

DERECHO Y SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

José Julián DOMÍNGUEZ ARROYO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aproximación jurídica al concepto de seguridad nacional*. III. *Funciones de la seguridad nacional en el derecho mexicano*. IV. *Seguridad nacional y seguridad pública: elementos para un análisis jurídico*. V. *Estado de Derecho y control sobre la inteligencia para la seguridad nacional en México*.

I. INTRODUCCIÓN

Derecho y seguridad nacional son expresiones que comparten las dificultades propias del lenguaje natural.¹ Ello responde a la pluralidad de significados que pueden enunciar –ambigüedad–; a la indeterminación de su campo de aplicación –vaguedad–; y a la reacción que pueden generar frente a auditorios específicos –emotividad–. Lo anterior ha provocado un desacuerdo conceptual acerca del objeto que describe cada una de esas expresiones. Se trata, pues, de un verdadero problema de definición.²

Ambos casos son ejemplos de conceptos controvertidos, susceptibles de adoptar los más diversos sentidos, en función del contexto –temporal, político, ideológico– en el que sean empleados. Son

¹ Es el lenguaje hablado o escrito para propósitos generales y ordinarios de comunicación; se distingue de los lenguajes formalizados –propios, por ejemplo, de la lógica simbólica y del pensamiento matemático–, que se caracterizan por su precisión, esto es, por la ausencia de problemas de ambigüedad, de vaguedad y de emotividad.

² Eliminar ambigüedades, reducir la vaguedad de las expresiones lingüísticas e influir en las actitudes o emociones de los destinatarios de dichas expresiones, constituyen justamente tres de los propósitos básicos de las definiciones. Cfr. Copi, Irving M., *Introducción a la lógica*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, pp. 124-128.

expresiones, pues, que carecen de una significación universalmente válida. El desacuerdo conceptual responde entonces a los diferentes contextos operativos en los que cada una de dichas expresiones es utilizada. No es igual, por ejemplo, describir la seguridad nacional en un entorno de guerra fría que en uno de guerra contra el terrorismo.

Sin ánimo de proveer soluciones al problema de la definición de seguridad nacional, importa señalar, sin embargo, que en el país existe un consenso legal básico en torno al significado de esa expresión. En efecto, el Legislador mexicano estipuló en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), en vigor desde febrero de 2005,³ una noción operativa que le proporciona a esa expresión un umbral de significado.

Más allá de la pertinencia de analizar el acierto o no de la definición legal de seguridad nacional –tarea que supera el objeto de este estudio–, lo cierto es que en México existe una definición formalmente válida, obligatoria desde el punto de vista jurídico. Se trata de una aportación fundamental del derecho mexicano, que le provee a la seguridad nacional de una definición instrumental y operativa que permite procesarla en la práctica.⁴

La regulación de la seguridad nacional en México no es patrimonio exclusivo de la ley especial de la materia. Existen en el orden jurídico nacional diversas disposiciones que prevén funciones jurídicas específicas sobre el particular. La existencia de una definición normativa en la materia contribuye a dar claridad y operatividad a dichas funciones jurídicas, al menos desde un punto de vista aproximativo, pues, como se verá, la definición contenida en la LSN limita su ámbito material de validez normativa a ese ordenamiento jurídico.

Resulta igualmente relevante analizar las nociones de seguridad pública y de seguridad nacional a la luz de consideraciones estricta-

³ La LSN vigente tiene su origen en la iniciativa presentada por los entonces senadores Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres durante la LIX Legislatura, en la sesión de fecha 30 de octubre de 2003; fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.

⁴ “La seguridad es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de Derecho democrático. La seguridad instalada en las instancias de la filosofía política ha exigido al derecho –a través de las normas– la provisión de definiciones instrumentales y operativas para llegar al terreno de la praxis y de la eficacia”. Parejo Alfonso, Luciano y Roberto Dromi, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 9.

mente jurídicas. Para ello se analizarán las normas constitucionales y legales que regulan el ejercicio de esas funciones del Estado, a fin de identificar los elementos conceptuales que las caracterizan, que permiten delimitar la frontera entre ambas y definir sus puntos de contacto. Dicho análisis jurídico tendrá un propósito eminentemente práctico, pues de él se desprenderá la identificación de la inteligencia como uno de los principales instrumentos de actuación de la seguridad nacional.

Finalmente, se abordará el instrumento de la inteligencia para la seguridad nacional en el entorno de un Estado de Derecho. Ello permitirá entender el alcance del principio de legalidad como base de legitimidad en la materia⁵ e identificar los controles jurídicos y democráticos establecidos por la Constitución y por la legislación mexicana al ejercicio de las atribuciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y de otras instancias de seguridad nacional. De lo anterior será posible concebir que la misión de los servicios de inteligencia y de seguridad en un Estado democrático de derecho, se encuentra estrechamente vinculada con el mantenimiento de la constitucionalidad del Estado, es decir, con la vigencia de los derechos fundamentales y con la funcionalidad de los poderes y de las instituciones públicas.

II. APROXIMACIÓN JURÍDICA AL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

La regulación especializada de la seguridad nacional y de sus instrumentos de actuación en México constituye un evento reciente.⁶ Hasta

⁵ “El Estado de Derecho es un elemento fundamental e indispensable de la democracia. Los servicios de seguridad y de inteligencia sólo pueden considerarse legítimos si son establecidos por ley y sus poderes provienen del régimen legal”. Born, Hans e Ian Leigh, *Hacia un control democrático de las actividades de inteligencia: estándares legales y métodos de supervisión*, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas y Comité de Supervisión de Inteligencia del Parlamento Noruego, traducción a cargo de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los organismos y actividades de inteligencia de Argentina, 2005, p. 18.

⁶ En Estados Unidos, por ejemplo, la primera regulación especializada en materia de seguridad nacional (*National Security Act*) se expidió al término de la Segunda Guerra Mundial, el 26 de julio de 1947. En otros países, sin embargo, la regulación es mucho más reciente. Es el caso de Argentina, cuya Ley de Inteligencia Nacional fue promulgada el 3 de diciembre de 2001; de España, cuya Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia es

antes de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de abril de 2004, que otorga facultades expresas al Congreso de la Unión para legislarla, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones (artículo 73, fracción XXXIX-M), y al Presidente de la República para preservarla (artículo 89, fracción VI),⁷ no existían las bases constitucionales para expedir una legislación federal especial.⁸

Antes de la reforma constitucional en comento la regulación de la seguridad nacional se encontraba, tal y como se describirá en el apartado siguiente, dispersa en diversos ordenamientos jurídicos. En todo caso, se trataba de una regulación difusa, relativa a una pluralidad de materias y propósitos que asignaban también funciones diversas a la invocación de la seguridad nacional.

En ninguno de los casos se proveía una definición de seguridad nacional que diera elementos conceptuales para hacer operativas las funciones que le asignaban las normas del orden jurídico nacional. La única excepción, sólo aplicable para los efectos de ese ordenamiento jurídico, era la definición de seguridad nacional contemplada en el artículo 3, fracción XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).⁹

La necesidad de dar significado jurídico a la seguridad nacional aparece como una de las principales motivaciones manifestadas por los autores de las iniciativas de reforma constitucional y de LSN. Así, por ejemplo, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma

del 6 de mayo de 2002; y de Colombia, cuya Ley 1288 (de Inteligencia y Contrainteligencia) fue publicada apenas el 5 de marzo de 2009.

