuosos (*notitia criminis*), así como el inicio de una carpeta de investigación, **no constituyen en principio un acto de molestia**, según la tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, bajo la voz CARPETA DE INVESTIGACIÓN. SU INICIO NO PRODUCE UNA AFECTACIÓN REAL Y ACTUAL EN LA ESFERA JURÍDICA DEL IMPUTADO, POR LO QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE, la cual sostiene que “el inicio de la carpeta de investigación no produce una afectación real y actual en la esfera jurídica del imputado, porque el hecho de que la víctima, ofendido o cualquier persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito, denuncie o formule querrela contra determinado individuo”. Es obvio que una consecuencia de dicha *notitia criminis* será que el Ministerio Público, dentro de sus facultades, “tenga que

---

<sup>443</sup> Tesis 1a./J. 38/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 139.

<sup>444</sup> Tesis XVII.1o.P.A. J/19, op.cit., nota 182.

iniciar una carpeta de investigación”, lo cual “no constituye un acto de molestia o privativo contra quien se imputó algún hecho”.<sup>445</sup>

Es importante analizar el valor que tiene el procesamiento de las denuncias para efectos preventivos y que dieron motivo a la tesis aislada siguiente:

CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUEL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. La finalidad de los controles preventivos provisionales es evitar la comisión de algún delito, salvaguardar la integridad y la vida de los agentes policiacos, o corroborar la identidad de alguna persona, **con base en información de delitos previamente denunciados ante la policía o alguna autoridad**. En este sentido, la realización de esos controles excluye la posibilidad de que la autoridad pueda detener a una persona sin causa mínima que lo justifique, de lo contrario, bajo una circunstancia abstracta -como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse-, podrían justificar su detención y revisión física cuando es evidente que no existen circunstancias que permitan explicar la sospecha de que se está cometiendo un delito. Por tanto, para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no sólo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Así, las circunstancias para acreditar empíricamente la sospecha razonable objetiva son relativas a los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas y los testigos de algún delito con las denuncias que haya recibido la policía. En este contexto, las condiciones en las cuales la policía estará en posibilidad de llevar a cabo un control de detención, se actualizan cuando la persona tenga un comportamiento inusual, así como conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de la policía. Sin embargo, en la actualización del supuesto de sospecha razonada, no existe la condición fáctica descrita, la comisión del delito evidente y apreciable de forma directa, pero sí las condiciones circunstanciales que justifican la realización de un control preventivo provisional por parte de los agentes de la autoridad, ya sea porque haya una denuncia informal o anónima, o porque el sujeto exteriorice acciones que objetivamente den lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito. Aunado a lo anterior, las condiciones fácticas son las que van a determinar el grado de intensidad del control preventivo por parte de la autoridad. En este sentido, existen dos tipos de controles que pueden realizarse: 1.

---

<sup>445</sup> Tesis XXVII.3o.47 P (10a.), op. cit., nota 189.

Preventivo en grado menor, en el cual, los agentes de la policía pueden limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar información a la persona controlada, por ejemplo, su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. En este control preventivo de grado menor, también los agentes de la policía pueden efectuar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo. 2. Preventivo en grado superior, el cual está motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, lo que implica que los agentes policiales estén en posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En este supuesto, éstos podrían, además, registrar las ropas de las personas, sus pertenencias así como el interior de los vehículos. Este supuesto se actualiza si las circunstancias objetivas y particulares del delito y el sujeto corresponden ampliamente con las descritas en una denuncia previa, o bien si los sujetos controlados muestran un alto nivel de desafío o de evasión frente a los agentes de la autoridad. En consecuencia, si después de realizar el control provisional legítimo los agentes de la policía advierten la comisión flagrante de algún delito, la detención del sujeto controlado será lícita, y también lo serán las pruebas descubiertas en la revisión que, a su vez, tendrán pleno valor jurídico para ser ofrecidas en juicio.<sup>446</sup>

En esencia, los controles preventivos policiales solo se justifican con base en información de delitos previamente denunciados ante la policía o alguna autoridad. Por ejemplo, si en una colonia están incrementándose las denuncias de robo de auto partes y como consecuencia se inicia un operativo de revisión a personas que cumplan con cierto patrones producto de los análisis criminales.

#### *7.1.4. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es más precisa en las atribuciones para la generación de inteligencia criminal.<sup>447</sup> Dicha ley, según prescribe el artículo 1º, tiene por objeto “establecer reglas para la investigación,

---

<sup>446</sup> Tesis 1a. XXVI/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, febrero de 2016, 1. 27, t. I, página 669.

<sup>447</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, México, D.F., 7 de noviembre de 1996.

persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por alguna persona que forme parte de la delincuencia organizada”.

El **artículo 2** delimita los delitos federales en los cuales concurre la delincuencia organizada y otorga más atribuciones al Ministerio Público. Dicho artículo determina que “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”.<sup>448</sup>

## **7.2. Potestades excepcionales**

### *7.2.1. Reserva de información pública*

El artículo 6° constitucional establece en uno de sus párrafos que “la ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial”. Las “investigaciones de hechos” que constituyan delitos caen dentro de dichos supuestos de clasificación de la información reservada, según lo reglamenta el artículo 113 fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>449</sup> La fracción establece que puede clasificarse como reservada aquella información que “se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público”.

Los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información reglamenta dicha fracción en su precepto Trigésimo Primero. Especificando que se trata de aquella información o documento “que forme parte

---

<sup>448</sup> Es importante señalar que la definición de delincuencia organizada se elevó a rango de norma constitucional en la reforma de 2008 en el noveno párrafo del artículo 16 constitucional que prescribe: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”. Comisión Permanente de Honorable Congreso de la Unión, op. cit., nota 364.

<sup>449</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 372.

de las averiguaciones previas o carpetas de investigación que resulte de la etapa de investigación, durante la cual... el Ministerio Público o su equivalente reúne indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio o no de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño”.<sup>450</sup>

Por otro lado, el artículo 43 de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública menciona varias instancias que realizan actividades de inteligencia criminal, otorgándoles la prerrogativa de no “estar sujetos a la autoridad los Comités de Transparencia”. Las instancias son el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

Asimismo, el último párrafo del citado artículo 43 establece que “la clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las **instancias de inteligencia e investigación** deberá apegarse a los términos previstos en la presente Ley y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello”. Sin embargo, las instancias que realizan actividades de inteligencia criminal no cuentan con un protocolo específico, tal como el que existe para la información de seguridad nacional que se analizó en el apartado correspondiente.<sup>451</sup>

### *7.2.2. Recabar información de lugares públicos*

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada faculta a recabar información en lugares públicos para la generación de inteligencia. La fracción I del numeral 11 Bis 1, establece que los agentes del ministerio público pueden “recabar información

---

<sup>450</sup> Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*, Ciudad de México, 15 de abril de 2016.

<sup>451</sup> Supra 5.2.1

en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia”.

Un texto normativo prácticamente idéntico lo encontramos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.<sup>452</sup> En su precepto 56, instruye que las policías, actuando bajo el mando del ministerio público, podrán “recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia”. Sin embargo, en esta ley se agrega que “en el ejercicio de esta atribución se deberá respetar los derechos particulares de los ciudadanos”.

Las normas de ambas leyes son complementarias a las técnicas de investigación contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y aplicables a los tipos penales de delincuencia organizada y trata de personas, respectivamente. Un precepto análogo que pudiera aplicarse a la investigación criminal en todos los tipos penales bien podría ser el contenido en el artículo 132 fracción VII del código, el cual reza que el policía tendrá la obligación de “practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público”. Complementa dicha fracción la obligación de discernir los casos que requieran “autorización judicial”, los cuales deberá solicitarlos a través del Ministerio Público.

### *7.2.3. Recabar información de datos públicos y privados*

La fracción II del artículo 56 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, dota a las policías con facultades para “recabar información de **bases de datos públicos**, con el objeto de identificar a las víctimas,

---

<sup>452</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, México, D.F., 14 de junio de 2012.



testigos, lugares de los hechos, forma de operar, sujetos involucrados o bienes de estos”.

También existe la excepción a la prohibición de acceso a datos personales en posesión de particulares para efectos de investigación criminal. La fracción V del artículo 37 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares determina que “las transferencias nacionales o internacionales de datos podrán llevarse a cabo **sin el consentimiento del titular** cuando ... sea necesaria o legalmente exigida para la salvaguarda de un interés público, o para la procuración o administración de justicia”.<sup>453</sup>

#### 7.2.4. *Requerir documentos*

La fracción XI del artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales le otorga a la policía la potestad de “requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, **informes y documentos** para fines de la investigación”. En caso de negativa, la policía debe informar al Ministerio Público para que determine lo conducente.

Esta potestad se complementa con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que le corresponde al Ministerio Público de la Federación “requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones”.<sup>454</sup>

---

<sup>453</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, México, D.F., 5 de julio de 2010.

<sup>454</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 426.

### *7.2.5. Vigilancia y seguimiento de personas*

La fracción IV del artículo 11 Bis 1 establece que el agente del Ministerio Público de la Federación podrá emplear, además de los instrumentos establecidos en las disposiciones aplicables para la obtención de información, el seguimiento de personas.

Una disposición más completa la establece la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.<sup>455</sup> La fracción III del artículo 57 establece que el ministerio público podrá “autorizar el seguimiento de personas hasta por un período de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que la misma tenga una duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable”. El último texto habla de una normatividad aplicable que en realidad no se ha generado.

El Código Nacional de Procedimientos Penales establece una potestad similar, pero aplicable al cateo. El artículo 285 establece que “aún antes de que el Juez de control competente dicte la orden de cateo, el Ministerio Público podrá disponer las medidas de vigilancia o cualquiera otra que no requiera control judicial, que estime conveniente para evitar la fuga del imputado o la sustracción, alteración, ocultamiento o destrucción de documentos o cosas que constituyen el objeto del cateo”.<sup>456</sup>

### *7.2.6. Vigilancia electrónica*

La fracción IV del artículo 11 Bis 1 establece que el agente del Ministerio Público de la Federación podrá emplear, además de los instrumentos establecidos en las disposiciones aplicables para la obtención de información, la vigilancia electrónica,

---

<sup>455</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 440.

<sup>456</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 427.

la cual es complemento del rubro anterior, toda vez que la tecnología es un accesorio a la vigilancia física, es decir, implica agentes realizando seguimiento y utilizando dispositivos electrónicos, tal como se detalló en el Capítulo Primero.

### *7.2.7. Informantes*

La fracción V del artículo 11 Bis 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que el agente del Ministerio Público de la Federación podrá emplear también informantes, por lo que el Procurador General de la República emitirá los protocolos para el uso de dicha técnica de investigación. Sin embargo, dichos protocolos nunca se han elaborado, según obra en el expediente de la solicitud de transparencia interpuesta a la dependencia.<sup>457</sup> La respuesta fue la siguiente:

Ahora bien, relativo a los protocolos para el uso de las técnicas de investigación previstos en el artículo 11 bis 1 de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se hace de su conocimiento que derivado de una búsqueda exhaustiva y razonable en los archivos físicos y electrónicos, bases de datos y libros de gobierno de las Unidades Administrativas que integran la SJAI, la COPLADII, la PFM y la DGALEYN, indicaron que no localizaron antecedentes y/o registros de los protocolos requeridos.<sup>458</sup>

La inexistencia fue sometida a consideración del Comité de Transparencia de la Procuraduría en su Novena Sesión Ordinaria 2018, celebrada el 06 de marzo del presente año, en la cual se confirmó la inexistencia de los protocolos solicitados.

El uso de informantes también lo contempla Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. La fracción V del artículo 57 dicta que el ministerio público podrá “autorizar la **colaboración de informantes**, en los términos de los lineamientos mínimos que emita el Sistema Nacional de Seguridad

---

<sup>457</sup> Solicitud propia bajo Folio N°0001700022718.

<sup>458</sup> Oficio PGR/UTAG/DG/001277/2018 del 6 de marzo de 2018.

Pública, así como demás disposiciones”. También se requirió por transparencia y se tuvo respuesta negativa, interponiéndose un recurso de revisión ante el INAI, el cual resolvió obligando a publicar dichos lineamientos.<sup>459</sup> Para lo cual, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia los aprobó en Sesión Extraordinaria del 19 de junio de 2018 y publicados en internet. Los lineamientos establecen escuetamente algunas bases que es importante mencionar:

- a) Define al informante como “toda persona que de forma directa o indirecta tiene conocimiento de la comisión de delitos, y por su situación o actividad que realiza provee información útil y eficaz al Ministerio Público o a las policías en el ámbito de sus respectivas competencias para los fines de investigación que alude la ley”. Asimismo, aporta “los datos o medios de prueba conducentes para investigar, procesar o sancionar a otros sujetos, así como para la localización de la víctima o su paradero”.
- b) El **beneficio** otorgado puede ser económico o jurídico, El primero consiste en un “apoyo económico que podrá otorgarse en una o varias ocasiones de acuerdo a la periodicidad con la que se brinde información para los fines de investigación”. El segundo consiste el beneficio jurídico que representa el criterio de oportunidad que establece la fracción V del artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>460</sup>
- c) Establece la obligación de considerar la seguridad para el informante con medidas precautorias o cautelares, así como el deber de guardar la confidencialidad respecto su identidad.

---

<sup>459</sup> INAI, Resolución al Recurso de Revisión de Gustavo González Hernández vs. SESNSP, Expediente RRA1362/18, Ciudad de México, 2 de mayo de 2018.

<sup>460</sup> **Artículo 256.** Casos en que operan los criterios de oportunidad. Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido. La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos: ... V. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio.

### *7.2.8. Información financiera*

La fracción IV del artículo 57 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, faculta al ministerio público para “solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre la actividad financiera de las personas sujetas a investigación, en términos de la legislación federal o local aplicable”, respecto a los delitos regulados por dicha ley.

### *7.2.9. Información de concesionarios telefónicos*

El artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece la facultad al Procurador o servidor público a quien se delegue dicha facultad, de solicitar al juez de control requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, los “**datos conservados**” o bien realicen la “**localización geográfica en tiempo real**”. La solicitud debe mencionar específicamente los “equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, su duración y, en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida”. Dicha petición deberá ser “resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público”.

Respecto a la localización geográfica en tiempo real, el artículo establece un caso de excepción, según el cual “el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios

de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria”. Esta excepción al control del juez se actualiza “cuando esté en peligro la integridad física o la vida de una persona o se encuentre en riesgo el objeto del delito, así como en hechos relacionados con la privación ilegal de la libertad, secuestro, extorsión o delincuencia organizada”.

La solicitud también procede en investigaciones de delitos relacionados con trata de personas. La fracción II del artículo 57 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, faculta al ministerio público para “solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable”.

#### *7.2.10. Usuarios simulados*

El único texto normativo que autoriza el uso de las operaciones con usuarios simulados está contenido en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. El artículo 11 Bis 1 en su fracción VI establece que para la investigación de los delitos a que se refiere dicha ley, “el agente del Ministerio Público de la Federación podrá emplear” los **usuarios simulados**, además de los instrumentos establecidos en las disposiciones aplicables para la obtención de información y, en su caso, medios de prueba.

No obstante, tal como se mencionó en el rubro de los informantes, no existen los protocolos para el uso de las técnicas mencionadas en dicho artículo, entre ellas los usuarios simulados.<sup>461</sup>

---

<sup>461</sup> La respuesta fue combatida ante el INAI obligándolos a reconocer la inexistencia en sesión del Comité de Vigilancia. INAI, *Resolución al Recurso de Revisión Gustavo González Hernández vs. PGR*, Expediente RRA0058/18, Ciudad de México, 14 de febrero de 2018.

### 7.2.11. Operaciones encubiertas

El Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 251 fracción IX establece que las “operaciones encubiertas” son actos de investigación que no requieren juez de control. Sin embargo, dicho precepto dispone que se ejecutarán “en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el Procurador”.

No obstante, la Procuraduría General de la República no ha cumplido con su obligación de elaborar y expedir los citados protocolos, según consta en la solicitud tramitada ante su unidad de transparencia.<sup>462</sup> En su respuesta afirman que “derivado de una búsqueda exhaustiva y razonable realizada en las Unidades Administrativas... mencionadas manifestaron no contar con antecedentes y/o registros de los protocolos previstos en el artículo 251 del Código Nacional de Procedimientos Penales”. Las unidades en las cuales se realizó dicha búsqueda fueron la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (SJAI), la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA), la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC), la Visitaduría General (VG), la Policía Federal Ministerial (PFM), la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) y la Dirección General de Análisis Legislativo y Normatividad (DGALEYN).<sup>463</sup>

Por otro lado, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada también contempla la facultad de realizar operaciones encubiertas, aunque le dedica más normas para

---

<sup>462</sup> Expediente Folio N°0001700311917

<sup>463</sup> Oficio PGR/UTAG/DG/002773/2017 del 19 de diciembre de 2017. La respuesta fue combatida mediante el recurso de revisión y se obligó al Comité de Transparencia de la PGR a sesionar para emitir constancia de inexistencia y sobreseer el recurso. INAI, op. cit., nota 449.

su ejecución. Los primeros dos párrafos del artículo 11 establecen que el Titular del Ministerio Público de la Federación o el servidor público en quien éste delegue la facultad, podrá autorizar las operaciones encubiertas dirigidas a la investigación de los delitos de delincuencia organizada, pudiendo abarcar “el conocimiento de las estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación e identidad de los integrantes del grupo delictivo”.

Los demás párrafos del citado artículo establecen una base normativa que sirve de guía para su ejecución y que podríamos resumir en los siguientes preceptos:

- a) Deben investigar tanto personas físicas involucradas en la organización, como personas morales utilizadas para sus fines;
- b) Los agentes participantes recibirán una nueva identidad, dotándolos para tal efecto de la documentación correspondiente;
- c) Podrá autorizarse la reserva de la identidad de los agentes que participen en las operaciones encubiertas (Artículo 11 Bis);
- d) Tendrá asignada una clave numérica cuyo conocimiento será de funcionarios de alto rango;
- e) Podrá emplear cualquier procedimiento que garantice la reserva de su identidad de manera integral en el caso de que el servidor público, cuya identidad se encuentre reservada, tenga que intervenir personalmente en diligencias de desahogo de pruebas; y
- f) Ninguna persona podrá ser obligada a actuar dichas operaciones encubiertas.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone en su artículo 8° fracción VI que el Procurador General de la República, así como los servidores públicos en quienes delegue la facultad y los que autorice el reglamento de esta ley resolverán en definitiva la **infiltración de agentes** para investigaciones en materia de delincuencia organizada, de conformidad con las disposiciones aplicables. Es importante señalar que “agente infiltrado” o “agente encubierto” son términos que se utilizan indistintamente, aunque debería depurarse el uso de dichos términos



porque pudiera ser que un “agente” se infiltre sin modificar su identidad, es decir, simulando ser corrupto, lo cual no implica una identidad encubierta.

#### *7.2.12. Entrega vigilada*

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional estipula en el inciso “i” del artículo 2° que por **entrega vigilada** se entenderá “la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos”.<sup>464</sup>

Esta técnica está contemplada dentro de los actos que no requieren autorización del juez de control, establecidos en la fracción IX del artículo 251 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Así como en el caso de las operaciones encubiertas, la PGR no ha elaborado ni publicado los protocolos que le obliga dicha fracción, como se mencionó en los apartados que antecedieron.

#### *7.2.13. Intervención de comunicaciones*

Los párrafos duodécimo y tercero del artículo 16 constitucional establecen que “las comunicaciones privadas son inviolables” y que solo la autoridad judicial federal podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, a “petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente”. Por último, se prescribe que “la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando, además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración”.

---

<sup>464</sup> Es la definición que aludió la respuesta de la PGR en la solicitud de los protocolos citados en la nota 449.

Estas normas constitucionales implican la existencia de varios elementos indispensables para que se pueda intervenir una comunicación privada. El primer elemento es la exclusividad de la “autoridad judicial federal” en la autorización de la intervención. El segundo es la titularidad del peticionario, pudiendo ser una autoridad federal facultada en alguna ley o bien el ministerio público de alguna entidad federativa. El tercero es la obligación de fundar y motivar las causas legales, es decir, implica la existencia previa de supuestos establecidos en alguna ley e indicios o evidencias que actualicen dichos supuestos. El cuarto es la obligación de señalar tipo de intervención, sujetos y duración.