⁷ Dicha reforma constitucional tuvo como origen la iniciativa presentada por el entonces diputado Omar Fayad Meneses, durante la LVIII Legislatura, en la sesión de fecha 8 de noviembre de 2001; fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de abril de 2004.

⁸ A pesar de la ausencia de un marco regulatorio especial en la materia lo cierto es que en la literatura nacional ya existía el planteamiento de regular las actividades de inteligencia para la seguridad nacional. Cfr. Alegre Rabiela, Alejandro, "Hacia una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional" en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 101, agosto de 1999, pp. 1-4.

⁹ La LFTAIPG fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de junio de 2002. En su artículo 3, fracción XII se define a la seguridad nacional como las "acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad, que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional".

a los artículos 73 y 89 constitucionales, presentada el día 8 de noviembre de 2001, se decía que "la ausencia de un concepto definido y de una adecuada y suficiente legislación y de un marco normativo en esta materia amplia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de riesgo y un alto grado de discrecionalidad..."¹⁰

Similar preocupación estaba presente en la exposición de motivos de la iniciativa de la nueva LSN, de fecha 30 de octubre de 2003:

En el artículo 3 la iniciativa de ley introduce un concepto de seguridad nacional. Su inclusión obedece a la necesidad de contar con parámetros objetivos para delimitar la materia de seguridad nacional, a fin de otorgar seguridad jurídica a los particulares y, a la vez, eficacia y claridad a la autoridad. Aun cuando el concepto es ambicioso en su esencia, la definición de lo que es materia de seguridad nacional se impone como una de las piedras angulares de la iniciativa de ley, más con el afán de otorgar una base sólida y concreta de apoyo al esquema jurídico, con la pretensión de validez universal.¹¹

Como resultado de lo anterior, el artículo 3 del texto vigente de la LSN establece que, para efectos de ese ordenamiento jurídico, "...por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano...", que contribuyan al cumplimiento de determinados fines.¹² La definición legal descrita constituye una novedad y un esfuerzo encomiables —aun cuando existe ya un antecedente de definición legal en el texto de la LFTAIPG—, por proveer a la expresión seguridad nacional de un marco de referencia semántica que goce de validez normativa, esto es, de obligatoriedad.

¹⁰ *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Porrúa y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura, t. XIV, 2006, p. 553.

¹¹ *Gaceta del Senado la República*, LIX Legislatura, núm. 18, año 2003, jueves 30 de octubre, p. 4.

¹² "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. VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes".

La propuesta, sin embargo, tal y como ocurre con cualquier definición operativa a nivel legislativo, no está exenta de problemas jurídicos. En primer lugar destaca, contrario a la “pretensión de validez universal” atribuida por los autores de la iniciativa de LSN al concepto de seguridad nacional en la exposición de motivos, la restricción del campo de aplicación de la definición, pues la ley vigente establece que la definición de seguridad nacional vale únicamente para efectos de ese ordenamiento jurídico. ¿Cuál es entonces el significado que debe atribuirse a la expresión seguridad nacional en las más de treinta leyes federales mexicanas –distintas de la LSN– que contienen dicha mención?

Sobre el particular se advierte que el Titular del Ejecutivo Federal, con fecha 21 de abril de 2009, presentó al Senado de la República una iniciativa de reformas y adiciones a la LSN que, entre sus múltiples propósitos, busca rectificar la autorrestricción en comento. Con tal fin, el artículo quinto transitorio del proyecto de decreto dice que “las referencias hechas a la seguridad nacional y a la seguridad interior en otras leyes administrativas de carácter federal, se entenderán en los términos de las disposiciones previstas en la presente ley”. El efecto de esta norma, en caso de aprobarse en sus términos por el Congreso de la Unión, será el de dotar de un significado uniforme a la expresión seguridad nacional, haciéndolo conforme a la definición estipulada por la ley especial en la materia.

Un segundo problema tiene que ver con la forma en la que se describe a la seguridad nacional en la definición legal. Concebir a la seguridad nacional como una serie o un conjunto de “acciones”, respecto de las cuales se omite descripción alguna, le imprime una textura abierta, una indeterminación tal que puede generar confusiones al momento de aplicar la definición normativa, pues ésta no ofrece propiedades mínimas de concreción –¿qué clase o qué tipo de acciones deben ser calificadas como de seguridad nacional?–.¹³

¹³ Existen opiniones contrarias respecto al tipo de acciones que configuran las propiedades de concreción del concepto normativo de seguridad nacional. Por ejemplo, Carla Huerta considera: “...la Ley de Seguridad Nacional recurre a la enunciación de acciones que pueden ser consideradas como de seguridad nacional (artículo 3o.), y al emitir una lista complementaria de los hechos que pueden legalmente ser calificados como amenazas a la seguridad nacional *sic* (artículo 5o.), pretende cerrar el margen de la discrecionalidad al no incluir algún concepto jurídico indeterminado como podrían ser el de paz o interés públi-

Este último problema no reside propiamente en la vaguedad conceptual, pues todo concepto, en la medida en la que es expresado mediante un lenguaje natural, presenta problemas de indeterminación. La vaguedad, pues, no es por sí misma un defecto normativo. Es más, en el derecho mexicano, el Poder Judicial de la Federación ha admitido la existencia de conceptos jurídicos indeterminados¹⁴ y ha identificado su funcionalidad en el sistema normativo, particularmente cuando dichos conceptos entrañan ejercicios de valoración, por parte de la autoridad administrativa, por los fines que tutelan –la seguridad nacional calificaría justamente como un concepto jurídico indeterminado a la luz de diversos criterios jurisprudenciales–.¹⁵

cos”. A pesar de lo anterior, la propia autora concluye calificando la definición normativa de seguridad nacional como un concepto jurídico indeterminado en sí mismo: “Considero, finalmente, que es posible sostener que el concepto de interés público subyace al de seguridad nacional en el artículo 3o. de la Ley, lo cual hace a este concepto dos veces indeterminado a pesar de la enumeración de casos que justifican la acción hecha por la *sic* Ley de Seguridad Nacional”. Huerta Ochoa, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Cisneros Fariás, Germán, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Seguridad Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 141.

¹⁴ “Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de la realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. Por ejemplo: la mayoría de edad se produce a los dieciocho años; el plazo para interponer los recursos de reposición o de alzada es de un mes (...) la aplicación de tales conceptos en los casos concretos se limita a la pura constatación, sin que se suscite (...) duda alguna en cuanto al ámbito material a que tales conceptos se refieren. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto (...) La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación”. García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo I*, Madrid, Thomson Civitas, 2004, p. 465.

¹⁵ “Conceptos jurídicos indeterminados. La forma de actualizarlos al caso concreto exige un proceso argumentativo que debe reducir la discrecionalidad y las apreciaciones subjetivas, eliminando la arbitrariedad”. Definir un concepto jurídico indeterminado puede ser complejo y requerir de una especial valoración, sobre todo cuando el lenguaje empleado en su redacción implique conceptos científicos, tecnológicos, axiológicos, económicos, políticos, sociológicos o de otras disciplinas, pues de suyo requiere acudir a ellas. Frente a tal caso es menester acudir a valores, principios e intereses que resulten compatibles con el fin de los actos administrativos para esclarecer el contenido y alcance de dichos conceptos. Por tanto, la subsunción puede ser discutible y opinable e implica estar en zonas de incertidumbre

Para superar el problema de textura abierta que dificulta hacer determinable la definición normativa de seguridad nacional, esto es, para identificar las propiedades que permitirían concretar el conjunto de “acciones” destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la LSN, presentada el 21 de abril de 2009 al Senado de La República, propone en el artículo 3, fracción I, una nueva definición de seguridad nacional, a saber:

La condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que se preserva a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a riesgos y amenazas que atenten en contra de los objetivos del proyecto nacional.

A fin de hacer operativa la definición anterior, la propia iniciativa presidencial propone en su artículo 4, párrafo cuarto, una serie de supuestos que configuran los objetivos del proyecto nacional,¹⁶ mis-

decisorio o probabilidad que necesariamente conducen a una discrecionalidad cognitiva o de juicio. Sin embargo, tener que sortear tales imprecisiones y vaguedad en la apreciación intelectual y cognoscitiva no es en realidad un caso de discrecionalidad ni de apreciaciones subjetivas. Efectivamente, al tenor de la intelección de los fines de la norma, aunado a la estimación de valores, políticas, principios e intereses en conflicto, todo ello situado en su contexto e interactuando, se obtiene que la autoridad debe encontrar una solución o respuesta en el caso concreto. Para completar la idea conviene distinguir que los conceptos jurídicos indeterminados pueden ser: a) Conceptos de experiencia que consisten en apreciar hechos; la competencia del Juez es ilimitada y b) Conceptos de valor donde además de apreciar los hechos, se implican juicios de valor que pueden ser técnicos, por ejemplo, impacto ambiental, interés público, utilidad pública. Ello exige un proceso argumentativo en el que entran en juego valoraciones político-morales vigentes en el medio social pues sólo así es posible adscribir un significado a los conceptos indeterminados frente a la situación prevaleciente, de suerte que la autoridad debe motivar cómo es que valoró y connotó, hecho y derecho, ya que a pesar de las apariencias se trata de un esquema condicional en el que se debe aplicar la regla a través de la subsunción y asignación de las consecuencias que el fin de la norma exige atender –intención y propósito del sistema normativo–. Así pues, la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados reduce la discrecionalidad administrativa, eliminando la arbitrariedad de todo aquello que deba ser juzgado en términos de legalidad o justicia, pues la interpretación del concepto no necesariamente deriva del texto de la disposición que lo establece, sino del sentido contextual del ordenamiento”. Registro núm. 177342. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, septiembre de 2005, p. 1431. Tesis: I.4o.A.59 K. Tesis aislada. Materia(s): Común.

¹⁶ “Los objetivos del proyecto nacional orientarán las políticas, acciones, recursos y medios del Sistema, y comprenderán: I. La preservación de la soberanía e independencia

mos que se identifican con principios consagrados por la Constitución mexicana, identificados por un sector de la teoría constitucional como decisiones políticas fundamentales,¹⁷ esto es, como determinaciones sobre la existencia y la forma de ser del Estado, adoptadas por el Poder Constituyente originario.¹⁸

nacionales; II. El mantenimiento del orden constitucional y la gobernabilidad democrática, respetando las garantías individuales y los derechos humanos; III. 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; IV. La preservación del régimen democrático, republicano, federal y representativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundado en el constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural de la población; V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales, y VI. Los que determine el Titular del Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo conforme a la ley de la materia y al artículo 7 de esta Ley”. De alguna manera, el artículo 3 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2006, incorpora ya una noción similar a la de los objetivos del proyecto nacional al establecer que las acciones previstas en el artículo 3 de la LSN constituyen los “intereses permanentes de la seguridad nacional”.

¹⁷ “...la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo en la democracia y del monarca en la monarquía auténtica (...) Estas decisiones políticas fundamentales (...) son más que leyes o normaciones; son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo (...) y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones (...) su singularidad externa se caracteriza en el hecho de que sólo pueden ser reformadas o suprimidas mediante el procedimiento dificultado de reforma”. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 47-49.

¹⁸ Sobre el particular, y conforme al proceso legislativo correspondiente, en sesión del 22 de abril de 2010, el Pleno del Senado de la República, como Cámara de origen, aprobó el dictamen a la iniciativa presidencial en mención. No modifica de manera sustancial la propuesta de reforma al concepto de seguridad nacional, ni los supuestos que configuran los objetivos del proyecto nacional; únicamente los vincula en un sólo artículo de la forma siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- I. Seguridad Nacional: La condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, cuya preservación es una función a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a Riesgos y Amenazas que atenten en contra de:
 - a. La soberanía e independencia nacionales;
 - b. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
 - c. La unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - d. La preservación del régimen democrático, republicano, federal y representativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Esta última novedad funda una conexión importante entre la legislación especial en materia de seguridad nacional y la Constitución mexicana. En efecto, la Constitución se asume a sí misma como un proyecto nacional; el artículo 26 constitucional, segundo párrafo, determina claramente que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

De lo anterior se desprende que los fines del proyecto nacional contenidos en el texto constitucional califican como objetivos nacionales permanentes. Dichos fines constitucionales –identificados como decisiones políticas fundamentales– constituyen determinaciones sobre la existencia y la forma de ser del Estado mexicano, tales como la aceptación de los principios de soberanía popular, división de poderes y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos; la adopción de una forma de Estado federal y de una forma de gobierno republicana, representativa y democrática; entre otros.

A esos fines constitucionales que configuran el proyecto nacional, a esos objetivos nacionales permanentes, deben alinearse, lo dice el artículo 26, segundo párrafo de la ley fundamental, los objetivos de la planeación. Estos últimos calificarían, desde el punto de vista de la teoría de la seguridad nacional, como objetivos nacionales contingentes o variables, respecto de los cuales el Presidente de la República en turno tiene prerrogativas de definición a través del Plan Nacional de Desarrollo.¹⁹

La viabilidad del proyecto nacional, de los objetivos nacionales permanentes, viene dada por una serie de instrumentos que la Constitución otorga a los poderes públicos a través de facultades específicas. En este sentido, el artículo 25 constitucional, párrafo primero, establece que la Constitución protege la seguridad de individuos, grupos y clases sociales, y que corresponde al Estado mexicano proveer el

e. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales; y

f. La preservación del territorio nacional y de su población considerando su afectación general por factores de orden ambiental, climático, químico o físico, o bien por acciones que expongan a éstos a siniestros de carácter colectivo”.

¹⁹ En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2007, el Presidente de la República definió como primer objetivo nacional “garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia”.

pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de esos individuos, grupos y clases sociales, esto es, brindar seguridad.

Dentro de los instrumentos constitucionales con los que cuenta el Estado mexicano para asegurar la viabilidad del proyecto nacional destacan numerosas facultades del Poder Ejecutivo Federal, tales como:

- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, en apego a los lineamientos establecidos por el artículo 89 constitucional, fracción X.
- Habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, de conformidad con el artículo 89, fracción XIII de la Constitución mexicana.
- Previa habilitación por parte del Congreso de la Unión, restringir y prohibir importaciones, exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, o la estabilidad de la producción nacional, en los términos de lo establecido por el artículo 131 constitucional, párrafo segundo.
- Previa aprobación del Congreso de la Unión, suspender las garantías individuales 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, de acuerdo con los lineamientos especificados en el artículo 29 constitucional y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción VII de la Constitución mexicana.
- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente para la seguridad interior y la defensa exterior del país, en los términos de lo dispuesto por el artículo 89 constitucional, fracción VI.