En el ámbito criminal, el Código Nacional de Procedimientos Penales dedica varios artículos que reglamentan estas normas constitucionales. El artículo 291 nos obsequia una **delimitación legal** de intervención telefónica, la cual puede abarcar “todo sistema de comunicación, o programas que sean resultado de la evolución tecnológica, que permitan el intercambio de datos, informaciones, audio, video, mensajes, así como archivos electrónicos que graben, conserven el contenido de las conversaciones o registren datos que identifiquen la comunicación, los cuales se pueden presentar en tiempo real”. También enumera las diferentes autoridades que pueden hacer la solicitud en el ámbito de una investigación criminal, pudiendo ser el Procurador General de la República o en quienes se haya delegado dicha facultad, así como los procuradores de las entidades federativas.

El artículo 292 dicta los requisitos que debe contener la solicitud, siendo los siguientes: a) motivo y fundamento; b) persona o personas sujetas a la intervención; c) identificación del lugar o lugares donde se realizará; d) el tipo de comunicación a ser intervenida y su duración; e) el proceso que se llevará a cabo y las líneas, números o aparatos que serán intervenidos; y f) en su caso, la denominación de la empresa concesionada del servicio de telecomunicaciones a través del cual se realiza la comunicación objeto de la intervención.

El artículo 294 ilustra el objeto de la intervención, pudiendo ser “las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales

o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores”. Esta disposición permite intervenciones que rebasan las tradicionales intervenciones telefónicas, es decir, otras que se realicen de manera oral, instalando dispositivos de escucha electrónica.

Otros delitos complementan diferentes aspectos relacionados con las intervenciones. El artículo 295 prevé el supuesto de que se conozca un delito diverso al que motivo la intervención. El numeral 296 prevé la posibilidad de ampliar la intervención a otros sujetos o lugares cuando se advierta dicha necesidad. Los artículos 2297 y 298 regulan el denominado “registro de las intervenciones” para garantizar su fidelidad, autenticidad y contenido. Por último, el diverso 299 prescribe el procedimiento de conclusión de la intervención.

#### *7.2.14. Otros medios y herramientas*

El Código Nacional de Procedimientos Penales deja abierta la posibilidad de utilizar otra técnica de investigación que no esté contemplada, es decir, alguna técnica innominada. Bajo el principio del artículo 259 que sentencia que “cualquier hecho puede ser probado por cualquier medio, siempre y cuando sea lícito”, las autoridades pueden utilizar técnicas innominadas.

Asimismo, el artículo 252 acepta implícitamente que “todos aquellos actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución requieren de autorización previa del Juez de control, además de los ahí enunciados en sus cinco fracciones.

Esta interpretación tiene refuerzo en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. La fracción VI del artículo 57 establece que el Ministerio Público podrá “autorizar la utilización de cualquier medio,

instrumentos o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que ésta no contravenga los derechos humanos no violente el orden jurídico”.

Pueden complementar esta interpretación con una de las disposiciones que se incorporaron en la última reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Dicha reforma adicionó el artículo 10 Ter que en su fracción XVII faculta a la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción que podrá “coadyuvar con otras áreas competentes de la Procuraduría, en el desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción”. Es decir, las últimas reformas del Congreso de la Unión muestran una mayor apertura al uso de técnicas innominadas que fortalezcan la generación de inteligencia. No está de más decir en refuerzo de este argumento, que el término “inteligencia” no existía en dicha ley hasta que se adicionó en esta reforma.<sup>465</sup>

### **7.3. Normas complementarias**

#### *7.3.1. Control judicial*

El artículo 16 constitucional establece que “los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y **técnicas de investigación** de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos”. Esta disposición no solo se limita a la tradicional intervención de comunicaciones, la cual está contenida en

---

<sup>465</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Ciudad de México, 18 de julio de 2016.

otro párrafo, sino a una diversidad de técnicas que puede utilizar la autoridad responsable en las actuaciones de la etapa de investigación.

La reglamentación de dicho precepto constitucional está contenida básicamente en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En los artículos 251 y 252 reglamenta las diversas actuaciones que requieren y no requieren autorización del juez de control. La tabla nos permite visualizar dichas actuaciones:

Tabla 3. Técnicas de investigación según control judicial.

<b>No requiere (artículo 251)</b>	<b>Si requiere (artículo 252)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La inspección del lugar del hecho o del hallazgo</li> <li>• La inspección de lugar distinto al de los hechos o del hallazgo</li> <li>• La inspección de personas</li> <li>• La revisión corporal</li> <li>• La inspección de vehículos</li> <li>• El levantamiento e identificación de cadáver</li> <li>• La aportación de comunicaciones entre particulares</li> <li>• El reconocimiento de personas</li> <li>• La <b>entrega vigilada</b> y las <b>operaciones encubiertas</b></li> <li>• La entrevista de testigos</li> <li>• Recompensas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La exhumación de cadáveres</li> <li>• Las <b>órdenes de cateo</b></li> <li>• La <b>intervención de comunicaciones</b> privadas y correspondencia</li> <li>• La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma</li> <li>• El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base al Código Nacional de Procedimientos Penales.

En el artículo 251 destacan las actuaciones de entrega vigilada y operaciones encubiertas, las cuáles no requieren la autorización judicial. En el artículo 252 la orden de cateo y la tradicional intervención de comunicaciones si requieren juez de

control. Respecto a la orden de cateo, existe una controvertida modalidad realizada con fines de colección de inteligencia en otros países, la cual consiste en autorizar el ingreso a su casa, oficina o inmueble privado con el fin de buscar información sin que el indiciado tenga conocimiento, pero en el derecho mexicano no está contemplada.<sup>466</sup>

### 7.3.2. Nulidad de la prueba

El principio de nulidad de la prueba en materia criminal está dispuesto en la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, el cual establece que “cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”. También el artículo 16 constitucional lo prescribe dentro del rubro específico de las intervenciones telefónicas. La norma prescribe que “los resultados de las intervenciones que no se ajusten a los requisitos y límites previstos en las leyes “carecerán de todo valor probatorio”.

La Corte ha establecido una tesis jurisprudencial relacionada con la nulidad de la prueba por violación a los derechos fundamentales en los siguientes términos:

**PRUEBA ILÍCITA. EL DERECHO A UN DEBIDO PROCESO COMPRENDE EL DERECHO A NO SER JUZGADO A PARTIR DE PRUEBAS OBTENIDAS AL MARGEN DE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.** Exigir la nulidad de la prueba ilícita es una garantía que le asiste al inculpado durante todo el proceso y cuya protección puede hacer valer frente a los tribunales alegando como fundamento: (i) el artículo 14 constitucional, al establecer como condición de validez de una sentencia penal, el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, (ii) el derecho de que los jueces se conduzcan con imparcialidad, en términos del artículo 17 constitucional y (iii) el derecho a una defensa adecuada que asiste a todo inculpado de acuerdo con el artículo 20, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, si se pretende el respeto al derecho de ser juzgado por tribunales imparciales y el derecho a una defensa

---

<sup>466</sup> En Estados Unidos es denominada “sneak and peek warrant”. Un estudio amplio en Corr, Kevin, “Sneaky but lawful: the use of sneak and peek search warrant”, *University of Kansas Law Review*, V.43, (1994-1995), p. 1103.

adecuada, es claro que una prueba cuya obtención ha sido irregular (ya sea por contravenir el orden constitucional o el legal), no puede sino ser considerada inválida. De otra forma, es claro que el inculpado estaría en condición de desventaja para hacer valer su defensa. Por ello, la regla de exclusión de la prueba ilícita se encuentra implícitamente prevista en nuestro orden constitucional. Asimismo, el artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales establece, a contrario sensu, que ninguna prueba que vaya contra el derecho debe ser admitida. Esto deriva de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento y de su afirmada condición de inviolables.<sup>467</sup>

Es clara la interpretación de la corte respecto a las causas de inaceptabilidad de la prueba, lo cual en realidad se relaciona con varias normas constitucionales y legales, como ahí se hace mención y por lo cual se reproduce íntegramente dicha tesis.

### 7.3.3. Debido proceso

El artículo 14 constitucional establece que “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el **que se cumplan las formalidades esenciales** del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Esta norma constituye el derecho fundamental al debido proceso.

En su interpretación, la Corte ha establecido la existencia tanto de formalidades esenciales como de dos especies de garantías que configuran el debido proceso, según se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.** Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como

---

<sup>467</sup> Tesis 1a./J. 139/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2011, I. III, t. 3, p. 2057.

formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia", las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sostuvo que las **formalidades esenciales del procedimiento son**: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, **dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies**: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.<sup>468</sup>

## Conclusiones

La inteligencia criminal es sin duda la más regulada; esta situación podría explicarse, en parte, porque en nuestro país está íntimamente relacionada con la

---

<sup>468</sup> Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, febrero de 2014, 1. 3, t. I, p. 396.



investigación de los delitos. Esta íntima relación también representa un problema práctico porque en ninguna norma están delimitadas las actividades formales de investigación y las actividades de inteligencia, siendo quizá la principal deficiencia en su regulación.<sup>469</sup>

La falta de una clara delimitación trae implicaciones respecto a las potestades excepcionales relativas a las técnicas de investigación, surgiendo cuestionamientos sobre si las actuaciones que prescriben los artículos 251 y 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales sirven de fundamento para las actividades de inteligencia criminal.

Por otro lado, y aunque no fue parte de esta investigación, pues representa por sí sola una investigación separada, la regulación de este tipo de actividades de inteligencia practicadas por las fiscalías o procuradurías de las entidades federativas es prácticamente inexistente. Algunos estados apenas comienzan a contemplarlas en sus legislaciones como áreas, unidades o direcciones separadas; tal es el caso de la Dirección General de Inteligencia, Política Criminal y Prevención del Delito recién creada por la Fiscalía del Estado de Jalisco.<sup>470</sup>

---

<sup>469</sup> Para un acercamiento a este problema, ver González Hernández, Gustavo, “Inteligencia criminal: una aproximación conceptual”, *Revista Bien Común*, N°288, Ciudad de México, marzo de 2019, pp. 68-75.

<sup>470</sup> Congreso del Estado, *Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Periódico Oficial el Estado de Jalisco, sec. Quinquies. En su artículo 22 establece que la “Dirección General de Inteligencia, Política Criminal y Prevención del Delito cuenta por lo menos cuenta con las siguientes áreas: I. Dirección de Inteligencia; II. Dirección de Política Criminal; III. Dirección de Prevención del Delito; y IV. Dirección de Planeación y Estadística”. Será motivo de una investigación las atribuciones que tiene la Dirección de Inteligencia.



## Inteligencia financiera

### Introducción

La inteligencia financiera está relacionada con el lavado de dinero, es decir, no tiene una autonomía de la inteligencia criminal. Sin embargo, sus actividades son preventivas y se materializan en un monitoreo administrativo de las operaciones vulnerables. Parte de su problema es su naturaleza administrativa y preventiva, lo cual ha generado controversias que ha resuelto la SCJN, como lo veremos en este capítulo.

### 8.1. Ámbito de competencia

#### 8.1.1. Convenciones internacionales

La inteligencia financiera tiene como objetivo combatir el lavado de dinero y encuentra su origen y sustento en la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, la cual fue aprobada por la Asamblea General de la ONU a finales del año 2000 y ratificada por el Senado y en consecuencia adquieren fuerza sus obligaciones.<sup>471</sup>

Esta convención obliga a los estados parte a crear una entidad de inteligencia financiera, según se prescribe en el párrafo 1 del artículo 7 bajo el título “medidas para combatir el blanqueo de dinero” y que reproduzco en lo conducente:

**Cada Estado Parte: ... b)** Garantizará, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 18 y 27 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y

---

<sup>471</sup> *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, Italia, firmado el 13 de diciembre de 2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, 10 las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de **establecer una dependencia de inteligencia financiera** que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.<sup>472</sup>

También encuentra sustento en la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, la cual fue aprobada firmada por México el 9 de diciembre de 2003.<sup>473</sup> Dicha convención sugiere a los estados parte la creación de una unidad de inteligencia financiera en los siguientes términos:

**Artículo 58.** Dependencia de inteligencia financiera. Los Estados Parte cooperarán entre sí a fin de impedir y combatir la transferencia del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y de promover medios y arbitrios para recuperar dicho producto y, a tal fin, considerarán la posibilidad de **establecer una dependencia de inteligencia financiera** que se encargará de recibir, analizar y dar a conocer a las autoridades competentes todo informe relacionado con las transacciones financieras sospechosas.

Las obligaciones contraídas por México en ambas convenciones tienen como ámbito el lavado de dinero, ya sea producto actividades ilícitas o bien tenga como fin actividades ilícitas, con un énfasis en los delitos de delincuencia organizada, corrupción y terrorismo.

En este último caso, aunque no existe una sugerencia expresa para realizar actividades de inteligencia financiera, la *Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo* establece varias obligaciones a los estados parte que implícitamente requiere inteligencia. En su artículo 18 dedicado a las medidas preventivas, se sugiere a los estados parte adoptar

---

<sup>472</sup> Ídem.

<sup>473</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, firmada el 9 de diciembre de 2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005.

...medidas que exijan que las instituciones financieras y otras profesiones que intervengan en las transacciones financieras utilicen las medidas más eficientes de que dispongan para la identificación de sus clientes habituales u ocasionales, así como de los clientes en cuyo interés se abran cuentas, y presten atención especial a transacciones inusuales o sospechosas y reporten transacciones que se sospeche provengan de una actividad delictiva.

Las tres convenciones son un sustento suficiente para crear en nuestro país una unidad de inteligencia financiera centrada en los delitos relacionados con la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo. En otras palabras, la inteligencia financiera está adscrita al ámbito criminal, característica que se reconoció por un Tribunal Colegiado al resolver el Conflicto Competencial 3/2017 y que generó la siguiente tesis aislada:

**UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. CUANDO REALIZA ACTOS DE INVESTIGACIÓN EMANADOS DE LA PRESUNCIÓN DE LA COMISIÓN DE UN DELITO, ÉSTOS SON DE NATURALEZA PENAL PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.** Los actos de investigación e inmovilización realizados por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emanados de la presunción de la comisión de un delito, **son de naturaleza penal** para efectos del juicio de amparo, ya que se equiparan a los actos de molestia que practica el Ministerio Público en el anterior sistema, y a los realizados por el Juez de control en el nuevo sistema penal acusatorio; por lo que si bien el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determina la competencia de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal, sin que se adviertan los actos materia de conflicto competencial en que se actúa, lo cierto es que si dicha institución realiza una investigación de carácter delictivo, debe estimarse que el asunto, atendiendo a su naturaleza, corresponde a la materia penal, pues existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que se ubica a los actos de investigación en esta materia, aun tratándose del representante social, el cual si bien es cierto, se considera formalmente un órgano administrativo, materialmente es penal.<sup>474</sup>

Si bien es cierto que este criterio tiene efectos para dirimir la competencia al interponer el juicio de amparo, también es cierto que el ámbito sobre el cual se

---

<sup>474</sup> Tesis III.2o.P.115 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2017, I. 43, t, IV, p. 3048. La negrita es mía.

construyen todas las atribuciones y potestades de la inteligencia financiera está circunscrito al ámbito delictivo. Este ámbito tiene el mismo fundamento constitucional que la inteligencia criminal, por lo que no se reproducirá ninguna otra norma, pasando a identificar el ámbito a nivel legal en los ordenamientos que se analizan a continuación.

### *8.1.2. Código Penal Federal*

Las actividades de inteligencia financiera tienen por objeto combatir los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El **artículo 139** del Código Penal Federal establece los supuestos que configuran el tipo penal de terrorismo:

A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que **produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella**, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.

Por otro lado, el artículo 149 Bis en su fracción I establece los supuestos básicos que configuran el tipo penal de terrorismo internacional:

A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos **en contra de bienes, personas o servicios, de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales**, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para presionar a la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación

Es evidente que la redacción es similar entre ambos tipos penales, pero en el caso de terrorismo internacional la acción está enfocada en contra de los bienes, personas o servicios de un Estado extranjero. Asimismo, se incorporan las fracciones II, III y IV para abarcar otras acciones consideradas terroristas, tales como el homicidio o secuestro de una persona internacionalmente protegida.<sup>475</sup>

Por último, el **artículo 400 Bis** establece los supuestos básicos que configuran el tipo penal del delito de operaciones de procedencia ilícita. En su **fracción I** considera que comete dicho delito quien “adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita”. En su **fracción II** amplía el tipo penal con quien “oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita”.

### 8.1.3. *Ley contra el lavado de dinero*

Esta ley es oficialmente conocida como Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (en lo sucesivo Ley contra el lavado de dinero).<sup>476</sup> El objeto de la ley es “proteger el sistema

---

<sup>475</sup> El mismo artículo menciona que para “efectos de este artículo se entenderá como persona internacionalmente protegida a un jefe de Estado incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, así como los miembros de su familia que lo acompañen y, además, a cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, los miembros de su familia que habiten con él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho a una protección especial conforme al derecho internacional”.

<sup>476</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, México, D.F., 17 de octubre de 2012.

financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento”, según lo dispone el artículo 2 de la misma.

Es un elemento importante para delimitar el ámbito de las actividades de inteligencia financiera porque establece las situaciones que denomina “actividades vulnerables”, las cuales, para efectos preventivos, implica obligaciones a quienes intervienen en ellas, siendo una de las más importantes el entregar el aviso a la Unidad de Inteligencia Financiera como lo mencionaré más adelante.

Las **actividades vulnerables** están enunciadas en diversas fracciones del artículo 17 y en la mayoría de los casos implica la obligación de dar aviso a la Unidad de Inteligencia Financiera a partir del valor o monto prescrito, el cual se determina en salarios mínimos:



Tabla 4. Operaciones vulnerables según artículo 17 de la ley.<sup>477</sup>

<b>FRAC</b>	<b>RUBRO</b>	<b>VALOR</b>
<b>I</b>	Juegos con apuesta, concursos y sorteos	645
<b>II</b>	Tarjetas de crédito, de servicios o prepagadas	1285
<b>III</b>	Cheques de viajero	645
<b>IV</b>	Préstamos, operaciones de mutuo o garantía	1605
<b>V</b>	Construcción o desarrollo inmobiliario	8025
<b>VI</b>	Metales preciosos, joyas y relojes	1605
<b>VII</b>	Obras de arte	4815
<b>VIII</b>	Vehículos marítimos, aéreos o terrestres	6420
<b>IX</b>	Blindaje de vehículos terrestres	4815
<b>X</b>	Traslado o custodia de valores	3210
<b>XI</b>	Representación legal para actos jurídicos	Cualquier
<b>XII</b>	Fedatarios públicos	Varios
<b>XIII</b>	Donaciones a asociaciones sin fines de lucro	1605
<b>XIV</b>	Servicios de comercio exterior	Varios

Así, por ejemplo, la fracción I obliga a dar aviso en la práctica de juegos, concursos o sorteos cuyo premio sea mayor a 645 veces el salario mínimo. En la fracción III obliga a dar aviso en operaciones con cheques de viajero a partir de los 645 veces el salario mínimo, etc.

Es importante señalar que las actividades de inteligencia financiera son de naturaleza administrativa. El artículo 5° de la Ley establece que la Secretaría de

---

<sup>477</sup> Elaboración propia con base al artículo 17 de la Ley.

Hacienda y Crédito Público “será la autoridad competente para aplicar, en el ámbito administrativo, la presente Ley y su Reglamento”. Este criterio es reforzado por el pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual resolvió que el bloqueo de cuentas emitido por la Unidad de Inteligencia Financiera es un “acto formal y materialmente administrativo”, por lo que los amparos deberán presentarse ante un Juez de Distrito en Materia Administrativa.<sup>478</sup>

## **8.2. Potestades excepcionales**

### *8.2.1. Recepción de información*

La principal potestad excepcional que tiene la Unidad de Inteligencia Financiera es la recepción de toda la información generada con el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los avisos y reportes de las actividades vulnerables.

La **fracción I del artículo 6** de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “recibir los Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo III”, es decir, de las actividades vulnerables prescitas en el artículo 17 analizado anteriormente (ver Tabla 1).

Por otro lado, la Unidad de Inteligencia Financiera es la instancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la competencia para la recepción de los avisos. La **fracción VI** del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>479</sup> estipula que le corresponde a la Unidad de

---

<sup>478</sup> Lastiri, Diana, “Define SCJN competencia en amparos contra bloqueo de cuentas”, *El Universal*, 16 de abril de 2018. Hasta el momento no se ha incorporado la tesis al sistema de consulta.