Con independencia de lo anterior, lo cierto es que las definiciones normativas y vigentes de seguridad nacional, tanto la contenida en la

LSN como la estipulada por la LFTAIPG, comparten una aproximación conceptual de corte práctico, pues ambas buscan una finalidad común, esto es, mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano. Hay, pues, una asociación clara entre la seguridad nacional y la seguridad del Estado. Ello, lejos de constituir un problema o un déficit —entendidos como una restricción indebida del concepto—, conlleva en realidad una serie de implicaciones relevantes.

En efecto, si el Estado aparece como el actor protagónico de la seguridad nacional, entonces resulta necesario estipular una noción operativa de Estado. Al efecto, sin ánimo de incurrir en especulaciones teóricas o filosóficas sobre el particular, importa destacar que para la teoría estándar del Estado éste se identifica como una entidad, como una organización social constituida, al menos, por los siguientes tres elementos: población, territorio y gobierno.²⁰

Una vez identificados los elementos constitutivos del Estado es posible entonces leer que la finalidad práctica buscada por las definiciones normativas vigentes de seguridad nacional es la de mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia de la población, del territorio y del gobierno en México. Ello, indudablemente, da una dimensión mucho mayor a la seguridad nacional de la que aparenta su identificación con la seguridad del Estado —en el caso de que esta última se reduzca, como ocurre frecuentemente, a la integridad, estabilidad y permanencia de uno solo de sus elementos constitutivos: el gobierno—.

De acuerdo con lo anterior, la definición normativa de seguridad nacional en México va más allá de una simple agenda de gobernabilidad y de ejercicio del poder de *imperium* —lo cual podría limitarse al gobierno y al territorio como dos de los elementos constitutivos del Estado—; incorpora también una agenda de desarrollo que se relaciona con el bienestar de la sociedad, esto es, con el desarrollo de la población como elemento humano del Estado. Ese es precisamente el sentido expansivo que la LSN atribuye a la seguridad nacional, en sus artículos 3, fracción VI y 4, al establecer como uno de sus fines posibles la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político de los habitantes del país, y al estipular

²⁰ Cfr. Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, México, Facultad de Derecho, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 21-28.

como uno de los principios de la seguridad nacional la protección a la persona humana.

III. FUNCIONES DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL DERECHO MEXICANO

En el derecho mexicano se emplea la expresión “seguridad nacional”, “seguridad de la nación” y otras menciones equivalentes en más de treinta leyes federales distintas de la LSN. Diversos tratados internacionales y actos administrativos de carácter general contienen disposiciones relacionadas con dichas expresiones. Los ordenamientos jurídicos referidos regulan materias distintas y variadas.

La pluralidad de funciones asignadas por los diversos ordenamientos jurídicos a la expresión seguridad nacional, responde a la vocación multidisciplinaria y transversal de la materia. En todo caso, dichas funciones activan herramientas e instrumentos importantes que contribuyen a preservarla con bases de legalidad. Como lo ha señalado con razón en Estados Unidos el juez James E. Baker: en derecho, la invocación de la expresión seguridad nacional conlleva importantes efectos jurídicos tanto a nivel sustantivo como procesal, que proveen de diversas herramientas e instrumentos legales al Poder Ejecutivo Federal.²¹

A pesar de la dispersión normativa que prevalece en México respecto a la invocación de la seguridad nacional, es posible identificar ciertas funciones jurídicas, atendiendo al criterio de sus efectos o resultados, y agruparlas en las siguientes categorías: seguridad nacional como justificación para el ejercicio de poderes especiales; seguridad nacional como justificación para sancionar conductas y para determinar consecuencias jurídicas desfavorables; seguridad nacional como cláusula de excepción al cumplimiento de regímenes generales; seguridad nacional como justificación para restringir el

²¹ “There is no more important assertion of policy validation than an assertion of national security. Within the law, invocation of the phrase carries important substantive and procedural implications (...) Invocation of national security also increases the statutory instruments available to the president. National security is the substantive threshold for many, if not most, of the statutorily authorized national security tools”. Baker, James E., *In the common defense: National Security Law for Perilous Times*, Cambridge University Press, 2007, p. 13.

ejercicio de derechos; y, finalmente, seguridad nacional como criterio de valoración y calificación de actividades estratégicas y prioritarias. A continuación se desarrollará el análisis de cada una de las categorías funcionales identificadas:

1. Seguridad nacional como justificación para el ejercicio de poderes especiales

Algunas disposiciones jurídicas asignan a la seguridad nacional la función de autorizar la procedencia de poderes especiales al gobierno federal para enfrentar y responder a amenazas, riesgos o algún otro tipo de antagonismo para la integridad, estabilidad o permanencia del Estado mexicano. Por poderes especiales, para efectos de esta categoría, se entiende el ejercicio de potestades intrusivas por parte de la autoridad, cuya afectación a los derechos humanos o fundamentales es procedente con carácter extraordinario por el orden jurídico.

El artículo 19, fracción I, de la LSN otorga al CISEN la atribución de operar tareas de inteligencia.²² Para la operación de dichas tareas, siempre que se esté frente a alguno de los supuestos de amenaza previstos en el artículo 5 de la LSN, los artículos 33, 34 y 35 de la propia ley, autorizan al CISEN para hacer uso de información anónima y para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas, esto es, la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro de esas comunicaciones.²³

Se trata de una autorización extraordinaria, de un poder especial que únicamente puede ejercerse en los casos y bajo las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico. Lo extraordinario de la medida deriva de lo dispuesto en el artículo 16, párrafos décimo segundo y décimo tercero, de la Constitución mexicana, precepto que tutela el derecho a la privacidad de las comunicaciones y que establece su

²² La inteligencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 29 de la LSN, es el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

²³ Es importante advertir que la autorización judicial para intervenir comunicaciones privadas puede también incluir la habilitación para que el CISEN pueda instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención, en aquellos casos en los que el órgano de inteligencia por sí, sin el apoyo de concesionarios de telecomunicaciones, realice la intervención. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 40, fracción IV, y 41, párrafo primero, de la LSN.

inviolabilidad, salvo que la intervención sea autorizada por la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley, el CISEN.²⁴

Al tratarse de una excepción al principio constitucional de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el poder especial conferido al CISEN es de aplicación estricta.²⁵ De ahí que, en los términos de lo establecido en el artículo 35 de la LSN, la autorización para intervenir comunicaciones privadas únicamente proceda en alguno de los supuestos de amenaza, previstos en el listado cerrado *—numerus clausus—* que contiene el artículo 5 de la misma ley.

Otro ejemplo de medidas intrusivas se refiere a figuras de derecho administrativo que autorizan al Estado, de manera extraordinaria, la adquisición de la propiedad o el dominio, de manera transitoria y previa indemnización, sobre determinados bienes en poder de particulares, con el fin de mantener la continuidad en la prestación de servicios públicos, así como de emplear al personal al servicio de la empresa *—pública o privada—* de que se trate para los mismos propósitos.

Es el caso de la requisita²⁶ de instalaciones y de personal por causas de seguridad nacional prevista en diversas leyes administrativas sectoriales, a saber: Ley de Aeropuertos (artículo 77), Ley de Aviación Civil (artículo 83), Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (ar-

²⁴ En materia de seguridad nacional únicamente el CISEN está facultado para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas. Existen otras autoridades federales facultadas para intervenir comunicaciones privadas, por motivos distintos a la seguridad nacional: la Procuraduría General de la República y la Policía Federal. La primera con motivo de investigaciones sobre delincuencia organizada, en los términos de lo previsto por el artículo 16 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y de investigaciones sobre la comisión de delitos graves, en los términos de lo dispuesto por el artículo 278 Ter del Código Federal de Procedimientos Penales. La segunda con motivo de la operación de tareas de inteligencia preventiva de conformidad con lo señalado en los artículos 8, fracción XXIX, y 48 de la Ley de la Policía Federal.