<sup>479</sup> Presidencia de la República, *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, D.F., Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 1996. El reglamento ha sufrido veinticinco reformas, siendo la del 10 de octubre del 2012 donde se crea la Unidad de Inteligencia Financiera.

Inteligencia Financiera “**coordinar la recepción y análisis**” contenida en reportes y avisos previstos en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento. Por otro lado, el Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establece en la fracción II del artículo 4 que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) será la instancia que reciba los avisos, pero los remitirá a la UIF.<sup>480</sup>

Asimismo, es la UIF la instancia que determina y expide los formatos de los avisos. La fracción III del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita así lo establece, cuando prescribe que la UIF tiene la atribución de “determinar y expedir los formatos oficiales para la presentación de los Avisos”.

#### *8.2.2. Requerir información y documentos*

Una potestad complementaria en la captación y procesamiento de información consiste en requerir información y documentos para complementar los avisos presentados. La fracción II del artículo 6° de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita prescribe que la SHCP tiene facultad de “requerir la información, documentación, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus facultades y proporcionar a la Unidad la información que le requiera en términos de la presente Ley”.

Esta facultad queda asignada a la UIF en el reglamento de dicha ley. La fracción II del artículo 3 establece que la UIF tendrá la facultad de “requerir a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley, la información,

---

<sup>480</sup> “**Artículo 4.-** El SAT, además de las atribuciones que le confiere su ley, este Reglamento, su Reglamento Interior y las demás disposiciones jurídicas aplicables, tendrá las siguientes: ... II. Recibir los Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley y **remitirlos** a la UIF; ...”. Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, México, D.F., 16 de agosto de 2013.

documentación, datos o imágenes necesarios para el ejercicio de sus atribuciones”. En ese mismo sentido, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público refuerza dicha facultad en su artículo 15:

**VII.** Requerir y recabar... de quienes realicen las actividades vulnerables... **información, documentación, datos e imágenes** relacionadas con los reportes previstos en el inciso b) de la fracción I de este artículo y los avisos a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento, así como obtener información adicional de otras personas o fuentes para el ejercicio de sus atribuciones.

### *8.2.3. Requerir comparecencia*

La UIF puede requerir la comparecencia de personas relacionadas a los avisos citados en los apartados anteriores. La fracción V del artículo 6 de la V de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, le otorga facultades a la SHCP para “requerir la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones” derivadas dicha ley.

### *8.2.4. Bloqueo de cuentas bancarias*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por solicitud de la Unidad de Inteligencia Financiera, podrá instruir a las instituciones de crédito el bloqueo cautelar de cuentas bancarias. Esta potestad excepcional está prescrita en el **artículo 115** de la Ley de Instituciones de Crédito,<sup>481</sup> el cual prescribe que “las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial”. Continúa el párrafo prescribiendo que la

---

<sup>481</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Instituciones de Crédito*, México, D.F., 18 de julio de 1990.

lista de personas bloqueadas “tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo”.<sup>482</sup>

El boqueo de cuentas fue denunciado como inconstitucional en varios amparos, los cuales fueron resueltos en el mismo sentido, afirmando su validez constitucional y generándose la siguiente jurisprudencia:

**ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES** (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO). El precepto referido al prever que las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas, contiene una medida cautelar de índole administrativa, la cual, para ser válida en relación con el principio constitucional de seguridad jurídica, de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento jurisdiccional o administrativo se implementa. En consecuencia, debe realizarse una interpretación conforme del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito a efecto de que sea acorde con el principio constitucional mencionado, de la siguiente manera: **a)** La atribución únicamente puede emplearse como **medida cautelar** relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, lo cual se actualiza ante dos escenarios: i) Por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras; o ii) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con esas atribuciones por nuestro país a la luz de algún tratado internacional. **b)** Sin embargo, la atribución citada no puede emplearse válidamente cuando el motivo que genere el bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente nacional, pues al no encontrarse relacionada con algún

---

<sup>482</sup> La citada fracción I tiene que ver con “actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código”.

procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, resultaría contraria al principio de seguridad jurídica.<sup>483</sup>

En consecuencia, el bloqueo de cuentas como medida cautelar por parte de la UIF no es constitucional cuando su motivo tenga un origen estrictamente nacional, pues en tal caso debe apoyarse en una investigación conducida por el Ministerio Público.

Es precisamente la UIF la que integra las listas de personas bloqueadas. La fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece le otorga la facultad para “integrar la lista de personas bloqueadas, prevista en las leyes financieras, incluida la introducción y eliminación de personas en dicha lista, así como emitir los lineamientos, guías o mejores prácticas en la materia”. Cabe señalar que el bloqueo de cuentas está debidamente reglamentado en las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>484</sup>

### **8.3. Normas complementarias**

#### *8.3.1. Separación de la función investigativa*

Uno de los controles a las actividades de inteligencia financiera es la división entre las actividades de naturaleza administrativa que realiza la UIF y aquellas que constituyen ya una investigación de carácter criminal. Esta división es muy clara en el artículo 5 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, cuando expresamente limita la actuación de la SHCP al “ámbito administrativo”.

---

<sup>483</sup> Tesis 2a./J. 46 /2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, mayo de 2018, l. 54, t. II, p. 1270.

<sup>484</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito*, 20 de abril de 2009. La última modificación fue publicada el 27 de diciembre de 2017.

Por otro lado, la misma ley establece la creación Unidad Especializada en Análisis Financiero adscrita a la PGR y cuyo titular tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, según lo señala el segundo párrafo de su artículo 7, en los siguientes términos: “La Unidad, cuyo titular tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, contará con oficiales ministeriales y personal especializados en las materias relacionadas con el objeto de la presente Ley, y estará adscrita a la oficina del Procurador General de la República”.

Aunado a esto, la citada Unidad tiene facultades para recabar informes, documentos, opiniones y elementos de prueba, pero siempre en el “marco de una investigación formalmente iniciada”, según lo exige la fracción X de su artículo 8.<sup>485</sup>

Por último, el último párrafo del artículo 7 de la ley le permite a la Unidad “utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada”.<sup>486</sup>

### *8.3.2. Nulidad probatoria*

El artículo 42 de la ley prescribe que “los avisos que se presenten en términos de esta Ley en ningún caso tendrán, por sí mismos, valor probatorio pleno”. Asimismo, continúa dicho artículo ordenando que “en ningún caso el Ministerio Público de la Federación podrá sostener su investigación exclusivamente en los Avisos a que se

---

<sup>485</sup> **Artículo 8.** La Unidad tendrá las facultades siguientes: ... X. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y a aquéllas personas responsables de dar Avisos en las organizaciones con Actividades sujetas a supervisión previstas en esta Ley. En todos los casos, **estos requerimientos deberán hacerse en el marco de una investigación formalmente iniciada**, así como sobre individuos y hechos consignados en una averiguación previa. En el caso de las Entidades Financieras, los requerimientos de información, opinión y pruebas en general, se harán a través de la Secretaría.

<sup>486</sup> Es un error del legislador no actualizar la normatividad al Código Nacional de Procedimientos Penales.

refiere la presente Ley, por lo que la misma estará sustentada en las pruebas que acrediten el acto u operación objeto de los Avisos”.

Estas normas establecen un control de valor probatorio nulo a los avisos, obligando al ministerio público realizar investigaciones completas e incorporar datos de prueba eficaces en su momento procesal.

### *8.3.3. Controles del personal*

La ley también establece un control sobre el personal, prohibiéndole divulgar la información la que tenga acceso. El artículo 49 establece que “los servidores públicos de la Secretaría, la Procuraduría y las personas que deban presentar Avisos en términos de la presente Ley, que conozcan de información, documentación, datos o noticias de actos u operaciones objeto de la presente Ley y que hayan sido presentados ante la Secretaría, se abstendrán de divulgarla o proporcionarla, bajo cualquier medio, a quien no esté expresamente autorizado en la misma”. Continúa prescribiendo que “para que se pueda proporcionar información, documentación, datos e imágenes a los servidores públicos de las entidades federativas, éstos deberán estar sujetos a obligaciones legales en materia de guarda, reserva y confidencialidad respecto de aquello que se les proporcione en términos de esta Ley y su inobservancia esté penalmente sancionada”.

El delito a que hace referencia está tipificado en el artículo 62 de la misma ley, pudiendo ser sancionado con prisión de cuatro a diez años “al ser servidor público de alguna de las dependencias o entidades de la administración pública federal, del Poder Judicial de la Federación, de la Procuraduría o de los órganos constitucionales autónomos que indebidamente utilice la información, datos, documentación o imágenes a las que tenga acceso o reciban con motivo de esta Ley, o que transgreda lo dispuesto por el Capítulo VI de la misma, en materia de la reserva y el manejo de información”. También se sancionará con la misma pena a quien, sin contar con autorización de la autoridad competente, “revele o divulgue, por cualquier medio, información en la que se vincule a una persona física o moral



o servidor público con cualquier Aviso o requerimiento de información hecho entre autoridades, en relación con algún acto u operación relacionada con las Actividades Vulnerables, independientemente de que el Aviso exista o no”.

No está demás mencionar que el Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establece en su artículo 53 una serie de exigencias para los servidores públicos de la UIF que tengan acceso a la base de datos que concentre los Avisos, entre los que destacan los exámenes siguientes: I. Médico; II. Psicométrico y psicológico; III. Poligráfico o psicotécnico; IV. Toxicológico, y V. Socio-económico.

## **Conclusiones**

La inteligencia financiera también tiene como principal deficiencia la falta de supervisión y control de sus. Este ámbito es quizá el que más información procesa por parte de los ciudadanos, por lo que es recomendable crear un modelo de supervisión cuyo titular sea designado por el Senado.

Por otro lado, debe clarificarse bien el modelo de inteligencia financiera, para que las entidades de la federación puedan colaborar o crear unidades de combate a la corrupción en sus territorios, aunque ya algunos estados ya han creado estas áreas, como es el caso de Tamaulipas.<sup>487</sup>

---

<sup>487</sup> Triana, Luis Alberto, “Crea Tamaulipas Unidad de Inteligencia Financiera”, *Laprensa.mx*, 31 de enero de 2018.



## Inteligencia policial

### Introducción

El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública comprende también actividades de prevención. En ese tenor, existen actividades de inteligencia para la prevención delictiva, siendo una función que recae en las estructuras de la policía federal, estatales y municipales. Sin embargo, en este capítulo me limito al estudio del marco normativo de la policía federal, pues indagar en las policías estatales y municipales implicaría otra investigación igual o más extensa.

### 9.1. Ámbito de competencia

#### 9.1.1. Delimitación constitucional de la seguridad pública

La seguridad pública en nuestra está delimitada en nuestra Carta Magna gracias a dos reformas hechas al artículo 21 constitucional. La primera se promulgó en el año 1994 y prescribió que la seguridad pública es una “función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.<sup>488</sup>

La segunda reforma se promulgó en el año 2008, incorporando expresamente las diferentes funciones que comprende la seguridad pública.<sup>489</sup> El Constituyente Permanente prescribió que **la seguridad pública comprende** “la prevención de los

---

<sup>488</sup> Esta competencia concurrente se complementaba con la adición de otro párrafo donde obliga a dichos órdenes de gobierno a coordinarse “en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”. Un año después se promulgaría la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995. Actualmente está abrogada.

<sup>489</sup> Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, op. cit., nota 370.

delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”.

Esta última reforma implica la diversificación de la seguridad pública en varias funciones, las cuales tienen una naturaleza distinta a la luz de las actividades de inteligencia, por lo que es importante analizarlas por separado, máxime que cada una de ellas está regulada en diversas leyes.

### *9.1.2. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*

Las diversas funciones de las instituciones policiales están desglosadas en el Título Quinto, titulado “desarrollo policial”, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>490</sup> Esta ley es reglamentaria de los preceptos constitucionales relativos a la seguridad pública.

El artículo 75 establece las funciones que deben desarrollar por lo menos las instituciones policiales.<sup>491</sup> La primera que enuncia la fracción I es la **“investigación”**, que comprende lo siguiente: a) la preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo; b) la petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste; c) los actos que se deban realizar de forma inmediata; o d) la comisión de un delito en flagrancia.

La segunda función que por lo menos deben realizar las instituciones policiales es la **“prevención”**, la cual se prescribe en la fracción II como la “encargada de llevar a cabo acciones tendientes a **prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas**, a través de acciones de investigación, inspección, vigilancia y

---

<sup>490</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, D.F., 2 de enero de 2009.

<sup>491</sup> En el artículo 5° de la ley se definen legalmente a las Instituciones Policiales como “a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares”.

vialidad en su circunscripción”. Esto implica claramente que puede realizarse “investigación para la prevención” de delitos y faltas administrativas.

La tercera es la tradicional función de “**reacción**”, descrita en la fracción III como “la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos”.

### *9.1.3. Ley de la Policía Federal*

En el ámbito federal, la Ley de la Policía Federal fue hasta la creación de la Guardia Nacional la que regula las funciones derivadas del artículo 21 constitucional y dedica algunas normas específicamente a las actividades de inteligencia.<sup>492</sup>

El **artículo 5** de la ley define a la **investigación para la prevención** de los delitos, en los términos del artículo 16 y 21 constitucional, como “el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos”. Continúa dicho artículo prescribiendo los principios que regirán dicha función a saber “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución”. Esta definición es prácticamente una réplica de las etapas que observamos en el ciclo de inteligencia, es decir, planeación, colección, análisis y diseminación, los cuales representan la columna vertebral de la disciplina de inteligencia como lo mencioné en el Capítulo Primero.

Por otro lado, el **artículo 8** que enumera las facultades y obligaciones de la Policía Federal, dedica dos fracciones a reforzar y delimitar las actividades de investigación para la prevención. La fracción I refuerza dicha función al prescribir como facultad y obligación el “realizar investigación para la prevención del delito”. La fracción II delimita dicha investigación pues le ordena “prevenir la comisión de delitos y las

---

<sup>492</sup> Al finalizar la presente investigación fue creada la Guardia Nacional y derogada la Ley de la Policía Federal. Para efectos comparativos y de evolución, se incorporó el Anexo I al final de la tesis con el objeto de tener un panorama amplio de la transición.

faltas administrativas que determinen las **leyes federales**”, es decir, atendiendo especialmente el ámbito federal.

## **9.2. Potestades excepcionales**

### *9.2.1. Clasificar información como reservada*

En la reglamentación del artículo 6° constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 113 establece que se puede clasificar como información reservada aquella cuya publicación **comprometa la seguridad pública**.

Los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información,<sup>493</sup> establecen en su apartado **Décimo Noveno** detalles para el ejercicio de dicha potestad excepcional. En primer lugar, se considera que compromete la seguridad pública, aquella información que al divulgarse pueda “poner en peligro las funciones a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, tendientes a preservar y resguardar la vida, la salud, la integridad y el ejercicio de los derechos de las personas, así como para el mantenimiento del orden público”. Continúa el apartado previendo que el orden público se pone en peligro “cuando la difusión de la información pueda entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública, menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos; o menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales”.

En segundo lugar, establece también que “podrá considerarse como reservada aquella que revele datos que pudieran ser aprovechados para conocer la capacidad

---

<sup>493</sup> Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, op. cit., nota 441.

de reacción de las instituciones encargadas de la seguridad pública, sus planes, estrategias, tecnología, información, sistemas de comunicaciones”.

### 9.2.2. Recabar información en espacios públicos

La Policía Federal puede recabar información en los espacios públicos. El artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, en su fracción VI se otorga la facultad para “recabar información en lugares públicos” con el objeto de “evitar el fenómeno delictivo” y pudiendo utilizar “medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva”.

La misma fracción establece la obligación de “respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos”, a pesar de ser recabada en espacios públicos. Por ejemplo, las conversaciones privadas en la banca de un parque o bien la conversación de alguien que utiliza un teléfono apostado en la vía pública.<sup>494</sup>

Este tipo de actividades son ejecutadas con el apoyo de la Coordinación de Servicios Técnicos. La fracción IX del artículo 21 del reglamento de la ley establece que a dicha dirección le corresponde “dirigir el apoyo a las diferentes áreas de la Institución en la recopilación de información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo”.<sup>495</sup>

Una actividad de inteligencia muy similar en su naturaleza es la **vigilancia y seguimiento de personas**. El reglamento de la ley en su artículo 63 establece que la Dirección General de Inteligencia Operativa le compete “llevar a cabo servicios de seguimiento en cualquiera de sus modalidades: fija, a pie o motorizada, para vigilar

---

<sup>494</sup> Como en el caso *Katz v. United States* donde se sentó el criterio en Estados Unidos de la “expectativa de privacidad”. U.S. Supreme Court, *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967).

<sup>495</sup> Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, México, D.F., 17 de mayo de 2010.

a distancia personas o vehículos presumiblemente vinculados con algún delito federal”.<sup>496</sup>

### *9.2.3. Establecer red de informantes*

La fracción XLIII del artículo 8° de la Ley de la Policía Federal prescribe que la corporación podrá “desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos”.

El artículo 207 del reglamento de la ley la cataloga entre las técnicas especiales de investigación, las cuales define como los “procedimientos extraordinarios de actuación policial, encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito de prevenir la comisión de delitos y, en su caso, combatirlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público”. Por otro lado, el artículo 11 en la fracción XXXIX, le impone a la División de Inteligencia la obligación de “establecer políticas para el manejo de fuentes en la sociedad que permita generar inteligencia policial en apoyo a las distintas áreas de la Institución en términos de los lineamientos internos que al efecto se establezcan”.

Asimismo, es la Coordinación de Servicios Técnicos la responsable de “supervisar acciones especializadas en manejo de fuentes de información en la sociedad para la generación de inteligencia que desarrollen o amplíen líneas de investigación que permitan la prevención y desarticulación de bandas delictivas”, según lo ordena la fracción XIV del artículo 21 del citado reglamento.

### *9.2.4. Utilizar usuarios simulados*

La fracción VII del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal le otorga la atribución de hacer uso de usuarios simulados para la prevención de delitos, remitiendo al

---

<sup>496</sup> Ídem.



reglamento para la definición “con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución”.

El reglamento es muy escueto al “definir con precisión” dichos lineamientos. En su artículo 217 nos concede una definición de **operaciones con usuarios simulados** afirmando que es “el operativo específico mediante el cual Integrantes de la Institución se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio como si se tratara de cualquier ciudadano con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos”.

El artículo 218 establece que la autorización para dichos operativos recae en el Comisionado General, previo acuerdo con el Secretario de Gobernación.<sup>497</sup> Dicha autorización debe cumplir con los siguientes requisitos:

- I. La identificación del lugar o lugares donde se realizará la intervención;
- II. Duración. La operación de usuario simulado deberá establecer el tiempo de su duración, y
- III. El responsable de la operación, y la persona o personas que harán de usuarios simulados y sus nombres clave.

Por último, la fracción final del artículo prescribe que “al concluir la operación de usuario simulado se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la autoridad que practique la diligencia y se dará vista a la Unidad de Asuntos Internos para que, en su caso, supervise que las actuaciones se ajustaron a derecho”.

No está de más mencionar que la División de Inteligencia es la responsable de ejecutar dichas operaciones. El artículo 11 en su fracción XXXVI tiene como

---

<sup>497</sup> **Artículo 218.-** El Comisionado General autorizará, previo acuerdo con el Secretario, usuarios simulados para desarrollar **operaciones de inteligencia** para la prevención del delito, en término de las disposiciones aplicables, y requerirá a las autoridades administrativas correspondientes, la colaboración efectiva en el ámbito de sus respectivas competencias para efectos de lo dispuesto en el presente artículo.

atribución “implementar, previo acuerdo del Comisionado General y del Secretario, operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención del delito, en términos de la normatividad aplicable”. Asimismo, la fracción XXXVII le obliga a “establecer la coordinación y realización de acciones policiales, operaciones encubiertas y de usuarios simulados, que aseguren la obtención, el análisis y explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y, en el ámbito de su competencia, combatir la comisión de los delitos”. Por último, la fracción XXXVIII le faculta para “designar a los Integrantes que desarrollarán las operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención del delito”.

#### *9.2.5. Realizar operaciones encubiertas*

La citada fracción VII del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal también le otorga la atribución de “llevar a cabo operaciones encubiertas”, remitiendo al reglamento para la definición “con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución”.

El reglamento es más completo al tratarse de esta técnica especial de investigación. En su artículo 209 se nos presenta la definición legal, **entendiéndose por operación encubierta** a “la actuación de agentes policiales, que, ocultando su verdadera identidad, tengan como fin infiltrarse en el medio criminógeno para recopilar, analizar y aplicar la información obtenida para la prevención y, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, combate al delito”.

El artículo 211 determina que en la operación encubierta pueden utilizarse dos figuras. La primera es propiamente el **agente encubierto**, que es “el Integrante que bajo una identidad supuesta se involucra en estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos, con el objeto de identificar a los participantes, así como de obtener información necesaria en la investigación para prevenir actos delictivos”. La segunda es el **informante**, que es “es la persona que suministra información útil, oportuna y suficiente para actividades de investigación

e inteligencia para la prevención de los delitos, así como para la localización y detención efectiva de personas respecto de las cuales exista un mandamiento ministerial o judicial con el fin de cooperar en la investigación o cumplimiento de los mandatos ministeriales o judiciales”.

Los detalles de las operaciones encubiertas deben desmenuzarse en los Manuales de Operaciones Encubiertas y de Usuarios Simulados, según lo ordena el último párrafo del artículo 210, los cuales se consideran clasificados, pero fue autorizada recientemente una versión pública para su acceso.<sup>498</sup>

#### *9.2.6. Solicitar información a compañías de telefonía*

La fracción XXVIII del artículo 8° de la Ley de la Policía Federal, le da facultades a la corporación de solicitar por escrito la **información** con que cuenten, así como **georreferenciación** de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite. Esta facultad se otorga “para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos”. Asimismo, existe un control judicial sobre esta solicitud, la cual deberá acordar en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación.

Esta atribución recae directamente en el Comisionado General. El artículo 6° del reglamento de la ley establece en su fracción VI que el Comisionado General tiene la atribución de solicitar a la autoridad judicial correspondiente “la autorización para requerir a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de

---

<sup>498</sup> Se interpuso recurso de revisión en contra de la clasificación original y fue sustanciado bajo el expediente RR0683/18. Durante el proceso la Policía Federal reclasificó los dos manuales y resolvió poner a disposición del público una versión pública testada, la cual solo entrega mediante el pago de derechos de reproducción, estando pendiente la entrega física. INAI, *Resolución al Recurso de Revisión de Gustavo González Hernández vs. Policía Federal*, Expediente RR0683/18, 2 de mayo de 2018.

sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de los fines de prevención de los delitos”. La solicitud puede realizarse por escrito o bien “a través de cualquier medio, incluso aquéllos que los adelantos electrónicos y tecnológicos permitan conforme a las disposiciones aplicables”.

Por otro lado, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión dedica el Título Octavo, titulado “De la Colaboración con la Justicia”, a regular las obligaciones de los concesionarios. El **primer párrafo del artículo 189** establece que “los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes”.

Con relación a la información que puede requerir la Policía Federal, dicha ley establece en la fracción II del artículo los **datos mínimos** que deben tener y preservar.<sup>499</sup> Con relación a la georreferenciación, la ley la refiere en la fracción XXXV del artículo 3° como “localización geográfica en tiempo real” y la define como “la ubicación aproximada en el momento en que se procesa una búsqueda de un equipo terminal móvil asociado a una línea telefónica determinada”. Asimismo, los concesionarios están obligados a “contar con un área responsable disponible las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año, para

---

<sup>499</sup> Los datos son: a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor; b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados); c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago; d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia; e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio; f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor; g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

atender los requerimientos de información, localización geográfica e intervención de comunicaciones privadas”, según lo ordena la fracción IV del artículo 190 de la citada ley.

### 9.2.7. Intervención preventiva de comunicaciones

La fracción XXIX de la Ley de la Policía Federal establece que la institución puede “solicitar por escrito ante el juez de control, en términos del **capítulo XI** de la presente Ley, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos”.

El citado capítulo se titula “del control judicial” y dedica varios artículos a regular lo que se denomina **intervención preventiva de comunicaciones**. Es precisamente el artículo 48 de la ley donde se faculta al Comisionado General para solicitar a la autoridad judicial la intervención de comunicaciones “cuando se constate la **existencia de indicios suficientes** que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el artículo 51” de dicha ley.<sup>500</sup>

---

<sup>500</sup> **Artículo 51.** La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan: I. Del Código Penal Federal: a) **Evasión de Presos**; previsto en el artículo 150; b) **Contra la salud**, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 Bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero; c) **Corrupción de menores o incapaces**, previsto en los artículos 200, 201 y 201 bis; d) Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Capítulo II; e) **Turismo sexual** en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis; f) **Lenocinio de personas menores** de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; g) **Explotación del cuerpo de un menor de edad** por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208; h) Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo; i) **Homicidios** relacionados con la delincuencia organizada; j) **Tráfico de menores**, previsto en el artículo 366 Ter; k) **Robo de vehículo**, previsto en el artículo 376 Bis; l) Los previstos en el artículo 377; m) **Extorsión**, previsto en el artículo 390; n) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; II. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos el delito de **introducción clandestina de armas de fuego** en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; III. De la Ley General de Salud, el delito de **tráfico de órganos** previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis; IV. De la Ley de Migración, el delito de **tráfico de indocumentados**, previsto en el artículo 159, y V.

Esta autorización “preventiva” es independiente de la que pueda realizar bajo el mando del Ministerio Público, lo cual queda claro en el último párrafo del mencionado artículo 48 pues prescribe que “en caso de que durante la investigación preventiva se advierta que alguno de los actos preparatorios sea punible en sí mismo, se dará vista de inmediato al Ministerio Público”.

El reglamento de la ley prescribe en su artículo 219 que “se entiende por intervención de comunicaciones privadas la operación policial con autorización judicial para interceptar o captar comunicaciones, con la finalidad de recopilar, analizar y aplicar la información obtenida para la prevención, y bajo la conducción y mando del Ministerio Público, combate a los delitos”. Esta definición puede generar confusión respecto a los dos tipos de intervención de comunicaciones que claramente distingue la ley en los preceptos citados en el párrafo anterior.

Respecto al contenido de la solicitud, el artículo 50 establece que “deberá contener los preceptos legales que la fundan, el razonamiento por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones”.

### **9.3. Normas complementarias**

#### *9.3.1. Controles internos*

Las actividades de inteligencia policial tienen varios controles internos que van más allá de las exigencias aplicables a otras actividades. El **primer control** es el que ejerce el Comisionado General, quien es el único autorizado para la ejecución de algunas potestades excepcionales mencionadas en el punto anterior. Las

---

Los previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

operaciones encubiertas y de usuarios simulados son técnicas que implican el acuerdo entre el Comisionado General y el Secretario de Gobernación, según lo exige la fracción XII del artículo 10 de la Ley de la Policía Federal. También interviene directamente en la solicitud ante la autoridad judicial para la intervención de comunicaciones, según lo establece el artículo 48 de la ley. Asimismo, el Comisionado General es “responsable de que la intervención se realice en los términos de la autorización judicial”, de conformidad a la exigencia del artículo 50 de la ley.

Un **segundo control** tiene que ver con los requisitos exigidos al personal que participa en las actividades de inteligencia. En los casos de intervención de comunicaciones, el artículo 54 establece que sólo podrán dar cumplimiento a las intervenciones autorizadas por la autoridad judicial competente, aquellos integrantes de la Policía Federal que cumplan los ciertos requisitos. Dichos requisitos son los siguientes: a) que pertenezcan a las áreas de Investigación o de Servicios Técnicos Especializados de la Institución; b) que cuenten con certificación de control de confianza vigente; y c) que tengan un grado policial mínimo de subinspector. Asimismo, el último párrafo del citado artículo exige que “todos los integrantes de la Policía Federal que den cumplimiento a una intervención de comunicaciones autorizada por la autoridad judicial competente estarán obligados a someterse a los exámenes de control de confianza al término de la misma”.

Respecto a las **operaciones encubiertas y de usuarios simulados**, el reglamento de la ley establece varios controles a través de lineamientos que deben observarse. En su artículo 210 se exigen como mínimo los siguientes requisitos:

- I. Argumentos sobre la necesidad de la medida;
- II. Información de la que se desprenda la preparación de delitos;
- III. Finalidad de inteligencia, relativa a la identificación de probables autores o partícipes del delito;
- IV. Autorización formal del Comisionado General, previo acuerdo con el Secretario;

- V. Planeamiento táctico de la operación y designación de los agentes;
- VI. Coordinación con autoridades extranjeras, según sea el caso, y
- VII. Supervisión por parte de la autoridad competente.

Estos procedimientos están detallados en dos manuales: Manual de Operaciones Encubiertas y Manual de Usuarios Simulados. Dichos manuales fueron reservados por la Policía Federal, como lo mencioné anteriormente.<sup>501</sup>

Por otro lado, el artículo 212 del citado reglamento, también dispone varios requisitos como condición para que no se actúe penalmente en contra de los agentes encubiertos. Dichos requisitos son los siguientes:

- a) Se haya tratado de una operación autorizada legalmente;
- b) Que durante toda la operación el Integrante rindió puntualmente sus informes;
- c) El Integrante se haya sujetado a los lineamientos de la autorización;
- d) La conducta realizada por el Integrante haya sido ineludible y con el exclusivo propósito de preservar su integridad, su cobertura o la propia investigación;
- e) El Integrante haya entregado oportunamente todos los recursos, bienes e información obtenidos con motivo de la operación, y
- f) El Integrante haya tomado las medidas necesarias, conforme a sus posibilidades, para evitar al máximo la producción de daños.

Varias instancias también ejercen un control sobre las operaciones encubiertas y de usuarios simulados. El primer párrafo del artículo 214 del reglamento involucra directamente al titular de la División de Inteligencia, prescribiendo que “mantendrá en todo momento el control de operaciones encubiertas y creará la estructura logística necesaria para la autorización, coordinación y control de las operaciones

---

<sup>501</sup> Los manuales solo están disponibles por copia simple. Policía Federal, *Oficio N°PF/OCG/DGE/1942/2018*, Ciudad de México, 6 de abril de 2018.



encubiertas”. El segundo párrafo de dicho artículo establece la supervisión por parte de Asuntos Internos, prescribiendo que una vez concluida la operación “se informará a la Unidad de Asuntos Internos para que, de estimarlo conveniente, verifique el cumplimiento de la normatividad aplicable”. En ese mismo tenor, el último párrafo del artículo 215 dispone que el Jefe de la División de Inteligencia rendirá un informe estadístico cada año sobre las operaciones encubiertas realizadas, y dará vista a la Unidad de Asuntos Internos para que “supervise que las operaciones se ajustaron a derecho”. El artículo 218 en su último párrafo establece una obligación similar respecto a las operaciones de usuarios simulados, prescribiendo que “al concluir la operación de usuario simulado se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la autoridad que practique la diligencia y se dará vista a la Unidad de Asuntos Internos para que, en su caso, supervise que las actuaciones se ajustaron a derecho”.

Un tercer control es el que ejerce la **Unidad de Asuntos Internos**, la cual ha sido referida en algunos casos específicos pero que en el fondo ejerce la supervisión general a todas las actividades que realizan las diferentes divisiones de la Policía Federal, incluyendo la División de Inteligencia. El **artículo 19** del reglamento de la ley enuncia las atribuciones y obligaciones que le corresponden, resaltando especialmente las siguientes: la fracción III establece la obligación de “instrumentar y actualizar procedimientos de inspección e investigación para detectar deficiencias, irregularidades o faltas en la aplicación de procesos en las distintas áreas de la Institución y en el cumplimiento de las obligaciones de sus Integrantes”; la fracción VI prescribe que debe “coordinar la vigilancia a los Integrantes de la Institución en el cumplimiento de sus deberes y la observancia a las normas establecidas en los ordenamientos legales aplicables y demás disposiciones que rigen su actuación”; por último, la fracción XI le obliga a “dar vista al Órgano Interno de Control de los hechos en que se desprendan presuntas infracciones administrativas cometidas dentro del servicio cuando así proceda, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”.

### *9.3.2. Control judicial*

Algunas actividades de inteligencia policial tienen un control judicial específico. El primero corresponde a la solicitud de información y georreferenciación que puede solicitar la Policía Federal a los concesionarios de telefonía, en los términos de la fracción XXVIII del artículo 8° de la Ley de la Policía Federal. El segundo corresponde a la solicitud de intervención de comunicaciones que puede solicitar la Policía Federal, en los términos de la fracción XXIX del artículo 8°, correlativo al artículo 48, ambos de la citada ley.

En relación a la intervención de comunicaciones, la autoridad judicial debe autorizar determinando “las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración”, según la exigencia del último párrafo del artículo 50 de la ley. Pero el control judicial va más allá del acto de autorización, pues en el segundo párrafo del artículo 52 se establece que “la autoridad judicial competente podrá, en cualquier momento, verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total”, es decir, le otorga una facultad de supervisión. También tiene la facultad de conocer el resultado de la intervención y vigilar la destrucción de la información cuando se concluya que no existen elementos; el primer párrafo del artículo 53 de la ley establece dicha facultad en los siguientes términos: “En caso de que la autoridad judicial competente que autorizó la intervención, concluya que de la investigación no existen elementos para que el caso sea conocido por el Ministerio Público, por no tratarse de conductas delictivas, ordenará que se ponga a su disposición la información resultado de las intervenciones y ordenará su destrucción en presencia del Comisionado General de la Policía Federal”.

### *9.3.3. Carencia de valor probatorio*

La carencia de valor probatorio mencionada en el rubro de Inteligencia para la seguridad Nacional se reproduce en una de las técnicas o fuentes de información que dispone la Policía Federal.

La fracción VI del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal establece que la institución puede “recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva”. La parte final de dicha fracción sentencia que “los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio”.

## **Conclusiones**

La inteligencia policial es quizá el ámbito mejor regulado, por lo menos a nivel federal, pues esta investigación no contempló a la inteligencia policial que pudieran realizar los estados y los municipios, en especial en ciudades grandes. A nivel federal si existe un ámbito de competencia bien definido y también existe una descripción general de las técnicas de colección de información que representan potestades excepcionales.

Podría cuestionarse la reglamentación de las técnicas con el detalle que existe en otros países y que no necesariamente pone en riesgo la capacidad operativa de las fuerzas policiales, tal como se mencionó respecto a las operaciones encubiertas y su respectivo manual. También podría cuestionarse la utilidad de la inteligencia policial en la investigación de los delitos, a efectos de no fragmentar las acciones de prevención, investigación y persecución. Esto implicaría repensar el monopolio del Ministerio Público en la investigación de los delitos, lo cual no sucede en otros sistemas.

Otro aspecto también que podría ser cuestionado y en un espíritu de lograr una debida regulación, es lo relativo a la supervisión, sobre todo de entidades o poderes externos al ejecutivo.

Una propuesta sería crear una supervisión de actividades de inteligencia policial designada por la Comisión de Seguridad Pública del Senado. Esta supervisión podrá cumplir la labor de vigilar la adecuada actuación de los integrantes de las áreas de inteligencia y mantener la debida reserva que la materia nos obliga.

## **Cuarta Parte**

### **Conclusiones y Propuesta**



## Comprobación de la hipótesis

El concepto operativo de “la debida regulación de las actividades de inteligencia” está construido, para efectos de esta investigación, de tres principios básicos, según se dedujo en el Capítulo III.

Dichos principios nos permiten evaluar las normas existentes en cada uno de los cinco ámbitos, construyéndose la siguiente tabla sinóptica de comprobación de la hipótesis:

	Ámbito delimitado claramente delimitado	Potestades excepcionales expresas y claras	Mecanismos de supervisión y control		
<b>ÁMBITOS</b>	Seguridad Nacional	Regular (1)	Mal (0)	Regular (1)	2
	Militar	Mal (0)	Mal (0)	Mal (0)	0
	Criminal	Regular (1)	Regular (1)	Bien (2)	4
	Financiera	Bien (2)	Regular (1)	Mal (0)	3
	Policial	Bien (2)	Regular (1)	Regular (1)	4
	6	3	4		

La debida regulación de las actividades de inteligencia implicaría la existencia de normas suficientes para garantizar los tres principios básicos, lo cual resultaría en una máxima puntuación de 6 para cada ámbito de inteligencia, lo cual multiplicado por los 5 ámbitos resultaría una puntuación de 30 como máximo en nuestro país. En otras palabras, si cada uno de los cinco ámbitos hubiera obtenido “bien” en su marco normativo, se le hubiera asignado el 2 en cada uno de los principios y multiplicado por los cinco ámbitos se obtiene 30 como valor artificial para poder medir de alguna manera la situación de una debida regulación.

La tabla de comprobación nos arroja una puntuación de 13 puntos de 30 posibles, con lo cual podemos afirmar que **nuestra hipótesis de trabajo se confirma**, es decir, que *las normas existentes en el marco jurídico de los cinco ámbitos de*

*inteligencia en México no son suficientes para garantizar los principios básicos que configuran una debida regulación de dichas actividades.*<sup>502</sup>

## **Conclusiones**

**Primera.** Las actividades de inteligencia han existido desde los orígenes de las primeras civilizaciones de la humanidad. Las evidencias arqueológicas hacen que suponer la existencia de un incipiente servicio de información que colectaba información para fines de defensa en las fronteras y límites del imperio egipcio, así como en los territorios ocupados pertenecientes a las conquistas faraónicas. Las fuentes dominantes eran básicamente humanas, obedeciendo al desarrollo tecnológico de ese estadio de la civilización.

También existen obras escritas que hacen referencia a las actividades de inteligencia en diferentes ámbitos. La obra china del Arte de la Guerra de Sun Tzu, cuya aparición data del siglo V a. C., considerada como el primer tratado militar de la humanidad, dedica un capítulo completo a la estructuración de un servicio de inteligencia que permita soportar las decisiones estratégicas y operativas en el ámbito militar. Por otro lado, la obra hindú del Artha Sasthra, cuya aparición data del siglo IV a.C., propone la creación de una oficina de servicios de inteligencia dedicada a la colección de información para la gobernabilidad y seguridad interior, así como satisfacer las necesidades de información que requiere el soberano.

**Segunda.** Las actividades de inteligencia en sus orígenes estuvieron dominadas por las fuentes humanas, lo cual permaneció estable hasta mediados del siglo XIX. Los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, tales como la aparición del telégrafo, vinieron a impactar la primera evolución de dichas actividades, creándose las fuentes derivadas de las comunicaciones a distancia y conocidas como COMINT o inteligencia de comunicaciones. Otros avances tecnológicos como la aviación y la

---

<sup>502</sup> Sobre la construcción de escalas, ver Kothari, C.R., *Research methodology: methods & techniques*, New Age International, New Delhi, 2004, pp. 69-83.



fotografía supusieron un impacto en la colección de datos a través de imágenes, ampliándose el catálogo de fuentes de inteligencia con la aparición de la IMINT o inteligencia de imágenes. Por último, la Primera Guerra Mundial y la colección masiva de datos en los frentes de batalla vino a plantear la necesidad de crear grandes ejércitos humanos para coleccionar, decodificar, traducir e interpretar grandes cantidades de datos para su utilización en los Cuartos de Guerra o en el Estado Mayor de los países beligerantes. Esta necesidad reveló la importancia del análisis de la inteligencia como una etapa determinante en la generación de productos accionables.

**Tercera.** En la Guerra Fría, los servicios de inteligencia se consolidaron como estructuras gubernamentales indispensables para la seguridad nacional y la seguridad interior tanto de las grandes potencias como de los países periféricos. Estos servicios de inteligencia gozaron de facultades supra legales justificadas a la luz de la predominancia de la seguridad nacional respecto a cualquier otro interés nacional. Es bajo esta dinámica que los servicios de inteligencia realizan actividades en contra de los derechos fundamentales necesarios para la vigencia de un sistema democrático. Estas actividades constituyen un abuso sistemático que sale a la luz en los años 70s y que genera una reacción mundial para establecer una regulación adecuada de las actividades de inteligencia, la cual sea compatible con los principios fundamentales de un régimen democrático.

**Cuarta.** Las actividades de inteligencia en los albores del siglo XXI vienen a constituir una política indispensable y fundamental para la existencia de los sistemas democráticos. Son indispensables porque constituyen un elemento de las políticas de seguridad ciudadana, la cual es un derecho primigenio de las sociedades contemporáneas; la eficacia de dichas políticas esta íntimamente relacionada con la capacidad de coleccionar información relacionada con las amenazas a la seguridad nacional, a la seguridad interior y a la seguridad pública. Por otro lado, dichas actividades son fundamentales porque permiten tomar decisiones sobre una base racional, elevando la calidad en la toma de decisiones y ejecución de acciones. La ausencia de las actividades de inteligencia de calidad repercute

considerablemente en la calidad con que un Estado garantiza la seguridad ciudadana.