²⁵ Sobre el particular es preciso advertir que el artículo 11 del Código Civil federal determina que las leyes que establecen excepción a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes.

²⁶ "La requisita, *lato sensu*, es el acto administrativo por medio del cual el Estado, basado en ley y mediante indemnización, priva a un particular de la propiedad o del goce temporal de un bien, sea mueble o inmueble, o lo obliga a prestar un servicio personal, originado por situaciones urgentes, apremiantes o peligrosas, con el objeto de satisfacer necesidades de interés general". Hamdán Amad, Fauzi, *Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2002, p. 119.

tículo 62), Ley Federal de Telecomunicaciones (artículo 66), y Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (artículo 56).

En todos esos casos el legislador autoriza a las autoridades administrativas a requisar las instalaciones y el personal adscrito a las empresas que prestan servicios públicos o de interés general, a fin de evitar la suspensión o interrupción del servicio. Los supuestos que autorizan la ejecución del acto administrativo en comento denotan situaciones extraordinarias, tienen que ver con peligros inminentes para la seguridad nacional, tales como desastres naturales, graves alteraciones del orden público o un estado de guerra.

2. Seguridad nacional como justificación para sancionar conductas y para determinar consecuencias jurídicas desfavorables

Existen otras disposiciones jurídicas que sancionan desde el punto de vista penal o administrativo determinadas conductas que atentan contra la seguridad de la nación. En el primer caso el Código Penal Federal (CPF) sanciona como delitos contra la seguridad nacional diversas conductas tipificadas bajo las siguientes figuras: Traición a la patria (artículos 123 a 126), Espionaje (artículos 127 a 129), Sedición (artículo 130), Motín (artículo 131), Rebelión (artículos 132 a 138), Terrorismo (artículos 139 a 139 ter), Sabotaje (artículo 140), y Conspiración (artículo 141).

Las conductas tipificadas en los delitos enunciados constituyen también —con excepción de la sedición, el motín y la rebelión— amenazas a la seguridad nacional, en los términos de lo dispuesto por el artículo 5, fracciones I y XII de la LSN. Sobre el particular, es preciso señalar que no es necesario que se configure el delito para que exista la amenaza a la seguridad nacional,²⁷ pues en el primer caso se requiere el cumplimiento de determinados requisitos —adecuación de

²⁷ "...es necesario establecer una difícil distinción entre una amenaza a la seguridad nacional y un hecho delictivo. Para muchos países, el crimen organizado y el tráfico de drogas y de individuos representan graves males sociales y económicos, pero no amenazan la estabilidad o la supervivencia del aparato gubernamental. En un puñado de países, en particular en ciertas democracias en transición, estas cuestiones sí pueden escalar hasta llegar a ese grado de amenaza, por lo que pueden justificadamente considerarse como amenazas a la seguridad nacional". *Op. cit.*, Born, Hans e Ian Leigh, p. 31.

la conducta a un tipo penal específico, así como exigencia probatoria de la comisión delictiva y de la probable comisión o participación del indiciado,²⁸ mientras que para la actualización de una amenaza basta con que aparezca un acto tendente a consumir la conducta que se describe en el tipo penal, esto en el caso de que la amenaza sea también calificada como un delito por la ley penal.²⁹

Otro delito previsto en el CPF que constituye una conducta que atenta contra la seguridad nacional, en la medida que es susceptible de afectar a un sector de la población del Estado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 149 bis del propio CPF y 5, fracción I de la LSN, es el de genocidio. Dicho delito se califica en el CPF como un delito contra la humanidad porque puede tener como resultado la destrucción de grupos de personas por razones de carácter étnico, racial o religioso.

Además de los delitos previstos en el CPF, existen otras disposiciones jurídicas que sancionan penalmente conductas que atentan contra la seguridad nacional. Las actividades reguladas y prohibidas por La Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas (LAQ), publicada recientemente en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 2009, constituyen también conductas lesivas de la seguridad nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o., párrafo tercero de dicha ley.

Los artículos 48 a 51 de la LAQ tipifican como delitos diversas conductas relacionadas con transferencias de sustancias químicas de uso dual reguladas por la propia ley. Se trata de conductas que configuran delitos que atentan contra la seguridad de la nación y que actualizan también amenazas a la seguridad nacional, consistentes en el tráfico ilegal de armas químicas de destrucción en masa, en los términos de lo señalado en el artículo 5, fracción VIII, de la LSN.

²⁸ El artículo 16 constitucional, párrafo tercero, establece como requisitos para que un juez libre una orden de aprehensión, la existencia de una denuncia o querrela sobre un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de la libertad y que obren datos que acrediten la comisión del hecho y la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

²⁹ Aunque la LSN no define los términos espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria ni genocidio, es posible acudir supletoriamente, en los términos de lo dispuesto por el artículo 8, fracción IV, de la LSN, a las conductas descritas en los artículos aplicables del CPF.

Desde el punto de vista del derecho administrativo sancionatorio existen también diversas disposiciones jurídicas que sancionan conductas contrarias a la seguridad nacional. Es el caso, por ejemplo, de las atribuciones a cargo de la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, previstas en los artículos 38 y 126 de la Ley General de Población, según las cuales puede suspenderse o prohibirse la admisión de extranjeros cuando lo determine el interés nacional, así como expulsar a extranjeros definitivamente del país cuando incurran en cualquiera de las hipótesis descritas en el artículo 125 de dicha ley, siempre que con la comisión de esas conductas se atente en contra de la seguridad nacional.

Existen otras disposiciones jurídicas, contenidas en leyes administrativas sectoriales, que prevén otro tipo de consecuencias jurídicas, que aunque no constituyen sanciones administrativas en sentido estricto, sí conllevan consecuencias jurídicas desfavorables para los particulares. Es el caso, por ejemplo, de la negación de concesiones, por afectaciones a la seguridad nacional, para la explotación de bienes del dominio directo de la nación, en los términos de lo dispuesto por el artículo 17, fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN); del rescate de concesiones por razones de seguridad nacional, previsto en los artículos 19 de la LGBN y 23, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y de la extinción de concesiones sobre inmuebles federales por causas de seguridad nacional, de conformidad con el artículo 74, fracción VI, de la propia LGBN.

Otro caso dentro del mismo sector, relativo a consecuencias jurídicas desfavorables para los particulares, es el previsto en el artículo 30 de la Ley de Inversión Extranjera, que otorga atribuciones a la Comisión de Inversiones Extranjeras para impedir adquisiciones —en un porcentaje mayor al 49%— por parte de la inversión extranjera, por razones de seguridad nacional, en cualquiera de las actividades económicas y sociedades con regulación específica previstas en los artículos 8 y 9 de esa ley.

3. Seguridad nacional como cláusula de excepción al cumplimiento de regímenes generales

La legislación federal establece diversas cláusulas de excepción al cumplimiento de regímenes generales por causas de seguridad na-

cional. En materia de contrataciones públicas, por ejemplo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su artículo 41, fracción IV, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 42, fracción IV, establecen como excepción al principio general de licitación pública consagrado en el artículo 134 constitucional, párrafo tercero, los procedimientos de invitación restringida o de adjudicación directa cuando dichas contrataciones sean necesarias para garantizar la seguridad nacional.