**Quinta.** Pero la necesidad que tiene el estado moderno de realizar actividades de inteligencia no justifica su realización violando los principios fundamentales de la democracia. Esta premisa implica a su vez la obligación de regular adecuadamente los servicios de inteligencia y sus actividades. Una regulación adecuada de las actividades de inteligencia debe tener como fundamento la doctrina internacional que se ha generado a través de los estudios especializados; la jurisprudencia de instancias internacionales, regionales e incluso nacionales de países que hayan resuelto el conflicto entre valores; y los documentos de organismos internacionales, incluyendo aquellos promovidos por la Organización de las Naciones Unidas a través de sus diferentes instancias. Esta doctrina fue analizada a lo largo de esta investigación y nos permitió identificar algunos principios básicos que sirvan de base para evaluar cualquier legislación nacional en la materia.

**Sexta.** Para determinar si las actividades de inteligencia estén **debidamente reguladas** es necesario establecer una definición que permita delimitar dichas actividades y posteriormente analizar la naturaleza jurídica de las mismas a la luz de los marcos de referencia existentes en la ciencia del derecho. En esta investigación establecimos que las actividades de inteligencia son “todas aquellas actividades indispensables para la planeación, recolección, análisis y diseminación de productos de inteligencia destinados a la toma de decisiones en un ámbito específico de la seguridad ciudadana”.

En el caso de México, las actividades de inteligencia se permiten en los ámbitos de la seguridad nacional, la defensa, la investigación y persecución de los delitos, la utilización de recursos de procedencia ilícita y la prevención policial del delito. Estos ámbitos crean a su vez un sistema de inteligencia del Estado Mexicano integrado por los siguientes servicios: inteligencia para la seguridad nacional; inteligencia militar; inteligencia criminal; inteligencia financiera; e inteligencia policial.

**Séptima.** En la presente investigación se realizó un análisis de la naturaleza jurídica de las actividades de inteligencia, la cual es escasa en los diferentes estudios generados en el seno de la disciplina.

Una primer característica es su carácter excepcional, lo cual se ha definido en esta investigación como la “potestad excepcional” o la atribución nacida de la excepción a la regla; por ejemplo, si bien es cierto que las comunicaciones privadas son inviolables como regla general, también es cierto que existe una excepción al tratarse de amenazas a la seguridad y el orden público; en este sentido, el Estado Mexicano puede hacer uso de las potestades excepcionales de coleccionar información pero no como una regla general, sino como una excepción a la regla general que le obliga a demostrar la existencia previa del supuesto normativo de excepción. Bajo este análisis, demostramos que las actividades de inteligencia que más deben preocupar a un sistema democrático son aquellas sustentadas en estas atribuciones excepcionales, las cuales deben estar reguladas adecuadamente y supervisadas por diferentes mecanismos internos y externos.

Una segunda característica de las actividades de inteligencia tiene que ver con la distinción en el derecho mexicano de los “actos privativos” y los “actos de molestia”. Las actividades de inteligencia se justifican porque atienden las necesidades de información para la toma de decisiones, lo cual las ubica predominantemente como “actos de molestia”.

Una tercera característica tiene que ver con su naturaleza reservada, es decir, con la secrecía administrativa que existe para su ejecución eficaz. Esta característica atenta con el principio democrático de la rendición de cuentas de cualquier servidor público, siendo una de sus dimensiones la transparencia. Una regulación adecuada de las actividades de inteligencia implica no evadir dicha rendición de cuentas, sino de crear mecanismos y salvaguardas que eviten una publicidad de los detalles de las actividades de inteligencia, y por ende la destrucción de su secrecía, pero que a su vez garanticen la adecuada rendición de cuentas. Un ejemplo claro de estos

mecanismos son los Comités Selectos de Inteligencia en los Estados Unidos y su órgano análogo en México, la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

**Octava.** Teniendo en cuenta la delimitación sustancial de las actividades de inteligencia, así como el análisis de su naturaleza a la luz de la ciencia del derecho, es posible determinar los elementos básicos o fundamentales que debe tener un modelo que permita evaluar el marco jurídico vigente en México. En esta investigación propusimos que **una debida regulación debe tener normas mínimas que cumplan con los siguientes principios:**

- a) un ámbito claramente definido de cada uno de los servicios de inteligencia;
- b) la regulación exhaustiva y clara de las potestades excepcionales que tiene cada uno de los servicios; y
- c) normas complementarias relacionadas con los controles democráticos que establezcan mecanismos y salvaguardas para la rendición de cuentas.

**Novena.** La investigación realizada nos arroja hallazgos que nos permiten concluir que **en México no existe una debida regulación de las actividades de inteligencia**. El apartado anterior de la comprobación de la hipótesis permite identificar las deficiencias que deberán atenderse, deduciéndose una propuesta legislativa y reglamentaria para los poderes legislativo y ejecutivo.

Los indicadores de evaluación pretenden también ser un aporte para futuras investigaciones comparativas entre diversos países con el objeto de identificar cuáles son los que poseen un marco jurídico que regule debidamente las actividades de inteligencia. Aunque dicho estudio no existe, podría adelantarse que aquellos países con una un sistema democrático sólido son también los que han realizado reformas pioneras en la debida regulación de la inteligencia y que sería importante estudiarlos: Alemania, Reino Unido, Estado Unidos y Canadá.<sup>503</sup>

---

<sup>503</sup> También sería interesante incluir a España por las raíces culturales que comparte con México y porque aparentemente posee una buena regulación de las actividades de inteligencia.

**Décima.** La investigación también arroja indicios de la falta de un modelo de inteligencia nacional para México, el cual esté sustentado en principios básicos derivados de una reflexión teórica y acordes a nuestra realidad nacional. Dicho hallazgo será abordado a continuación dentro de la propuesta que comprende la parte final de este apartado de conclusiones.

## **Propuesta**

La propuesta está planteada cubriendo tres elementos esenciales. El primero es una reflexión teórica sobre la inteligencia, indispensable para sentar las bases de los demás elementos. El segundo es una propuesta de modelo adecuado a México, con características propias y bajo un régimen democrático. El tercero y último comprende las propuestas específicas para configurar el marco constitucional y legal.

### *Reflexión teórico-filosófica*

La búsqueda de una teoría de las actividades de inteligencia no es del todo nueva; podemos encontrar una primera voz desde hace 65 años cuando Lawrence Mitelman publicó para la C.I.A. un artículo afirmando que “la teoría precede a la práctica y que se necesitan múltiples teorías de la inteligencia para determinar qué deben hacer las organizaciones de inteligencia y cómo deben hacerlo”.<sup>504</sup> Pero la búsqueda sistematizada de una teoría de la inteligencia surgió después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los EE.UU., produciéndose básicamente dos publicaciones que reproducen las ideas de varios expertos y académicos de la inteligencia. La primera fue publicada en 2009 con el título *Teoría de la Inteligencia: cuestiones y debates clave*.<sup>505</sup> La segunda fue publicada diez años después con el

---

<sup>504</sup> Mitelman, Lawrence, “Preface to a theory of intelligence”, *Studies in Intelligence*, Washington, D.C., 18, no. 3, 1974, pp. 19-22.

<sup>505</sup> Gill, Peter et. al. (eds.), op. cit., nota 119. En esta última los autores afirman que ambas obras analizan el estado del arte de la “teorización de inteligencia”.

título *Desarrollando la teoría de la inteligencia: nuevos retos y perspectivas divergentes*.<sup>506</sup>

Respecto a qué debemos entender por teorización de la inteligencia, Stephen Marrin afirma que “es el esfuerzo por comprender y explicar diferentes aspectos de la inteligencia como una función del gobierno”. Considera que “el propósito de la teoría es construir explicaciones simples pero poderosas de por qué las cosas son como son”.<sup>507</sup> El autor nos ofrece una clasificación de las diferentes teorías de la inteligencia en los siguientes términos:

Hay diferentes tipos de teorías de la inteligencia que pueden crearse, correspondientes a los diversos propósitos de la investigación de las ciencias sociales, incluida la descripción, explicación y predicción. Las teorías descriptivas de la inteligencia describen qué es lo que hace la inteligencia como función del gobierno. Las teorías explicativas explican por qué la inteligencia hace lo que hace, para incluir por qué está organizada como está y los procesos asociados a ella. Las teorías predictivas proporcionan predicciones o, si es que están menos formalizadas, pronósticos sobre en qué estará involucrada la inteligencia como una función del gobierno en el futuro. Por último, las teorías normativas proporcionan evaluaciones de lo que la inteligencia debería (y lo que es más importante, no debería) hacer en función del gobierno.<sup>508</sup>

Esta clasificación podría ser un buen punto de partida y quizá la más aceptada, aunque en los últimos años han surgido enfoques divergentes que evitan la orientación post positivista, los cuales se denominan *Estudios Críticos de*

---

<sup>506</sup> Gill, Peter et. al. (eds.), *Developing Intelligence Theory: New Challenges and Competing Perspectives*, New York, Routledge, 2019.

<sup>507</sup> Marrin, Stephen, “Evaluating intelligence theories: current state of play”, en Gill, Marrin y Phythian (eds.), op. cit., nota 496, p. 13. Una idea similar la proporciona Patrick F. Walsh, quien considera que “el desafío más fundamental es filosófico”, pues trata de responder a qué es y qué hace la inteligencia en Walsh, Patrick F., *Intelligence and intelligence analysis*, London, Routledge, 2011, p. 284.

<sup>508</sup> Ídem.

*Inteligencia*, mismos que engloban los “enfoques retóricos y discursivos, crítico-culturales, feministas y posmodernos de la teorización de la inteligencia”.<sup>509</sup>

Pero de todos estos tipos de teorías, ¿cuál es la más adecuada para sentar las bases de un modelo de inteligencia para México? La respuesta no es tan fácil de responder, en parte por la notoria ausencia de estudios enfocados a países que no han tenido una tradición histórica en la creación y permanencia de servicios de inteligencia; por obvias razones existe una presencia mayoritaria -por no decir absoluta- de estudios enfocados a países que tienen una larga trayectoria histórica o que por su presencia global destinan una gran cantidad de recursos a esta función del gobierno.<sup>510</sup>

Un aporte a la teorización de la inteligencia dirigida a un país como México y con un enfoque prescriptivo debe estar sustentada en los siguientes principios:

1. **Principio de realidad nacional.** Las actividades de inteligencia responden a la realidad nacional de cada país. Es imprescindible respetar este principio para evitar replicar prácticas que corresponden a otras realidades y culturas.<sup>511</sup> Existen varios estudios que pueden sustentar la influencia de la realidad nacional en la configuración de los servicios de inteligencia de cada país.<sup>512</sup>
2. **Principio de no intervención.** Uno de los principales ámbitos de la inteligencia corresponde al rol de cada país en el mundo, existiendo países con una política intervencionista o con intereses de influencia internacional, mismos que tienen

---

<sup>509</sup> Bean, Hamilton, “Intelligence theory from the margins: questions ignored, and debates not had”, en Gill, Marrin y Phythian (eds.), op. cit., nota 119 p. 61.

<sup>510</sup> En el primer estudio comparativo de los servicios de inteligencia no se contempla ningún país hispanoamericano. Ver Godson, Roy, *Comparing Foreign Intelligence*, McLean, Pergamon-Brassey’s, 1988. En esta obra se acuñó el término “estudios de inteligencia”.

<sup>511</sup> Un estudio sobre la relevancia de la cultura en los servicios de inteligencia en Welch, Stephen, “Political culture: approaches and prospects”, en Davies, P. y Gustafson, K. (eds.), *Intelligence elsewhere: spies and espionaje outside the anglosphere*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2013, pp. 13-26.

<sup>512</sup> Un buen ejemplo en Stout, Mark y Warner, Michael, “Intelligence is as intelligence does”, en Gill, Marrin y Phythian (eds.), op. cit., nota 119, p. 51 a 60.

servicios de inteligencia exterior. México ha adoptado históricamente un rol de no intervención en la política interna de otros países, lo que excluiría la posibilidad de las acciones encubiertas. Sin embargo, no debe descartarse un servicio de inteligencia del exterior para las decisiones de defensa diplomática y económica.

3. **Principio de no militarización.** Los estudios de inteligencia pueden demostrar que existe una correlación entre el nivel de militarización de un país y los servicios de inteligencia; por ejemplo, EEUU, Rusia y China como potencias militares les corresponden grandes estructuras de inteligencia del exterior y militar. Los países pacifistas como México se limitan a tener servicios de inteligencia de defensa.
4. **Principio de control democrático.** Parece paradójico que uno de los países con más gasto en servicios de inteligencia corresponda a una de las democracias más longevas y consolidadas. Por otro lado, existen países no democráticos con servicios de inteligencia que operan sin las restricciones existentes en un Estado Democrático de Derecho. México debe establecer un modelo diseñado con pleno respeto al control democrático.
5. **Principio de seguridad ciudadana.** La justificación y causa del Modelo Nacional de Inteligencia debe ser siempre la seguridad ciudadana, siendo las actividades de inteligencia instrumentales para dicho.
6. **Principio de proporcionalidad.** Las actividades de inteligencia son potestades excepcionales del estado y su ejercicio debe estar supeditado a la proporcionalidad del delito que se combate y a los indicios que se tienen, privilegiando técnicas no intrusivas para evitar actos de molestia. Este principio viene a conciliar el conflicto existente entre el derecho a la seguridad de todos los ciudadanos y el derecho a la libertad de actos de molestia arbitrarios.



### *Modelo de inteligencia nacional*

El segundo proceso es sin duda el diseño de un Modelo Nacional de Inteligencia, sugiriendo que contenga los siguientes ámbitos que cubran las necesidades nacionales y que se integren en un Sistema Nacional de Inteligencia:

- *Inteligencia exterior*: responsable de fortalecer las decisiones en política exterior;
- *Inteligencia económica*: responsable de fortalecer la economía nacional, la competitividad industrial y la utilización eficiente de los recursos estratégicos;
- *Inteligencia de defensa*: responsable de la política de defensa nacional y el soporte a la autoridad civil en el combate del crimen organizado y fenómenos de alto impacto.
- *Inteligencia criminal*: responsable de la investigación y persecución de los delitos (en los fueros federal y estatales);
- *Inteligencia financiera*: responsable de apoyar la investigación y persecución de los delitos relacionados con lavado de dinero y corrupción;
- *Inteligencia policial*: responsable de la prevención de los delitos y el orden público, a un nivel más cercano del ciudadano.

*Tabla 5. Modelo de Inteligencia Nacional.*

Sistema Nacional de Inteligencia	
Subsistema de Seguridad Nacional	Subsistema de Seguridad Pública
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inteligencia exterior</li><li>• Inteligencia económica</li><li>• Inteligencia de defensa</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inteligencia criminal</li><li>• Inteligencia financiera</li><li>• Inteligencia policial</li></ul>

### *Marco constitucional y legal de la inteligencia*

Para configurar el modelo de inteligencia en un marco constitucional y legal, México debe optar por una Ley General que no solo satisfaga las exigencias de una debida

regulación, el cual es el objetivo inmediato de esta investigación, sino que también sea la base para la distribución de las competencias de los diferentes subsistemas, sus ámbitos, las potestades excepcionales que gozan y la supervisión y control. En consecuencia, se propone una reforma constitucional y la promulgación de la ley general.

1. **Marco constitucional.** Es necesario otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de actividades de inteligencia, expidiendo la Ley General respectiva.
2. **Legislación secundaria.** La Ley General que Regula las Actividades de Inteligencia debe contemplar por lo menos los siguientes aspectos:
  - a. Generalidades. Objetivo, definiciones, reglas de supletoriedad y principios rectores.
  - b. Inteligencia para la seguridad nacional. Debe establecer los ámbitos y estructuras del subsistema para la seguridad nacional, contemplando al menos lo siguiente:
    - i. Ámbitos: exterior, económica y defensa.
    - ii. Potestades excepcionales y técnicas especiales de investigación.
    - iii. Controles y supervisión de cada ámbito.
  - c. Inteligencia para la seguridad ciudadana
    - i. Ámbitos: Criminal, Financiera y Policial
    - ii. Técnicas de investigación
    - iii. Controles y supervisión
    - iv. Distribución de competencias (Federación, Estados y Municipios)

Esta nueva ley general debe sentar las bases del modelo nacional de inteligencia que requiere nuestro país para enfrentar las amenazas exteriores e interiores a la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. La misma implica no solo un nuevo paradigma en la toma de las decisiones sino también los cimientos para la construcción de una cultura de inteligencia necesaria e indispensable para que México logre preservar su integridad como Nación independiente y lograr un desarrollo armónico de todos sus habitantes.





## Bibliografía

### Libros y artículos

Aguayo, Sergio, *La Charola: una Historia de los Servicios de Inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.

Aguiar de Luque, Luis de, “Los límites de los derechos fundamentales”, *Revista del Centre de Estudios Constitucionales*, Núm. 14, enero-abril, 1993.

Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma: Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española*, Tomo II, Madrid, Aguilar, 1958.

Anderson, Richard, “Intelligence-led policing: A British perspective”, en Smith, A. (ed.), *Intelligence-Led Policing: International perspectives on policing in the 21st century*, Lawrenceville, International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts, 1997.

Andrew, Christopher, *Defend the Real: The Authorized History of MI5*, New York, Random House, 2009.

Baker, Lafayette C., *History of the United States Secret Service*, Philadelphia, Ed. L.C. Baker, 1867.

Baker, Thomas E., *Intelligence-Led Policing: leadership, strategies & tactics*, Flushing, Looseleaf Law Publications, 2015.

Bercaitz, Miguel Ángel, “Facultades discrecionales y facultades regladas ligadas o vinculadas a la ley”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XI, Buenos Aires, 1978, pp. 807-816.

Born, Hans y Caparani, Marina (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services*, Aldershot, Ashgate, 2007.

- Born, Hans y Leigh, Ian, *Hacia un Control Democrático de las Actividades de Inteligencia: Estándares Legales y Métodos de Supervisión*, Geneva, Parlamento Noruego-DCAF, 2005.
- Brage Camazano, Joaquín, *Los Límites a los Derechos Fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.
- Brito Melgarejo, Rodrigo, “El uso de sentencias extranjeras en los Tribunales Constitucionales: un análisis comparativo”, *InDret*, abril de 2010, [http://www.indret.com/pdf/720\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/720_es.pdf)
- Buckley, John, *Managing Intelligence: A Guide for Law Enforcement Professionals*, Boca Ratón, CRC Press, 2014.
- Cameron, Ian, *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.
- Camp, Roderic Ai, *Generals in Palacio: the military in modern México*, New York, Oxford University Press, 1992.
- Cane, Peter, *Administrative law*, 4<sup>th</sup> Ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Caparini, Marina, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States", en Born, Hans y Caparini, Marina (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services*, Hampshire, Ashgate, 2007, p. 3-24.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, D.F., Nostra-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Carter, David L., *Law Enforcement Intelligence: A guide for state, local, and tribal law enforcement agencies*, U.S. Department of Justice, 2009.
- Central Intelligence Agency, “The intelligence cycle”, <https://www.cia.gov/kids-page/6-12th-grade/who-we-are-what-we-do/the-intelligence-cycle.html>
- Centro Nacional de Inteligencia, “El ciclo de inteligencia”, <https://www.cni.es/es/queescni/ciclo/>

- Clancy, Thomas K., *The Fourth Amendment: Its history and interpretation*, Durham, Carolina Academic Press, 2008.
- Clark, Robert, Clark, Robert, *Intelligence Analysis: A target-centric approach*, 3th. Ed., Washington, DC, CQ Press, 2010.
- \_\_\_\_ *Intelligence Collection*, Thousands Oaks, CQ Press, 2014.
- Clasewitz, Carl von, *De la guerra*, Trad. Celer Pawlowsky, Madrid, Ministerio de Defensa, 1999.
- Cobarrubias, Sebastian de, *Tesoro de la lengua castellana o española*, <http://fondosdigitales.us.es/fondos/libros/765/16/tesoro-de-la-lengua-castellana-o-espanola/>
- Colby, Willian E., “Recruitment, training and incentives for better analysis”, en Godson, Roy (ed.), *Intelligence Requirements for the 1980’s: Analysis and Estimates*, Washington, DC, National Strategy Information Center, 1982.
- \_\_\_\_\_ “Intelligence secrecy and security in a free society”, en Maret y Goldman (eds.), *Government secrecy: Classics and contemporary readings*, London, Libraries Unlimited, 2009, pp. 477-486.
- Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Second Report: Freedom and Security under the Law*, v.1, P.V, (1981), p. 514, <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/mcdonald1979-81-eng/mcdonald1979-81-eng.htm>
- Corr, Kevin, “Sneaky but lawful: the use of sneak and peek search warrant”, *University of Kansas Law Review*, V.43, (1994-1995), p. 1103.
- Cotino Hueso, Lorenzo, *El modelo constitucional de las fuerzas armadas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- DCAF, *Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas*, Ginebra, 2003.
- \_\_\_\_\_ “Servicios de inteligencia”, *Fichas del DCAF*, Ginebra, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 02/2008.

- Del Carmen, Rolando V., *Criminal procedure: Law and practice*, 8<sup>th</sup> Ed., Belmont, Wadsworth, 2010.
- Díaz Fernández, Antonio (dir.), *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, Madrid, LID Editorial Empresarial, 2013.
- Dvornik, Francis, *Origins of Intelligence Services*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1974.
- Emmerson, Ben y Ashworth, Andrew, *Human Rights and Criminal Justice*, London, Sweet & Maxwell, 2001.
- Estévez, José Lois, “Sobre el concepto de ‘naturaleza jurídica’”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1956, no 4, p. 159-182.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Volume I: Member States’ legal frameworks*, Vienna, 2017.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.
- Field, Stewart y Pelsler, Caroline (eds.), *Invading the Private: State Accountability and New Investigative Methods in Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, 1998.
- Fuchs, Manfred, *Der österreichische Geheimdienst: Das zweitälteste Gewerbe der Welt*, Wien, Ueberreuter, 1994.
- Galdámez Zelada, Liliana, “El uso del derecho y jurisprudencia extranjera en los fallos del Tribunal Constitucional de Chile: 2006-2010”, *Rev. chil. derecho*, 2012, vol.39, n.1, pp.189-223, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372012000100008>
- García del Corral (trad.), *Cuerpo de Derecho Civil Romano: Digesto*, Barcelona, Jaime Molinas Editor, 1889, t.1°.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 53<sup>a</sup> ed., México, D.F., Porrúa, 2002.



- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo: Parte general*, 13<sup>a</sup> ed., v.1, Madrid, Ed. Tecnos, 2004.
- Garrido Ramos, Julio, *La Información en la Guerra: Misión de la 2<sup>a</sup> sección de Estado Mayor en campaña*, Madrid, Agencia Española de Librería, 1931.
- Gill, Peter, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, London, Frank Cass, 1994.
- \_\_\_\_\_ "Theories of intelligence: where are we, where should we go and how might we proceed", *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, Abingdon, Routledge, 2008.
- \_\_\_\_\_ *Intelligence Governance and Democratisation: a comparative analysis of the limits of reform*, Abingdon, Routledge, 2016
- Gill, Peter y Phytian, Mark, Gill, *Intelligence in an Insecure World*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge, Polity Press, 2012.
- Gill, Peter et. al. (eds.), *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, New York, Routledge, 2009
- \_\_\_\_\_ *Developing Intelligence Theory: New Challenges and Competing Perspectives*, New York, Routledge, 2019.
- Gleason, Paul y Gottselig, Glenn (eds.), *Financial Intelligence Units: An Overview*, Washington, DC, World Bank, 2004.
- Godfrey, E. Drexel, y Harris, Don R., *Basic Elements of Intelligence: A manual of theory, structure and procedures for use by law enforcement agencies against organized crime*, Washington, D.C., Law Enforcement Assistance Administration, 1971.
- Godson, Roy, *Comparing Foreign Intelligence*, McLean, Pergamon-Brassey's, 1988.
- Goldman, Jan, *Words of Intelligence: A Dictionary*, Lanham, The Scarecrow Press, 2006.

- Goldman, Zachary K. y Rascoff, Samuel J. (eds.), *Global Intelligence Oversight: Governing Security in the Twenty-First Century*, New York, Oxford University Press, 2016.
- González Hernández, Gustavo, "Los retos del poder legislativo en seguridad nacional", en *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2011.
- \_\_\_\_ "La participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico en México", *Cuadernos de Estrategia*, N°171, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, 2014, pp. 87-130, [www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno\\_Estrategia\\_171.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf)
- \_\_\_\_ *Inteligencia Política: las Disciplinas de Inteligencia al Servicio de un Decisor Político-Partidista*, [Tesis de Máster en Analista de Inteligencia], Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2014.
- \_\_\_\_ "Inteligencia criminal: una aproximación conceptual", *Revista Bien Común*, N°288, Ciudad de México, marzo de 2019, pp. 68-75.
- \_\_\_\_ "La seguridad: 12 años en transformación", *Tiempos de Derechos*, N°34, Ciudad de México, febrero de 2021, pp. 24-29
- Grosso, Beatriz Marina, "La redacción normativa: su estilo", *Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998, pp. 79-91.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (comp.), *Inteligencia Policial*, Ciudad de México, EAPDF, 2013.
- Halperin y Hoffman, *Freedom vs. National Security: Secrecy and Surveillance*, New York, Chelsea House Publishers, 1977.
- Hanks, Peter y McCAMUS, John D. (eds.), *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1989.
- Hastedt, Glenn P. (ed.), "Controlling Intelligence: defining the problem", *Controlling Intelligence*, Portland, Frank Cass, 1991

- Helms, Richard, *A Look Over My Shoulder: A life in the Central Intelligence Agency*, New York, Random House, 2003.
- Heuer, Richards J., *Psychology of Intelligence Analysis*, Washington, D.C., Central Intelligence Agency, 1999.
- Hobbes, Tomás, *Leviatan, o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, trad. ¿?, ed. ¿?, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Holt, Pat M., *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington, D.C., CQ Press, 1995.
- Hoffman, Daniel, *Governmental Secrecy and the Founding Fathers: a study in constitutional controls*, Westport, Greenwood Press, 1981.
- Kothari, C.R., *Research methodology: methods & techniques*, New Age International, New Delhi, 2004.
- Iturralde Sesma, Victoria, *Lenguaje Legal y Sistema Jurídico*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.
- Jiménez Moyano, Francisco, *Manual de Inteligencia y Contrainteligencia*, Sevilla, CISDE, 2012.
- Johnson, Loch K., *A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation*, Lexington, University Press of Kentucky, 1985.
- \_\_\_\_ “Controlling the CIA: a critique of current safeguards”, en Hastedt, Gleen P. (ed.), *Controlling Intelligence*, Portland, Frank Cass, 1991, pp. 46-81.
- \_\_\_\_ *Strategic Intelligence*, Westport, Praeger Security International, 2007, v.5, Intelligence and accountability: safeguards against the abuse of secret power.
- \_\_\_\_ *Handbook of Intelligence Studies*, Abingdon, Routledge, 2009
- \_\_\_\_ *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- \_\_\_\_ *National Security Intelligence: Secret Operations in Defense of Democracies*, Cambridge, Polity Press, 2012.

- Johnson, Samuel, *A dictionary of the English language*, 1785, [www.archive.org/details/dictionaryofengl01johnuoft](http://www.archive.org/details/dictionaryofengl01johnuoft)
- Kautilya, *Kautilya's Arthashastra*, trad. R. Shamasastri, [http://dharmarajya.swarnayug.org/uploads/1/2/1/8/12185983/arthashastra\\_of\\_chanakya.pdf](http://dharmarajya.swarnayug.org/uploads/1/2/1/8/12185983/arthashastra_of_chanakya.pdf)
- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- \_\_\_\_ *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, 2ª Ed., Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1978.
- Krizan, Lisa, *Intelligence Essentials for Everyone*, New York, Books for Business, 2003
- Laqueur, Walter, *A world of secrets: The uses and limits of intelligence*, New York, Basic Books, 1985.
- Law Reform Commission of Canada, *Criminal Law: Police Power*, Working paper 30, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1983.
- Leigh, Ian, "Democratic Control of Security and Intelligence Services: a legal framework", *Working Paper N°119*, Geneva, DCAF, 2003.
- Lowenthal, Mark M., *Intelligence: from secrets to policy*, 3a. Ed., Washington, DC, CQ Press, 2006.
- Ludendorff, Erick vom, *Der totale Krieg: Theorie und praxis 1943-1945*, Dresden, Postfach, 2011.
- Lustgarten, Laurence y Leigh, Ian, *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Martín Morales, Ricardo (coord.), *El Principio Constitucional de Intervención Indiciaria*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 2000.
- Martín Morales, Ricardo, *El Régimen Constitucional del Seguimiento Directo de Personas*, Granada, Editorial Comares, 2015.

- Melín, Angelica, “Con aprobación de Legislaturas estatales, declararán validez de la Guardia Nacional”, *MVS Noticias*, 14 de marzo de 2019, <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/con-aprobacion-de-legislaturas-estatales-declararan-validez-de-la-guardia-nacional/>
- Mitelman, Lawrence, “Preface to a theory of intelligence”, *Studies in Intelligence*, Washington, D.C., 18, no. 3, 1974.
- Montoya, Mario Daniel, *Informantes y Técnicas de Investigación Encubiertas: Análisis Constitucional y Procesal Penal*, 2ª edición, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001.
- Mota, Flavio, *Search and Seizure: the police officer patrolling within the Fourth Amendment*, Middletown, sin editorial, 2018.
- Navarro, Diego, *¡Espías! Tres Mil Años de Información y Secreto*, Madrid, Plaza Valdés y Editores, 2009.
- Nicolai, Walter, *Geheime Mächte: Internationale Spionage und ihre Bekämpfung im Weltkrieg und heute*, Leipzig, K. F. Koehler, 1925.
- Norton-Taylor, Richard, *In Defense of the Realm? The Case for Accountable Security Services*, London, The Civil Liberties Trust, 1990.
- O’Brien, Kevin, “Controlling the Hydra: a historical analysis of South African intelligence accountability”, en Born, Hans, *et. al.*, (eds.), *Who’s Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, Washington, D.C., Potomac Books, 2005, pp. 199-222.
- O’Leary, Margaret R., *The Dictionary of Homeland Security and Defense*, Lincoln, iUniverse, 2006.
- ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Ediciones Mundi-Prensa, 2002.
- ONU, *Criminal intelligence: Manual for front-line law enforcement*, United Nations Office for Drugs and Crime, New York, 2010,

<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html>

OSCE, *Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad*, Comité Especial, 91ª reunión plenaria del 3 de diciembre de 1994, <http://www.osce.org/es/fsc/41360?download=true>

OTAN, *NATO Glossary of terms and definitions (English and French)*, NATO Standardization Office, 2017, <http://nso.nato.int>

Pelayo Moller, Carlos María, “La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: Lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato”, en Esquivel, Gerardo et. al. (coords.), *Cien Ensayos para el Centenario*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, t.2., pp. 32-359.

Pérez Villalobos, M<sup>a</sup> Concepción, *Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 2002.

Piekalkiewicz, Janusz, *Weltgeschichte der Spionage: Agenten, Systeme, Aktionen*, München, Südwest Verlag, 1988.

Prieto de Pedro, Jesús, *Lenguas, Lenguaje y Derecho*, Madrid, Editorial Civitas, 1991.

Phythian, Mark, “Beyond the intelligence cycle?”, *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Routledge, 2013, pp. 1-8.

Ransom, Harry Howe, *Central Intelligence and National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1958.

\_\_\_\_\_ “A half century of spy watching”, en Johnson, Loch K., *Strategic Intelligence*, Westport, Praeger Security International, 2007, v.5, 183-194.

Ratcliffe, Jerry, *Intelligence-Led Policing*, Abingdon, Routledge, 2011.

Richards, Julian, *The art and science of intelligence analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

- \_\_\_\_\_ “Pedalling hard: Further questions about the intelligence cycle in the contemporary era”, en Phythian, Mark (ed.), *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Routledge, 2013, pp. 43-55.
- Romantz, David S. y Vinson, Kathleen E., *Legal Analysis: The Fundamental Skill*, 2<sup>nd</sup> ed., Durham, Carolina Academic Press, 2009.
- Rout, Leslie B. Jr. y Bratzel, John F., *The Shadow of War: German espionage and United States counterespionage in Latin America during WorldWar II*, Maryland, University Publications of America, 1986.
- Ruiz Miguel, Carlos, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, n°2, junio-noviembre 2007, pp. 13-46.
- Rumbelow, Donald, *I Spy Blue: The police and crime in the city of London from Elizabeth I to Victoria*, London, Cedric Chivers Limited, 1971.
- Sabin, Margery, *The Dialect of the tribe: speech and community in modern fiction*, New York, Oxford University Press, 1987.
- Sánchez Belmont, Óscar, *Inteligencia Sistémica. Análisis de su aplicación en la investigación del combate al crimen organizado*, Tesis de Doctor en Derecho, México, D.F., FES Aragón-UNAM, 2012, <http://132.248.9.195/ptd2012/septiembre/0684398/Index.html>
- Secretaría de Gobernación, *CISEN. 20 años de historia: Testimonios*, México, D.F., Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 2009.
- Secretaria de Marina, *Segundo Informe de Labores 2008*, [http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes\\_labores/2\\_inf\\_labores.pdf](http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/2_inf_labores.pdf)
- Schreier, Fred, “The need for efficient and legitimate intelligence”, en Born, Hans y Caparini, Marina (eds.), *Democratic control of intelligence services*, Hampshire, Ashgate, 2007, p. 42.
- Shakespeare, William, *La vida y la muerte del Rey Juan*, trad. de Pedro Serrano, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2001.

- Shanor, Charles A., *Counterterrorism Law: Cases and Materials*, New York, Thomson Reuters/Foundation Press, 2011.
- Siems, Mathias, *Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University, 2014.
- Sievert, Ronald J., *Cases and Materials on U.S. Law and National Security*, 3<sup>rd</sup> ed., Buffalo, William S. Hein & Co., Inc., 2012.
- Siljander, Raymond P. y Fredrickson, Darin D., *Fundamentals of Physical Surveillance*, Springfield, 2002.
- Smith, Adam, *Una Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, trad. Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- Stieber, Wilhelm, *The Chancellor's Spy. The revelations of the chief of Bismarck's secret service*, New York, Grove Press, 1979.
- Statsky, William P., *Legislative Analysis and Drafting*, 2<sup>a</sup> ed., St. Paul, West Publishing Co., 1984.
- Stuart, Douglas T., *Creating the National Security State: A history of the law that transformed América*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- Suetonio Tranquilo, *The Lives of the Caesars*, "Julio César", <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.02.0132>
- Svetaz, María Alejandra, "La elaboración de un proyecto legislativo", *Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998, pp. 143-152.
- Sweeney, Walter C., *Military Intelligence: a new weapon in war*, New York, NY, Frederick A. Stokes, 1924.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, "Doctrina", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, D.F., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. III, pp. 604-607.
- Tapia-Valdés, J.A., 'A typology of national security policies', *Yale Journal of World Public Order*, 9(10), 1982, pp. 10-39.
- Taylor, Paul W., *Normative Discourse*, Eaglewood Cliffs, Prentice-Hall, 1961.



- Torres Rosell, Nuria, *La Denuncia en el Proceso Penal*, Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1991.
- Tugendhat, Michael, *Liberty Intact: Human Rights in English Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Treverton, Gregory F., “Controlling covert action”, Gleen P. (ed.), *Controlling Intelligence*, Portland, Frank Cass, 1991, pp. 113-133.
- \_\_\_\_\_, *Intelligence for an Age of Terror*, New York, Cambridge University Press, 2011.
- Triana, Luis Alberto, “Crea Tamaulipas Unidad de Inteligencia Financiera”, *Laprensa.mx*, 31 de enero de 2018.
- Tsang, Steve, *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, London, Praeger Security International, 2007.
- Tugendhat, Michael, *Liberty Intact: Human Rights in English Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Tzy, Sun, *El Arte de la Guerra*, trad. Thomas Cleary, 35ª Ed., Madrid, EDAF, 2018.
- Ugarte, José Manuel, *Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Eficacia*, Guatemala, WOLA-SEDEM, 2000, <http://www2.congreso.gob.pe>
- U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military Terms*, Mechanicsburg, PA, Stackpole Books, 1999.
- U.S. Department of Justice, *Normas Analíticas de Policía*, 2a. ed., 2014, <http://ittacorp.org/wp-content/uploads/2014/08/LEAS-Spanish.pdf>
- U.S. Department of Justice, *Common Competencies for State, Local and Tribal Intelligence Analysts*, 2010, <https://www.ise.gov/resources/document-library/common-competencies-state-local-and-tribal-intelligence-analysts>
- U.S. Government, *Report to the President of the United States*, Commission on the Intelligence, Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, march 31, 2005, [https://fas.org/irp/offdocs/wmd\\_report.pdf](https://fas.org/irp/offdocs/wmd_report.pdf)

U.S. Government, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Office of the Director of National Intelligence 13 February 2018, <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf>

Vattel, E. de, *Derecho de Gentes o Principios de la Ley Natural*, París, Casa de Lecointe, 1836.

Vega Lamas, José Carlos, “La función de la inteligencia en los niveles estratégico operacional y táctico”, Navarro, Diego y Velasco, Fernando (eds.), *El Alma de la Victoria: Estudios sobre inteligencia estratégica*, Plaza y Valdés, 2009, pp. 149-166.

Velasco, Fernando et. al. (eds.), *La Inteligencia como Disciplina Científica*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, 2010.

\_\_\_\_ “Democracia y Servicios de Inteligencia: Ética para qué”, en González Cussac, José Luis, *Inteligencia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.

Villamil, Francisco, “Doctrina”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1993, t. IX, pp. 185-186.

Villamizar, Andrés, *La Reforma de Inteligencia: Un Imperativo Categórico*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

Walsh, Patrick F., *Intelligence and intelligence analysis*, London, Routledge, 2011.

Walton, Timothy, *Challenges in Intelligence Analysis: Lessons from 1300 BC to the Present*, New York, Cambridge University Press, 2010.

Warner, Michael, “Wanted: a definition of ‘intelligence’”, *Studies in Intelligence*, v.46, n°3, Washington, DC, Central Intelligence Agency, 2002, pp. 15-22.

\_\_\_\_ “Intelligence as risk shifting”, en Gill, Peter et al. (eds.), *Intelligence theory*, Abingdon, Routledge, 2009, pp. 16-32.

\_\_\_\_ *The Rise and Fall of Intelligence. An International Security History*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2014.

Williams, Victoria, *Surveillance and Intelligence Law Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Wright, Peter, *Cazador de Espías*, México, D.F., Javier Vergara Editor, S.A., 1987.

## **Legislación y tratados**

Cámara de los Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, D.F., 10 de diciembre de 2002.

Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., 18 de junio de 2008.

Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, México, D.F., 7 de febrero de 2014.

Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 29 de enero de 2016.

Congreso Constituyente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857*, Querétaro, 5 de febrero de 1917.

Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 4 de octubre de 1824, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto que aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en varios artículos constitucionales*, México, D.F., 2 de junio de 1942.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Reformas al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la*

*República en Materia Federal y al Código Federal de Procedimiento Penales*, México, D.F., 29 de julio de 1970.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, D.F., 26 de diciembre de 1986.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Instituciones de Crédito*, México, D.F., 18 de julio de 1990.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, México, D.F., 7 de noviembre de 1996.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal*, México, D.F., 18 de mayo de 1999.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Seguridad Nacional*, México, D.F., 31 de enero de 2005.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, D.F., 2 de enero de 2009.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, México, D.F., 29 de mayo de 2009.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas*, México, D.F., 9 de junio de 2009.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, México, D.F., 5 de julio de 2010.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, México, D.F., 14 de junio de 2012.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, México, D.F., 17 de octubre de 2012.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., 14 de marzo de 2014.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Ciudad de México, 9 de mayo de 2016.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Ciudad de México, 18 de julio de 2016.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Ciudad de México, 30 de noviembre de 2018.

*Convención Americana sobre Derechos Humanos*, aprobada el 18 de diciembre de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

*Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, Italia, firmado el 13 de diciembre de 2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, firmada el 9 de diciembre de 2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005.

Cortes Generales, *Constitución Española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978.

Cortes Generales, *Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 7 de mayo de 2002.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, [www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983.

Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993.