Otro caso de excepción al cumplimiento de regímenes generales se presenta en materia presupuestaria. Al efecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 49, párrafo tercero, determina que el ejercicio de los gastos de seguridad nacional, esto es, las erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales estratégicas, se sujetarán a reglas específicas, distintas a las previstas para el régimen general del ejercicio del gasto, sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación.³⁰

Cabe destacar como otro caso de excepción al cumplimiento de regímenes generales el relativo a la materia de servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal. Sobre el particular, el artículo 8 de la ley de la materia establece que dicho servicio profesional de carrera no comprenderá al personal del sistema de seguridad nacional. En consecuencia, esos servidores públicos serán de libre designación y se regirán por las reglas específicas que les resulten aplicables.³¹

Finalmente, es importante mencionar que la Ley Federal de Derechos, en sus artículos 152, fracción II, 233, fracción VI, 239, párrafo quinto, y 292, párrafo segundo, prevé como supuestos excepcionales la exención del pago de diversos derechos en materia aérea y marítima,

³⁰ En este caso, la existencia de un régimen de excepción implica la afirmación de un régimen especial o específico, distinto al régimen general de ejercicio de gasto, pues las erogaciones de seguridad nacional no están exentas de requisitos de comprobación ni de controles.

³¹ En el caso del CISEN el artículo 20 de la LSN establece que los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación y profesionalización del personal del Centro se regirán conforme al Estatuto Laboral que expida el Presidente de la República. Dicho Estatuto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de noviembre de 2006.

y por uso de bandas de frecuencia de carácter oficial, por motivos de seguridad nacional.

4. Seguridad nacional como justificación para restringir el ejercicio de derechos

A nivel constitucional la ley fundamental contiene diversas normas que establecen restricciones al ejercicio de ciertos derechos fundamentales por motivos de seguridad nacional. Por ejemplo, el artículo 16, párrafo segundo, consagra que el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales puede ser restringido en las leyes por razones de seguridad nacional.

Otro caso se advierte en materia procesal penal. De acuerdo con las recientes reformas constitucionales al sistema de justicia penal,³² la regla general es que los procesos penales se inician con un auto de sujeción a proceso que permite al imputado enfrentar el juicio en libertad. Dicha regla general encuentra excepciones en el artículo 19 constitucional, párrafo segundo. Una de ellas consiste en que el juez podrá, oficiosamente, ordenar la prisión preventiva en los casos de delitos graves contra la seguridad de la nación.³³

Una más de las excepciones previstas a nivel constitucional tiene que ver con el principio de publicidad de los procesos penales. De acuerdo con el artículo 20, apartado B, fracción V de la Constitución mexicana, las personas imputadas tienen derecho a ser juzgadas en audiencia pública por un juez o tribunal. Se exceptúan de dicha regla los casos que determine la ley, entre otros motivos, por razones de seguridad nacional.

En el ámbito de los tratados internacionales existen diversos instrumentos suscritos por el Estado mexicano que establecen restricciones al ejercicio pleno de diversos derechos humanos por razones de seguridad nacional. Dichas restricciones están previstas tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional) como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

³² Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

³³ De acuerdo con el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales son delitos graves contra la seguridad de la nación la traición a la patria, el espionaje, el terrorismo, el terrorismo internacional y el sabotaje.

En ambos casos es importante señalar que las restricciones a los derechos humanos, por razones de seguridad nacional, se aceptan como legítimas si se acredita la siguiente prueba: 1. que dichas restricciones se encuentren expresamente previstas en una ley, es decir, que no podrán estar fundadas en decisiones administrativas sino en normas generales, de conocimiento público, y expedidas con anterioridad a la situación excepcional invocada; y 2. que las restricciones constituyan medidas necesarias o indispensables en una sociedad democrática, o sea, que guarden un principio de proporcionalidad a la situación excepcional invocada.

Sobre la excepcionalidad de la situación invocada, es decir, sobre la razón de seguridad nacional que funde la restricción, y sobre la noción de sociedad democrática, no existe una descripción o definición en los tratados internacionales en comento. A pesar de ello sí existen diversas interpretaciones generadas en el ámbito del derecho internacional sobre lo que debe entenderse por sociedad democrática y por seguridad nacional, aun cuando dichas interpretaciones carezcan de fuerza obligatoria para la comunidad internacional.

Es el caso, por ejemplo, de los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional (Principios de Siracusa). Se trata de un documento aprobado en el año de 1984, bajo el patrocinio de diversas organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, entre ellas, la Comisión Internacional de Juristas y la Organización Internacional del Trabajo.

De acuerdo con los principios interpretativos de dicho documento (Principios de Siracusa): “si bien no existe un modelo único de sociedad democrática, puede considerarse que una sociedad responde a esta definición cuando reconozca, respete y proteja los derechos humanos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Con relación a las restricciones de los derechos humanos por razones de seguridad nacional, los principios interpretativos señalan lo siguiente:

19. Solamente se puede invocar la seguridad nacional para justificar las medidas que limiten ciertos derechos cuando estas medidas se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza.

20. No se podrá invocar la seguridad nacional como motivo para imponer limitaciones o impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público.

21. No se podrá utilizar la seguridad nacional como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias y solamente se podrá invocar cuando existan garantías adecuadas y recursos eficaces contra los abusos.

22. La violación sistemática de los derechos humanos socava la seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Un Estado que sea responsable de una violación de este tipo no podrá invocar la seguridad nacional para justificar las medidas encaminadas a suprimir la oposición a dicha violación o a imponer prácticas represivas contra su población.

Atentos a lo anterior el Pacto Internacional admite restricciones al libre ejercicio de ciertos derechos humanos por razones de seguridad nacional. Tal es el caso del derecho a la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información (artículo 19, párrafo tercero, inciso "a"); del derecho de reunión y asociación (artículos 21 y 22, párrafo segundo); y del derecho al libre tránsito de personas (artículo 12, párrafo tercero).

Por su parte, el Pacto de San José prevé también restricciones al ejercicio de ciertos derechos humanos cuando ello sea necesario para la protección de la seguridad nacional. Al igual que el Pacto Internacional, el Pacto de San José establece restricciones al derecho a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información (artículo 13, párrafo segundo, inciso "b"); al derecho de reunión y asociación (artículos 15 y 16, párrafo segundo); y al derecho al libre tránsito de personas (artículo 22, párrafo tercero).

A nivel legislativo se advierten también restricciones al ejercicio de derechos. En materia de transparencia y acceso a la información, por ejemplo, el artículo 13, fracción I, de la LFTAIPG restringe el ejercicio del derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad consagrados en el artículo 6o., párrafo segundo, de la Constitución mexicana, al prever la posibilidad de clasificar como reservada, temporalmente, la información que comprometa la seguridad nacional.

En el mismo sentido, el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo restringe al derecho de los interesados en un procedimiento administrativo para conocer, en cualquier momento,

el estado de su tramitación, cuando los expedientes de dichos procedimientos contengan información sobre seguridad nacional.

Un caso relevante y de aplicación reciente a nivel nacional, con motivo de la epidemia de Influenza humana tipo AH1N1 durante los meses de abril y mayo de 2009, tiene que ver con la materia sanitaria, específicamente por lo que se refiere al derecho de explotar patentes médicas. Sobre el particular, el artículo 77 de la Ley de la Propiedad Industrial establece que por causas de seguridad nacional, entre otras, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial podrá determinar que la explotación de ciertas patentes se haga mediante la concesión de licencias de utilidad pública.