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril de 2004.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 2010.

Ministerio de Guerra de España, *Reglamento para el servicio de información en campaña*, Madrid, Imprenta y talleres del Ministerio de Guerra, 1935.

ONU, *Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, A/HRC/14/46, Asamblea General, Nueva York, mayo 17, 2010.

Presidencia de Gobierno, *Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 24 de enero de 2012.

Presidencia de Gobierno, *Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 7 de junio de 2018.

Presidencia de la República, *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, D.F., Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 1996.

Presidencia de la República, *Reglamento del Estado Mayor Presidencial*, México, D.F., 8 de marzo de 2010.

Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, México, D.F., 16 de agosto de 2013.

Presidencia de la República, *Reglamento Interior de la Secretaría de Marina*, Ciudad de México, 17 de noviembre de 2015.

Presidencia de la República, *Decreto por el que se adiciona el artículo 88 al Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional*, Ciudad de México, 15 de julio de 2019.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito*, 20 de abril de 2009.

Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional*, Ciudad de México, 4 de julio de 2017.

Secretaría de Marina, *Manual de Organización General de la Secretaría de Marina*, Ciudad de México, 20 de febrero de 2018.

U.S. Congress, *La Constitución de los Estados Unidos de América 1787*, National Archives, <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>.

U.S. Congress, *National Security Act*, septiembre 18, 1947, texto original en <https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>

U.S. Congress, *National Security Act of 1947*, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf>

### **Jurisprudencia y decisiones judiciales**

Amparo Directo 25/98, *Semanario Judicial de la Federación*, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, t. III, enero a junio de 1989, p. 295.

Comisión Europea de los Derechos Humanos, *McVeigh, O'Neill and Evans v United Kingdom*, Applications nos. 8022/77, 8025/77 y 8027/77, <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-95663&filename=001-95663.pdf>

Corte Europea de los Derechos Humanos, *Klass and others v. Germany*, Application no. 5029/71, 6 de setiembre de 1978.

Comisión Europea de los Derechos Humanos, *Hewitt & Harmon v. The United Kingdom*, Application No. 20317/92, <http://echr.ketse.com/doc/20317.92-en-19930901/view/>

Corte Interamericana de los Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros*, Sentencia, 19 de setiembre de 2006.

INAI, *Resolución al Recurso de Revisión de Gustavo González Hernández vs. PGR*, Expediente RRA0058/18, Ciudad de México, 14 de febrero de 2018.

INAI, *Resolución al Recurso de Revisión de Gustavo González Hernández vs. Policía Federal*, Expediente RR0683/18, 2 de mayo de 2018.

INAI, *Resolución al Recurso de Revisión de Gustavo González Hernández vs. SESNSP*, Expediente RRA1362/18, Ciudad de México, 2 de mayo de 2018.



Policía Federal, *Oficio N°PF/OCG/DGE/1942/2018*, Ciudad de México, 6 de abril de 2018.

Tesis Reg. 291084, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, 5ª Época, t. II, enero de 1918, p. 272,

Tesis P./J. 40/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, julio de 1996, p. 5.

Tesis P./J. 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2000, t. XI, p. 549.

Tesis II.2o.P. J/22, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2006, t. XXIV, p. 1194.

Tesis 2a./J. 144/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 351.

Tesis XVII.1o.P.A. J/19, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1052.

Tesis 1a./J. 38/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 139.

Tesis I.4o.C.312 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2011, t. XXXIII, p. 2283.

Tesis 1a./J. 139/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2011, l. III, t. 3, p. 2057.

Tesis I.4o.A.42 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, l. XVIII, t. 3, marzo de 2013, p. 1897.

Tesis: I.4o.A.17 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, l. XIX, t. 3, abril de 2013, p. 2110

Tesis: I.4o.A.19 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, julio de 2013, l. XXII, t. 2, p. 1386.

Tesis IV.2o.A.30 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, septiembre de 2013, l. XXIV, t. 3, p. 2628.

Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, febrero de 2014, l. 3, t. I, p. 396.

Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2014, l. 6, t. I, p. 539.

Tesis P./J. 42/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, junio de 2014, l. 7, t. I, p. 43.

Tesis XXVII.3o.6 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, marzo de 2015, l. 16, t. III, p. 2507.

Tesis 1a. XCIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1ª Sala, Décima Época, l. 16, t. II, marzo de 2015, p. 1096.

Tesis P./J. 15/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2015, l. 18, t. I, p. 43.

Tesis 1a. XXVI/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, febrero de 2016, l. 27, t. I, página 669.

Tesis 2a./J. 4/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, l. 38, t. I, enero de 2017, p. 490.

Tesis I.2o.A.E.45 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, l. 39, t. III, febrero de 2017, p. 2325.

Tesis III.2o.P.115 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2017, l. 43, t. IV, p. 3048.

Tesis XXVII.3o.47 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, l. 48, noviembre de 2017, t. III, p. 1959.

Tesis 2a./J. 46 /2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, mayo de 2018, l. 54, t. II, p. 1270.

Tribunal Constitucional de España, *Sentencia 11/1981*, Pleno, 8 de abril, <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/11>

Tribunal Constitucional de España, *Sentencia 98/2000*, Sala Primera, 10 de abril, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4082>

Tribunal Constitucional de España, *Sentencia 42/2014*, Madrid, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 10 de abril de 2014.

Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, *Klass and Others v. Germany*, Application no. 5029/71, 6 de septiembre de 1978.

U.S. Supreme Court, *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/389/347/>

U.S. Supreme Court, *Alabama v. White*, 496 U.S. 325 (1990), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/496/325/>

U.S. Supreme Court, *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/1/>



## **Anexo I**

### **La Guardia Nacional y sus potestades de inteligencia**

#### National Guard and its intelligence powers

RESUMEN: La creación de la Guardia Nacional ha sido anunciada como un elemento fundamental de la nueva estrategia de seguridad pública en México. Sin embargo, el análisis de la configuración constitucional y legal de sus potestades de inteligencia muestra una sorprendente similitud con la actual Policía Federal. Esta similitud bien puede ser interpretada como una continuidad de la policía federal, pero con un ingrediente de militarización en sus primeros años de vida.

PALABRAS CLAVE: Guardia Nacional; potestades de Inteligencia; agencias de seguridad pública.

ABSTRACT: The creation of the National Guard has been announced as a fundamental element of the new law enforcement strategy in Mexico. However, the analysis of the constitutional and legal framework of its intelligence powers shows a striking similarity with the current Federal Police. This similarity may well be interpreted as a continuity of the federal police, but with an ingredient of militarization in its first years of life.

KEYWORDS: National Guard; intelligence powers; law enforcement agencies.

### **Introducción.**

La creación de la Guardia Nacional es sin duda una de las principales reformas que marcarán la presente administración federal que encabeza el presidente López Obrador. La propuesta enredo los primeros pasos de la presente administración en una guerra de ataques y críticas que lo acusaban de mentiroso y contradictorio. También le implicó vencer varios obstáculos y tabúes en un periodo muy corto de tiempo, lo cual fue posible por el amplio apoyo electoral que recibió en las urnas y que se reflejó en una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que la propuesta inicial no logró imponerse en todos sus aspectos, la parte esencial se mantuvo, pues la creación de un cuerpo civil de seguridad pública con naturaleza militar es una realidad en su configuración constitucional y legal, al menos en su etapa inicial.

Pero independientemente del debate político que desató dicha reforma, los estudiosos del derecho estamos obligados al análisis detallado de sus diversas potestades y atribuciones, pues en nuestro contexto nacional la sola idea de tener un cuerpo de seguridad pública militarizado evoca la represión e impunidad que han gozado las fuerzas armadas a decir de un sector importante de la sociedad y en especial de sectores de izquierda que fueron víctimas, a decir de ellos, de las violaciones sistemáticas a sus derechos humanos por parte de las fuerzas armadas inclusive las militares.

El presente ensayo está dedicado al análisis de las potestades de la Guardia Nacional para la generación de inteligencia según la configuración constitucional y legal. Para comprender debidamente el resultado de dicha configuración, se hace un repaso al contexto de las decisiones en las arenas discursiva y legislativa, así como a ciertos aspectos generales de la institución, los cuales constituyen una novedad en la conformación de la estructura de seguridad del Estado Mexicano, en especial la pretendida naturaleza militar de dicha institución.

## **1. El discurso prelegislativo**

El actual presidente Andrés Manuel López Obrador abordó por primera vez el tema de la participación del ejército en las labores de auxilio a la seguridad pública cuando Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En una obra que publicó en 2004 y que fue un claro indicio de sus aspiraciones para contender en la campaña presidencial que se avecinaba, Obrador afirmó:

De acuerdo con la Constitución, el objetivo fundamental de las Fuerzas Armadas es salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de México. En este marco se inscribe la labor de protección que realizan en instalaciones estratégicas para el país.

Asimismo, es necesario que una institución, con la experiencia y la disciplina del Ejército,  **siga participando en el combate al narcotráfico.**<sup>513</sup>

Sin embargo, a finales de 2011 y en plena efervescencia electoral para la campaña presidencial, López Obrador afirmó en una entrevista radiofónica con Carmen Aristegui lo siguiente: "si gano la Presidencia sacaré al Ejército de las calles en seis meses".<sup>514</sup> Esta postura fue comunicada ya formalmente en menos de tres meses a través de su plataforma de YouTube donde divulgó el siguiente mensaje:

"Tenemos que ir sacando al ejército de las calles; el ejército no está preparado para esta función, es otro su encargo, es defender la soberanía nacional, y no debe de seguirse exponiendo al ejército; es una institución que debemos de cuidar todos; no tocaba al ejército. Tenemos que ir regresando al ejército en la medida en que se va profesionalizando la policía. Ese es mi plan, creo que nos va llevar seis meses en ir regresando el ejército para que sea la policía federal, la nueva policía federal la que se haga cargo de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública".<sup>515</sup>

Quizá el momento más candente en la supuesta postura anti militar de Obrador fue cuando acusó al ejército de tener responsabilidad por la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa, Guerrero. Esta acusación se dio en respuesta de la provocación que sufrió cuando uno de los padres de los 43 normalistas desaparecidos en Ayotzinapa lo acusaron de ser responsable, pues apoyó el ascenso del actual Gobernador del Estado de Guerrero proveniente de las filas del PRD. En

---

<sup>513</sup> López Obrador, Andrés M., *Un proyecto alternativo de Nación: hacia un cambio verdadero*, México, Grijalbo, 2004, p. 119. La negrita es mía.

<sup>514</sup> Redacción Animal Político, "Si gano la Presidencia sacaré al Ejército de las calles en seis meses: AMLO", *Animal Político*, 16 de noviembre de 2011, <https://www.animalpolitico.com/2011/11/explica-amlo-su-republica-amorosa/>

<sup>515</sup> López Obrador, Andrés, "Mensaje AMLO 6 de febrero del 2012", *Regeneración TV*, [16:28], <https://youtu.be/53rKQb5N2C8>. Es importante señalar que al inicio de su mensaje hace una referencia a la importancia de la inteligencia en los siguientes términos: "Hace falta el que haya inteligencia; no estoy hablando de espionaje, sino de inteligencia; hay que seguirle la pista al dinero, pero en fin...".

respuesta a dicha provocación callejera afirmó tajante: “El reclamo es al Estado, no a nosotros, el reclamo es al régimen, el reclamo tiene que ser a (Enrique) Peña Nieto, a las fuerzas armadas, a quienes intervinieron en ese crimen; no a nosotros. Es una gravísima confusión, lamentable”.<sup>516</sup>

Más allá pues de ese incidente -donde sus detractores lo acusaron de difamar a las instituciones militares del país-, Obrador mantuvo una continuidad en su propuesta de retirar al ejército de las labores de seguridad pública hasta la campaña electoral de 2018, pero con una variante importante: en marzo de 2017 en gira por Veracruz como presidente nacional de MORENA propone la creación de “una guardia nacional” para que no haya tortura, masacres, violaciones a los derechos humanos ni se utilice al Ejército para reprimir al pueblo”.<sup>517</sup>

Esta propuesta no tuvo mayor ni debate público ni eco en los meses siguientes. Pero lo que sí resulta muy extraño es su ausencia en la Plataforma Electoral registrada por la coalición “Juntos Haremos Historia” ante el Instituto Nacional Electoral en diciembre de 2017. Es extraña la propuesta que vendría a ser uno de los principales cambios de política al inicio de la administración actual, no mereció ninguna mención en dicho documento; no se abordó la multicitada idea de retirar al ejército de las calles ni se dijo nada de crear una guardia nacional.<sup>518</sup>

Una vez que es declarado vencedor de la elección, preparó su plan en materia de seguridad pública, el cual presentó el 14 de noviembre de 2018 y donde sin tapujos

---

<sup>516</sup> Esquivel, J., “Reclamen a Peña y al Ejército por lo de Ayotzinapa, no a mí: AMLO”, *Proceso*, 15 de marzo de 2017, <https://www.proceso.com.mx/478180/reclamen-a-pena-al-ejercito-lo-ayotzinapa-a-mi-amlo>

<sup>517</sup> Canchola, A., “Sería un error eliminar Estado Mayor Presidencial”, *El Universal*, 25 de marzo de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/03/25/seria-un-error-eliminar-estado-mayor-presidencial>

<sup>518</sup> Juntos Haremos Historia, *Plataforma electoral y programa de gobierno*, Instituto Nacional Electoral, <https://www.ine.mx/convenios-de-coalicion/>



propone al fin la creación de la Guardia Nacional en los siguientes términos: “Se propondrá la modificación de los términos de la fracción XV del artículo 76 constitucional a fin de conformar la Guardia Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo Federal en: la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia en todo el país”.<sup>519</sup>

Asimismo, propone el retiro del ejército, pero aceptando que dicho proceso debe ser paulatino, porque “ante la crisis de violencia delictiva e inseguridad que vive el país, y dada la descomposición e ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública”.<sup>520</sup> En consecuencia, el retiro del ejército se realizará mientras se consolida la Guardia Nacional, la cual “debería asumir a mediano plazo las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas”.<sup>521</sup>

## **2. El proceso legislativo**

A tan solo unos días de la presentación del mencionado plan de seguridad, la fracción parlamentaria de MORENA presentó la iniciativa de reforma constitucional

---

<sup>519</sup> López Obrador, Andrés M., *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, p. 15, [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)

<sup>520</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>521</sup> *Ídem.*

en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.<sup>522</sup> En su exposición de motivos argumentaba que dicha reforma planteaba resolver dos problemas:

...los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses.<sup>523</sup>

La iniciativa presentada proponía la creación de la guardia Nacional como una institución “civil” de seguridad pública. Sin embargo, en el proceso de dictaminación fue modificada para que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) tuviera injerencia en la misma, es decir, con un dándole un carácter dual según se puede observar en el texto aprobado en comisiones respecto al artículo 21 que se analiza en la siguiente tabla:

---

<sup>522</sup> Grupo Parlamentario de MORENA, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Gaceta Parlamentaria*, n°5159-II, 20 de noviembre de 2018.

<sup>523</sup> *Ibid.*, p. 134.

**Tabla 6.** Comparación entre iniciativa y dictamen.

INICIATIVA	DICTAMEN
<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.</p> <p>La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.</p>	<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones; <b>y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación.</b> Lo anterior, en los términos dispuestos en su ley orgánica.</p>
<p><b>FUENTE:</b> Elaboración propia con base al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, n°5198-III, 16 de enero de 2019. La negrita es mía.</p>	

Esta redacción fue motivo de un intenso debate, pues tocaba un tabú relativa a la militarización del país, por lo que sufrió modificación previa a la elaboración de la minuta y su remisión a la colegisladora. Este sería el primer freno a la injerencia de la SEDENA y fue matizada por una Junta de Jefes de Estado Mayor.

El segundo freno a la injerencia de la SEDENA sucedió en la Cámara de Senadores, la cual modificó la totalidad de la redacción de la controvertida adición al artículo 21 según apreciar en la siguiente tabla comparativa de las minutas:

MINUTA DE LOS DIPUTADOS	MINUTA DE LOS SENADORES
<p>La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una <b>Junta de Jefes de Estado Mayor</b> compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad,</p>	<p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p>
<p><b>FUENTE:</b> Elaboración propia con base al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, n°5228-III, 28 de febrero de 2019. La negrita es mía.</p>	

Esta redacción de la adición al artículo 21 constitucional fue el texto que finalmente obtuvo el consenso de ambas cámaras y se concretó la reforma de creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, configurándose como párrafos décimo primero y décimo segundo de dicho artículo.<sup>524</sup> Cabe señalar que el carácter civil de todas las instituciones de seguridad pública quedó reafirmado con la adición que dice “incluyendo la Guardia Nacional” al décimo párrafo del artículo 21 quedando como sigue: “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ...”.<sup>525</sup>

Con respecto al retiro paulatino de las fuerzas armadas militares de las labores de auxilio en la seguridad pública, la reforma incluyó expresamente dicho proceso en

---

<sup>524</sup> Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019, p. 12.

<sup>525</sup> *Ídem*.

su artículo quinto transitorio quedando como sigue: “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.<sup>526</sup>

### **3. Aspectos generales de la Guardia Nacional**

#### *3.1. Naturaleza ¿civil o militar?*

La iniciativa presentada por la fracción parlamentaria de MORENA mencionaba en su exposición de motivos que la Guardia Nacional desde el siglo XIX tenía “carácter militar”, citando a otros países: “Ya en el siglo XIX [la Guardia Nacional] tenía carácter militar, al igual que lo tienen en el presente formaciones como la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros italiana. Continúa diciendo la iniciativa que la nueva corporación debía adscribirse al ámbito castrense:

Existen, pues, razones de peso, tanto de índole histórica como internacional, para adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense, y la primera de esas razones es de carácter urgente: los institutos militares nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional desde el próximo 1 de diciembre y, simultáneamente, a capacitar a los futuros integrantes de la institución.<sup>527</sup>

Es probable que dicha motivación sirviera a los integrantes de la comisión de Puntos Constitucionales a modificar las adiciones propuestas al artículo 21 y decir con claridad en una norma constitucional que la Guardia Nacional dependería en

---

<sup>526</sup> *Ídem.*

<sup>527</sup> Grupo Parlamentario de MORENA, *op. cit.*, p. 134.

cuanto a la disciplina a la secretaría de la defensa. Pero lo que si resulta evidente es la confusión entre dos modelos distintos de organización militarizada y que comparten denominaciones similares, es decir, la Guardia Nacional creada en México en 1846 siguiendo el modelo francés y que en la actualidad encuentra su más autentico representante en la *National Guard* de los americanos; y, por otro lado, la Guardia Civil española.

La Guardia Civil española nace en gran medida por la inexistencia de un cuerpo armado con funciones de policía, según expresa su ordenamiento de creación:

El orden social reclama este auxilio [una fuerza especial de protección y seguridad pública], el Gobierno ha menester una fuerza siempre disponible para proteger las personas y las propiedades; y en España donde la necesidad es mayor por efecto de sus guerras y disturbios civiles, no tiene la sociedad ni el Gobierno más apoyo ni escudo que la Milicia o el ejército, inadecuados para llenar este objeto cumplidamente o sin perjuicios.<sup>528</sup>

En su configuración originaria, la Guardia Civil estaba adscrita de manera al Ministerio de Gobernación y al Ministerio de Defensa, con una redacción muy similar a la propuesta por la Comisión de Puntos Constitucionales en su dictamen.<sup>529</sup> El Real Decreto de su creación estipulaba en su artículo 1º: “Se crea un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería, bajo la dependencia del ministerio de la Gobernación de la Península, y con la denominación de Guardias civiles”. Más adelante, en el artículo 7º prescribía que el cuerpo de guardias civiles “en cuanto a la organización y disciplina depende de la jurisdicción militar”. Pero es difícil en un análisis superficial determinar qué implicaciones tenía esta propuesta en el contexto de aquel país. La Guardia Civil en la actualidad tiene a decir de su página web una “naturaleza militar”, explicando lo siguiente: “La

---

<sup>528</sup> Ministerio de la Gobernación de la Península, *Real Decreto de Creación de la Guardia Civil*, Gaceta de Madrid, 31 de marzo de 1844, [http://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-03-28\\_RD\\_xCreacixn\\_GCx-Gaceta.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-03-28_RD_xCreacixn_GCx-Gaceta.pdf)

<sup>529</sup> Ver Tabla 1.

Guardia Civil responde en su organización y funcionamiento al modelo de instituto armado de naturaleza militar. No es un modelo nuevo pues en el momento de su creación ya se encuentran ejemplos tan destacados como la Gendarmería Nacional Francesa o los *Carabinieri del Piamonte*, antecedente de la actual *Arma dei Carabinieri italiana*".<sup>530</sup> La ley que actualmente regula la Guardia Civil es muy clara en ese aspecto y reza en su artículo noveno:

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por: **a)** El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior. **b)** La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.<sup>531</sup>

En el caso de México, la configuración constitucional resultante del proceso legislativo es de un cuerpo estrictamente civil, militarizado solo en su estructura de grados y en su etapa de transición dispuesta en el Artículo Transitorio Segundo de la reforma constitucional.<sup>532</sup>

El proceso de consenso le privó a México de una estructura de naturaleza dual como la Guardia Civil española, la cual ha demostrado ser muy eficaz para combatir ciertos fenómenos o amenazas a la seguridad que a la luz del principio de proporcionalidad requieren una fuerza armada con una cohesión y profesionalización superior a las policías estatales o federal, pero también sin llegar a involucrar al ejército cuya formación profesional es estrictamente para la guerra.

---

<sup>530</sup> Guardia Civil, *Naturaleza militar*, <http://www.guardiacivil.es>

<sup>531</sup> Jefatura del Estado, *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Boletín Oficial del Estado, núm. 63, 14 de marzo de 1986, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>

<sup>532</sup> Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 13.

Sin embargo, debemos reconocer que esta conjetura obliga a realizar una investigación a fondo que permita desentrañar las características de la Guardia Civil española y su denominada naturaleza militar, la cual cumple con los estándares de la OSCE. Es quizá la solución que requiere nuestro país para enfrentar el crimen organizado transnacional.

### *3.2. Una nueva policía federal*

La Policía Federal desaparecerá en dieciocho meses y la Guardia Nacional absorberá gradualmente todos sus recursos, según se desprende de varios artículos transitorios de La Ley de la Guardia Nacional. Por ejemplo, el término de dieciocho meses como último plazo está dispuesto en la fracción IV del artículo sexto, el cual dice que “dentro de un plazo no mayor de dieciocho meses deberá concluirse la transferencia a la Guardia Nacional de todas las divisiones y unidades administrativas de la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana gestionará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los acuerdos de transferencia”.<sup>533</sup>

La transferencia de recursos humanos, materiales y financieros se realizará siguiendo los lineamientos que para tal efecto se expidieron.<sup>534</sup> En consecuencia, la Policía Federal, con más de veinte años de existencia, deja de existir y da paso a la Guardia Nacional, que en esencia es una nueva policía federal.

---

<sup>533</sup>Congreso de la Unión, *Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019.

<sup>534</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal*, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2019.



### 3.3. Funciones de seguridad

La Ley de la Guardia Nacional en su artículo 4 establece la principal función de la nueva organización Estipula que es “una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado” de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

El artículo 5 complementa su función de cuerpo de seguridad prescribiendo que “el objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios”.

## 4. Potestades particulares en inteligencia

Las potestades de la Guardia Nacional para la generación de inteligencia se analizan a la luz de los Principios Normativos que sirven como criterio de evaluación del marco normativo.<sup>535</sup> Cabe recordar que los principios básicos para una regulación adecuada de las actividades de inteligencia son tres:

- *Ámbito de competencia delimitado*: las estructuras o agencias estatales que tienen potestad para generar inteligencia deben tener un ámbito de competencia definido con claridad a nivel de legislación secundaria. Por ejemplo, la seguridad nacional, dentro del cual es común adscribir la subversión, pero debe estar expresamente y no deducir que es parte de las amenazas a la seguridad nacional.
- *Potestades excepcionales expresas*: la generación de inteligencia supone la obtención de datos a través de diversas fuentes, incluso aquellas que implican

---

<sup>535</sup> González Hernández, Gustavo, *La regulación de las actividades de inteligencia en México*, Tesis de Doctorado de la Facultad de Derecho, México, UNAM, pp. 81-134.

un acto de molestia o limitación al derecho a la vida privada; las estructuras o agencias estatales que generen inteligencia deben tener enlistadas aquellas potestades excepcionales para obtener dicha información. No basta una disposición genérica que les permita “generar información”, sino que deben establecer los métodos permitidos.

- *Principio de supervisión y control:* las potestades excepcionales representan una amenaza a la democracia, por lo que deben establecerse normas que permitan el control de las actividades de inteligencia. No basta una norma general que hable de control sin la garantía de un control eficaz, sino que deben establecerse las potestades expresas de supervisión a la entidad o comisión que realice dicho control.

#### 4.1. *Ámbito de competencia delimitados*

En términos generales, la Guardia Nacional tiene como función la seguridad pública, según lo analizamos en el apartado anterior. Pero el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. En consecuencia, cabe preguntar ¿cuál de estos ámbitos o dimensiones comprendidos en la seguridad pública le compete a la Guardia Nacional?

La respuesta la encontramos en los artículos 6 y 7 de la Ley de la Guardia Nacional, de los cuales podemos deducir el siguiente ámbito de competencia:<sup>536</sup>

---

<sup>536</sup> **Artículo 6.** Son fines de la Guardia Nacional: I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

**Artículo 7.** Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá: I. Aplicar, de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional

- a) La prevención de delitos y faltas administrativas; y
- b) La investigación de delitos, pero bajo la conducción del ministerio público.

El análisis de esos dos ámbitos nos permite establecer que el ámbito exclusivo de la Guardia Nacional es la dimensión preventiva de los delitos, puesto que la investigación solo podría hacerla bajo la conducción del ministerio público. Este ámbito de prevención del delito era más claro en la Ley de la Policía Estatal, la cual disponía en la fracción III del artículo 2 que uno de los objetivos de la Policía Federal era “prevenir la comisión de los delitos”, especificando en el artículo 5 qué tipo de acciones comprendía dicha prevención en los siguientes términos:

La investigación para la prevención de los delitos... es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Es probable que quienes diseñaron el ámbito de acción de la nueva institución no hayan caído en cuenta de la importancia de prescribir que tipo de acciones comprende la investigación para la prevención. Por ejemplo, si se desea prevenir un ataque terrorista, las potestades de obtención de información de los países

---

de Seguridad Pública; II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas; III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función; IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; V. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública; VI. Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal; VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

industrializados es más amplia, para poder tener eficacia en frustrar o interferir en dicho ataque. El principio de proporcionalidad se aplica para que el Estado disponga de las potestades necesarias para alcanzar los fines de protección de la vida y los bienes de sus ciudadanos ante este tipo de amenazas irregulares.

#### *4.2. Potestades excepcionales expresas*

##### *4.2.1. Obtener información en lugares públicos*

La fracción V del artículo 9 establece como atribución la de “recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva”.

Esta atribución es en realidad una copia fiel e idéntica de fracción VI del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, donde ya se había acuñado el término de “inteligencia preventiva”.

La atribución establece como límites En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a “la vida privada de los ciudadanos”, por lo que aquellos datos obtenidos con afectación a la vida privada “carecen de todo valor probatorio”.

##### *4.2.2. Establecer red de informantes*

El artículo 9 en su fracción XXXIX le otorga la potestad para “desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos”. Al igual que en el rubro anterior, dicha potestad no es una novedad y es una copia fiel de la fracción XLIII del artículo 8° de la Ley de la Policía Federal.

El área que le compete ejercer dicha atribución, según Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, es la Dirección General de Inteligencia. La fracción XXXV del artículo 33 prescribe que debe “proponer políticas para el manejo de fuentes en la

sociedad que permita generar inteligencia policial en apoyo a las distintas unidades de la Institución”.<sup>537</sup>

Dicho reglamento también cataloga a los informantes como una “técnica especial de investigación para la prevención. En su artículo 246 las define como “los procedimientos extraordinarios de actuación policial, encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito de prevenir la comisión de delitos y, en su caso, combatirlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público”.

Asimismo, el artículo 245 establece que el objeto del empleo de dichas técnicas es “la prevención del delito a través de la recopilación de información sobre la ruta, procedencia y destino de las operaciones ilícitas y, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, de hechos constitutivos de delitos; así como de aquélla que permita identificar la composición, estructura, recursos y toda actividad delictiva”.

#### 4.2.3. Usuarios simulados

La Guardia Nacional podrá realizar operaciones con usuarios simulados, según lo establece la fracción VI del artículo 9 de la ley en los siguientes términos: “llevar a cabo operaciones... de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables”. El Comandante de la Guardia Nacional es el que autoriza este tipo de operaciones. La fracción X del artículo 15 de la ley le concede la atribución de “ordenar operaciones... de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención de los delitos”.

El reglamento concede una definición legal de operación con usuario simulado. El artículo 256 lo define como “el operativo específico mediante el cual integrantes de

---

<sup>537</sup> El reglamento fue publicado recientemente. Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 2019.

la Institución se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio como si se tratara de cualquier ciudadano con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos”.

La Dirección General de Inteligencia tiene la responsabilidad de implementar las operaciones de usuarios simulados. La fracción XXXIV del artículo 33 del reglamento prescribe que dicha dirección tiene la obligación de “implementar, previa autorización del Comandante, operaciones... de usuarios simulados, que permitan la recolección, análisis, evaluación y explotación de la información para prevención del delito, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como designar a los integrantes que realizarán dichas operaciones”. Podrá participar en su implementación la Dirección general Científica según lo dispone más adelante la fracción XIX del artículo 36 del citado cuerpo normativo.

El reglamento también establece en su artículo 257 los requisitos que deberán contener la autorización de una operación con usuarios simulados, los cuales son:

- I. La identificación del lugar o lugares donde se realizará la intervención;
- II. La duración de la operación de usuario simulado, y
- III. El responsable de la operación, y la persona o personas que harán de usuarios simulados y sus nombres clave.

#### *4.2.4. Operaciones encubiertas*

La Guardia Nacional también podrá realizar operaciones con usuarios simulados, según lo establece la fracción VI del artículo 9 de la ley en los siguientes términos: “llevar a cabo operaciones encubierta... en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables”. El Comandante de la Guardia Nacional es el que autoriza este tipo de operaciones. La fracción X del artículo 15 de la ley le concede la atribución de “ordenar operaciones encubiertas... para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención de los delitos”.

La definición legal de operación encubierta se encuentra en el reglamento de la ley, el cual la define en su artículo 248 como “la actuación de agentes policiales, que ocultando su verdadera identidad, tengan como fin infiltrarse en el medio criminógeno para recopilar, analizar y aplicar la información obtenida para la prevención y, en su caso, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, para el combate al delito”. Más adelante en su artículo 250 se establecen las dos figuras que pueden utilizarse en una operación encubierta:

- **Agente encubierto**, que es el integrante que bajo una identidad supuesta se involucra en estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos, con el objeto de identificar a los participantes, así como de obtener información necesaria en la investigación para prevenir actos delictivos.
- **Informante**, es la persona que suministra información útil, oportuna y suficiente para actividades de investigación e inteligencia para la prevención de los delitos, así como para la localización y detención efectiva de personas respecto de las cuales exista un mandamiento ministerial o judicial con el fin de cooperar en la investigación o cumplimiento de los mandatos ministeriales o judiciales.

La Dirección General de Inteligencia tiene la responsabilidad de implementar las operaciones encubiertas. La fracción XXXIV del artículo 33 del reglamento prescribe que dicha dirección tiene la obligación de “implementar, previa autorización del Comandante, operaciones encubiertas... que permitan la recolección, análisis, evaluación y explotación de la información para prevención del delito, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como designar a los integrantes que realizarán dichas operaciones”. Podrá participar en su implementación la Dirección general Científica según lo dispone más adelante la fracción XIX del artículo 36 del citado cuerpo normativo.

La autorización de una operación encubierta debe realizarse por el Comandante y cumpliendo los siguientes requisitos:

- I. La identificación del lugar o lugares donde se realizará la operación;

- II. La duración de la operación encubierta, que no podrá ser mayor a un año, a menos que exista autorización expresa del Comandante, y
- III. El responsable de la operación, el o los integrantes a infiltrarse y sus nombres clave, que sólo serán del conocimiento del Comandante y del Director General de Inteligencia.

#### *4.2.5. Solicitar información a compañías de telefonía*

De conformidad con la fracción XXVI del artículo 9 de la Ley, la Guardia Nacional puede solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, “la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos”.

Dicho precepto obliga a la autoridad judicial a resolver la solicitud “en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación”. Esta potestad es muy importante porque las áreas de inteligencia pueden realizar análisis de inteligencia relevantes tanto con los registros telefónicos que contienen fecha, hora y ubicación de la comunicación, así como la localización en tiempo real.

Solo el Comandante puede hacer la solicitud, según lo prescribe el artículo analizado, reforzándose en la fracción XII del artículo 19 del reglamento de la ley.

#### *4.2.6 Intervención preventiva de comunicaciones*

La Ley de la Guardia Nacional en su artículo 100 otorga la facultad de intervenir las comunicaciones 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 y con el Código Nacional de Procedimientos Penales. El precepto dispone que “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”.

La redacción es prácticamente idéntica al artículo 48 de la Ley de la Policía Federal, pero existe una modificación substancial. Mientras que en la Policía Federal solo podría firmar la solicitud el Comisionado General, en la Guardia Nacional se permite que dicha solicitud la puedan firmar el Comandante o el titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, lo cual puede observarse como una laxitud en el control, pues la intervención exclusiva del titular obliga a un mayor cuidado en la decisión de utilizar esta fuente, considerada la más intrusiva en la disciplina de inteligencia.

La intervención de comunicaciones no puede solicitarse por cualquier delito, sino que está restringida a ciertos delitos, en observancia al principio de proporcionalidad de la acción investigativa. El artículo 103 de la Ley de la Guardia Nacional establece en cuáles delitos procede la intervención.<sup>538</sup> Una novedad

---

<sup>538</sup> **Artículo 103.** La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en relación con los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan: **I.** En el Código Penal Federal: a) El de evasión de presos, previsto en el artículo 150; b) El que se cometa contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero; c) El de corrupción de menores o incapaces, previsto en los artículos 200, 201 y 201 bis; d) El de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Capítulo II, del Título Octavo; e) El de turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis; El de lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad

respecto a la Ley de la Policía Federal es la inclusión de los delitos contenidos en la ley general sobre desaparición forzada.

#### *4.3. Normas complementarias de control*

Una novedad de la Ley de la Guardia Nacional con relación a la Ley de la Policía Federal es la inclusión de un capítulo dedicado al “**Control Parlamentario**”, donde le otorga la intervención al Senado para su ejercicio.

Aunque parece una muy buena intención, desgraciadamente dicho control se limita solo a “recibir” y “autorizar un informe anual de las actividades realizadas por la institución. El **artículo 96** de la ley dispone que “al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior”. El **artículo 97** desglosa

---

para resistirlo, previsto en el artículo 204; g) El de explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208; h) El de asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo; i) El de homicidio relacionado con la delincuencia organizada; j) El de tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter; k) El de robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis; l) Los previstos en el artículo 377; m) El de extorsión, previsto en el artículo 390, y n) El de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis; **II.** En la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el delito de introducción clandestina de armas de fuego en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; **III.** En la Ley General de Salud, el delito de tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis; **IV.** En la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159; **V.** En la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en ella; **VI.** En la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y **VII.** En la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

cual debe ser el contenido de dicho informe en trece rubros de información.<sup>539</sup> El artículo 98 prescribe que el Senado puede solicitar datos adicionales a los rubros legales dentro de los quince días siguientes a la presentación del informe.

El control de agencias o estructuras que están dotadas de potestades excepcionales para generar inteligencia no puede ejercerse con eficacia de esta manera. Los principios de la debida regulación de las actividades de inteligencia nos obligan a crear mecanismos y procedimientos que se realicen incluso con la debida reserva, para garantizar la preservación de aquella información que está clasificada. El

---

<sup>539</sup> **Artículo 97.** El informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República contendrá, al menos, los rubros siguientes: **I.** Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales; **II.** El despliegue territorial de la Guardia Nacional; **III.** El número de efectivos desplegados; **IV.** El número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de la misma; **V.** El número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales; **VI.** El número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional; **VII.** El número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas; **VIII.** El número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas; **IX.** El número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación a las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las equivalentes de las entidades federativas; **X.** Los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios; **XI.** El número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos; **XII.** El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, y **XIII.** La estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.

control propuesto en estos cuatro artículos dista mucho de cumplir con dichos principios y será un rubro pendiente aún en el fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas.

## **Conclusiones**

Los inicios de las aspiraciones presidenciales de Obrador están marcados por su propuesta de dar continuidad a la política de participación del Ejército en el combate al narcotráfico. Esta postura fue modificada radicalmente en la efervescencia de la campaña presidencial de 2012 cuando propone retirarlo y crear una nueva policía federal. En la campaña presidencial de 2018 incorpora de manera tímida la propuesta de crear una guardia nacional, la cual terminó siendo una de sus principales reformas constitucionales al inicio de su gobierno para dotar al Estado Mexicano de una fuerza civil de naturaleza militar que replica en esencia el modelo de la Guardia Civil española.

El análisis del proceso legislativo nos permite también concluir que la Guardia Nacional viene a configurarse como una nueva policía federal y es muy difícil encontrar cuales son las novedades que garantizarán una política distinta en materia de seguridad. Muchos expertos coinciden que su configuración es prácticamente igual que la Policía federal, pudiendo evidenciarse en la incorporación de textos normativos idénticos en los reglamentos de ambas leyes.

La similitud de atribuciones, estructuras y procedimientos entre la Guardia Nacional y la Policía Federal es asombrosa. El análisis de las potestades excepcionales para la generación de inteligencia prácticamente se replicó y solo se actualizaron los numerales en las nuevas disposiciones.

Pero dejando a un lado el análisis de las potestades de inteligencia que es motivo del presente ensayo, surge la siguiente preocupación: ¿podrá la nueva Guardia Nacional combatir el difícil fenómeno de la impunidad y violencia que generan las organizaciones del crimen organizado? ¿Qué hace diferente a la nueva Guardia

Nacional que permita prever mayor eficacia que la obtenida por la Policía Federal? Es cierto que este cuestionamiento no es motivo del presente trabajo, pero es pertinente plantearlo como parte de las conclusiones del mismo y para provocar una línea de investigación nueva.

### **Fuentes consultadas para este anexo**

Canchola, A., “Sería un error eliminar Estado Mayor Presidencial”, *El Universal*, 25 de marzo de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/03/25/seria-un-error-eliminar-estado-mayor-presidencial>

Cámara de Diputados, *De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Gaceta Parlamentaria, n°5198-III, 16 de enero de 2019.

\_\_\_, *De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Gaceta Parlamentaria, n°5228-III, 28 de febrero de 2019.

Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019.

\_\_\_, *Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019.

Esquivel, J., “Reclamen a Peña y al Ejército por lo de Ayotzinapa, no a mí: AMLO”, *Proceso*, 15 de marzo de 2017.

González Hernández, Gustavo, *Las actividades de inteligencia en México: principios para su debida regulación*, Tesis de Doctorado de la Facultad de Derecho, México, UNAM, 248 pp. Trabajo no publicado.

Guardia Civil, *Naturaleza militar*, <http://www.guardiacivil.es>

Grupo Parlamentario de MORENA, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria, n°5159-II, 20 de noviembre de 2018.

Jefatura del Estado, *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Boletín Oficial del Estado, núm. 63, 14 de marzo de 1986, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>

Juntos Haremos Historia, *Plataforma electoral y programa de gobierno*, Instituto Nacional Electoral, <https://www.ine.mx/convenios-de-coalicion/>

López Obrador, Andrés M., *Un proyecto alternativo de Nación: hacia un cambio verdadero*, México, Grijalbo, 2004.

\_\_\_, “Mensaje AMLO 6 de febrero del 2012”, *Regeneración TV*, <https://youtu.be/53rKQb5N2C8>

\_\_\_, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, [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)

Ministerio de la Gobernación, *Real Decreto de Creación de la Guardia Civil*, Gaceta de Madrid, 31 de marzo de 1844, [http://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-03-28\\_RD\\_xCreacixn\\_GCx-Gaceta.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-03-28_RD_xCreacixn_GCx-Gaceta.pdf)

Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 2019.

Redacción Animal Político, "Si gano la Presidencia sacaré al Ejército de las calles en seis meses: AMLO", *Animal Político*, 16 de noviembre de 2011.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal*, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2019.