La razón que subyace a esta medida extraordinaria consiste en evitar el encarecimiento de la producción, prestación o distribución de medicamentos básicos para la población.³⁴ Se trata, pues, de una medida de excepción a los derechos de exclusividad para la explotación que concede a su titular la patente de una invención.³⁵

5. Seguridad nacional como criterio de valoración y calificación de actividades estratégicas y prioritarias

Por último, importa destacar diversas disposiciones jurídicas que cumplen la función de valorar y calificar determinadas actividades como de atención estratégica y prioritaria.³⁶ Es el caso de la Ley de Aguas Nacionales, que califica la gestión de los recursos hídricos

³⁴ Con motivo de la reciente epidemia de Influenza humana tipo AH1N1 el Consejo de Salubridad General declaró, mediante Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 2009, que se trataba de una enfermedad grave de atención prioritaria pero que no se daban las condiciones necesarias para que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial declarara la explotación de patentes médicas mediante la concesión de licencias de utilidad pública.

³⁵ Según el artículo 25 de la Ley de la Propiedad Industrial una invención patentada confiere a su titular el derecho de explotación exclusiva. Cuando la materia objeto de la patente es un producto, como ocurre en el caso de un medicamento, el derecho de exclusividad conlleva el poder para impedir a otras personas que fabriquen, usen, vendan u ofrezcan en venta o importen el producto patentado, sin su consentimiento.

³⁶ El carácter estratégico y prioritario del que se habla aquí se refiere únicamente a la importancia que el Legislador atribuye a una actividad específica. No se trata, por tanto, del significado que la Constitución mexicana da a las áreas estratégicas y prioritarias en sus artículos 25, párrafos cuarto y quinto, y 28, párrafo cuarto.

como prioridad y asunto de seguridad nacional (artículos 7, fracción I y 14 bis 5, fracciones I y IX).

La Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables declara también, en su artículo 17, fracción I, que el Estado mexicano reconoce que la pesca y la acuicultura son asuntos de seguridad nacional, toda vez que constituyen actividades que fortalecen la soberanía alimentaria y territorial de la nación.

En el mismo sentido, el artículo 2, párrafo primero de la Ley Federal de Telecomunicaciones califica a esa materia como asunto de seguridad nacional, al postular como mandato para el Estado mexicano la protección de la seguridad y la soberanía de la nación en la rectoría que ejerza sobre el sector de las telecomunicaciones.

Finalmente, la LAQ declara en su artículo 1o., párrafo tercero, que las actividades reguladas y prohibidas por dicha ley y por la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción—tratado internacional del que el Estado mexicano es parte—, son también materia de seguridad nacional.

IV. SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA: ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS JURÍDICO

Con frecuencia, el ámbito de la seguridad pública se vincula con el de la seguridad nacional. Para quienes no están familiarizados con el ejercicio de dichas funciones del Estado, resulta difícil delimitar claramente las fronteras entre ambas. Nuevamente, la confusión conceptual responde, en la mayoría de los casos, al desconocimiento de las bases jurídicas que ordenan cada una de esas funciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, párrafo noveno de la Constitución mexicana la seguridad pública es concebida como una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Con mayor detalle, la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009, agrega, en su artículo 2o., que los fines de ésta son: “Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así

como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo”.

De lo anterior se desprende, en primer lugar, que la seguridad pública constituye una función del Estado que le corresponde proveer a todos las esferas de gobierno—federación, estados, Distrito Federal y municipios—. Esto significa que se trata de una facultad constitucional de tipo concurrente, esto es, que ejercen cada una de las esferas de gobierno, en diversos grados y medidas, de acuerdo con la distribución de competencias que determina el Congreso de la Unión mediante una ley general que establece bases de coordinación en la materia, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³⁷

He aquí la primera diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional, pues esta última se caracteriza por ser una facultad constitucional de competencia exclusivamente federal. En efecto, el artículo 89, fracción VI, de la Constitución mexicana faculta al Presidente de la República para “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”. Esto significa que el Poder Ejecutivo Federal, con exclusión de cualquier otra esfera de gobierno, es el único órgano competente para realizar acciones de preservación de la seguridad nacional. Lo anterior, sin embargo, no impide, tal y como lo reconoce la LSN en su artículo 1o., que las autoridades locales colaboren con la Federación en dicha tarea.³⁸

La distribución y el ejercicio de las competencias en materia de seguridad pública se articula en torno a un sistema específico. De esta suerte, el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno—a través de conferencias nacionales—³⁹ confor-

³⁷ El artículo 73, fracción XXIII de la Constitución mexicana le otorga facultades al Congreso de la Unión “para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal”.

³⁸ Existen convenios de colaboración celebrados entre el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con las 32 entidades federativas del país, en el marco de lo dispuesto por el artículos 25 y 65 de la LSN.

³⁹ El artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que dicho sistema se integra, entre otras instancias, por las conferencias nacionales de Procuración de Justicia; de secretarios de Seguridad Pública; del Sistema Penitenciario; y

man el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en dicho sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública recae en el Presidente de la República y sus integrantes son, por parte de la Federación, los secretarios de Gobernación —quien sufre en sus ausencias—, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública y el Procurador General de la República; por parte de las entidades federativas, los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal; y, finalmente, el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien depende directamente del Presidente de la República y representa al órgano operativo del sistema.

En el caso de la seguridad nacional, su sistema⁴⁰ se articula por un conjunto de instancias, dependientes todas ellas del Titular del Poder Ejecutivo Federal. Dichas instancias se componen por los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional —distinto en integración y funciones al Consejo Nacional de Seguridad Pública—, por el CISEN, y por dependencias y unidades administrativas adscritas a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, a las que se les ha reconocido el carácter de instancias de seguridad nacional.⁴¹

de Seguridad Pública Municipal. En dichas conferencias están representadas autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales.

⁴⁰ Aunque la LSN hace referencia a un sistema de seguridad nacional, en su artículo 19, fracción I, en realidad no ofrece una definición de dicho sistema. La definición corre a cargo del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009, para el cual “el sistema de seguridad nacional es el conjunto de instancias, políticas, capacidades, procesos e instrumentos que la ley de la materia establece con la misión expresa de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, mediante la generación de políticas públicas y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a los riesgos y amenazas que pueden vulnerar los elementos esenciales que le dan existencia”.

⁴¹ Dicho reconocimiento tiene como efecto principal la integración de las bases de datos y sistemas informáticos de las instancias a la Red Nacional de Información prevista en el artículo 27 de la LSN, y su formalización se lleva a cabo a través de la celebración de Bases de Colaboración, cuando se trata de dependencias distintas a la Secretaría de Gobernación —es el caso hasta el momento de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Seguridad Pública, de Comunicaciones y Transportes, y de Relaciones Exteriores—, o de acuerdos administrativos dictados por el secretario de Gobernación cuando se trata de unidades administrativas adscritas a esta última dependencia, tal y como ha

El Consejo de Seguridad Nacional opera como una instancia deliberativa cuya finalidad es asesorar al Presidente de la República en el establecimiento y articulación de la política en la materia. Su presidencia recae en el Titular del Ejecutivo Federal y se integra por los secretarios de Gobernación, quien funge como el Secretario Ejecutivo de dicho Consejo, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Relaciones Exteriores, y de Comunicaciones y Transportes; por el Procurador General de la República y por el director general del CISEN. Este Consejo cuenta con un secretario técnico, quien depende directamente del Presidente de la República.

Importa destacar y distinguir el rol que el sistema de seguridad nacional asigna al secretario de Gobernación, en su carácter de secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, y al secretario técnico del propio Consejo. El secretario ejecutivo tiene el mandato de promover la coordinación efectiva de acciones para la toma de decisiones, sobre amenazas y riesgos a la seguridad nacional, por parte del Presidente de la República, proceso denominado como “decisión política fundamental”, en los términos de lo dispuesto por los artículos 14 de la LSN, 9, fracción I, y 10 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

El secretario ejecutivo está facultado para formalizar las acciones de coordinación en materia de seguridad nacional, a través de la suscripción de bases de colaboración con las distintas dependencias de la administración pública federal; también mediante la suscripción de convenios de colaboración con entidades de la administración pública federal, y con autoridades estatales y municipales. Lo anterior, de conformidad con lo señalado en los artículos 14 y 25 de la LSN.

Entre otras atribuciones, con el fin también de coordinar las acciones en materia de seguridad nacional, el artículo 13 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, dispone que al Secretario Ejecutivo corresponde proponer las medidas necesarias para que la información y la inteligencia generada por las instancias de seguridad nacional no se disperse ni se desarticule. La coordinación de dichas acciones, lo dice el artículo 15

sucedido con los casos del Instituto Nacional de Migración y de la Coordinación General de Protección Civil.

del propio Reglamento, debe darse en los niveles estratégico, táctico y operativo.

Aunque el Reglamento no expresa el significado de esos niveles de coordinación, lo cierto es que éstos —entendidos en realidad como niveles de conflicto— pueden asociarse a su vez con tres niveles de acción que se articulan, siguiendo a Robert Clark,⁴² en torno a ciertas actividades y plazos de atención específicos, tal y como se explica en la siguiente tabla:

	Nivel de conflicto/coordinación	Nivel de acción	Actividades	Tiempo de ejecución
1	Estratégico	Prevención	Planeación	Largo plazo
2	Operativo	Disuasión	Ejecución de planes	Mediano/Corto plazo
3	Táctico	Desactivación	Manejo de crisis	Plazo inmediato

Fuente: Clark, Robert M., *Intelligence analysis: A target-centric approach*, CQ Press, 2007, p. 49.

Con relación al secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, su responsabilidad central, de acuerdo con lo señalado por los artículos 15 de la LSN, 6 y 9, fracción III, del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, es la de conducir el proceso de promoción de políticas públicas en materia de seguridad nacional, el cual se traduce en la ejecución y seguimiento de los acuerdos adoptados por el Presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.

Al efecto, las funciones del secretario técnico son, entre otras, proponer al Consejo políticas de seguridad nacional; proponer el

⁴² Cfr. Clark, Robert M., *Intelligence analysis: A target-centric approach*, CQ Press, 2007, pp. 48-49.

contenido del Programa para la Seguridad Nacional, y presentarle la Agenda Nacional de Riesgos que elabore el CISEN; y fungir, finalmente, como interlocutor del sistema de seguridad nacional frente a la Comisión Bicameral del Congreso de la Unión,⁴³ encargada de evaluar las políticas y acciones en materia de seguridad nacional.

Ambas figuras, la del secretario ejecutivo y la del secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, guardan semejanza con la del Consejero de Seguridad Nacional⁴⁴ en Estados Unidos. Las responsabilidades que en ese país desempeña el Consejero de Seguridad Nacional, tienen que ver, primordialmente, con la formulación y promoción de la agenda política de seguridad nacional, rol asignado al secretario técnico en México; con la administración y el control sobre la efectiva coordinación e interacción de las instancias pertenecientes al sistema de seguridad nacional —rol asignado en este país al secretario ejecutivo—; pero también, con la interlocución que el sistema de seguridad nacional debe mantener con el Poder Legislativo —rol

⁴³ De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 58 de la LSN, el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional debe presentar a la Comisión Bicameral informes periódicos sobre las políticas y acciones emprendidas por el sistema de seguridad nacional. Más aún, dicho órgano de control parlamentario está facultado por la LSN para ordenar la comparecencia del secretario técnico, a fin de que explique el contenido de dichos informes. Esto último configura una atribución que va más allá de las facultades de control evaluatorio que el artículo 93 constitucional, párrafo segundo, confiere a los órganos parlamentarios. En efecto, de acuerdo con dicha disposición, únicamente pueden ser convocados o citados a comparecer los secretarios de Estado, el Procurador General de la República, los directores y administradores de las entidades paraestatales, y los titulares de órganos autónomos. El secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional no califica en ninguna de las hipótesis mencionadas, es el mismo caso del director general del CISEN, en su carácter de titular de un órgano administrativo desconcentrado.

⁴⁴ En nuestro país existió por un tiempo la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, la cual fue creada por Acuerdo del entonces presidente Vicente Fox Quesada, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2001. Las funciones principales del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional tenían que ver con la formulación y promoción de la agenda política de seguridad nacional, y en poco se relacionaban con funciones operativas de coordinación de acciones para la toma de decisiones. La figura estuvo en vigor únicamente por dos años, pues el artículo tercero transitorio del Acuerdo presidencial por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de 2003, tuvo por abrogado el Acuerdo que creó al Consejero Presidencial de Seguridad Nacional. Es importante señalar que en el Acuerdo presidencial de 2003 se creó la figura de secretario ejecutivo del Gabinete de Seguridad Nacional, la cual recaía en el director general del CISEN, asignándole funciones más operativas.

también asignado al secretario técnico en México— y con los medios de comunicación masiva.⁴⁵

En segundo lugar, la función de seguridad pública se distingue por sus fines: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En esto también la seguridad pública encuentra diferencias con la seguridad nacional, pues los fines de esta última, en los términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la LSN, son mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano.

Se trata no solamente de una diferencia en cuanto a grado, sino en cuanto a sujetos de protección. En el caso de la seguridad pública, los sujetos de protección son las personas consideradas individualmente, en sus libertades, en su integridad física y en sus derechos patrimoniales; en el caso de la seguridad nacional, el sujeto de protección es el Estado mexicano, esto es, la entidad constituida y organizada por población —en colectivo—, territorio y gobierno.

Un tercer elemento de distinción entre las funciones de seguridad pública y de seguridad nacional tiene que ver con los instrumentos o herramientas de actuación de los que se vale cada una de ellas, o más exactamente, con la forma y los propósitos a los cuales sirven dichos instrumentos. La función de seguridad pública se instrumenta a través de la sanción de las infracciones administrativas, de la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como de la reinserción social de los delincuentes. Se trata, en todos estos casos, de herramientas de carácter coactivo, es decir, de instrumentos orientados a que prevalezca el monopolio legítimo del uso de la fuerza en la autoridad estatal.

A esas herramientas coactivas, sin embargo, deben sumarse otros instrumentos de actuación regulados también por otras leyes del

⁴⁵ “In general, the National Security Advisor’s (NSA) primary roles are to advise the President, advance the President’s national security policy agenda, and oversee the effective operation of the interagency system (...) The National Security Advisor also has responsibilities beyond national security affairs that affect the President’s domestic standing. This involves the NSA’s dealings with Congress and the media. The NSA must work alongside other executive branch officials to build trust with Congress in order to facilitate cooperation between the branches to achieve the administration’s national security objectives”. Whittaker, Alan G. *et al.*, *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*, Washington, D. C., Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2008, pp. 21-22.

sector de seguridad pública. Así, por ejemplo, la investigación para la prevención de los delitos, dice el artículo 5 de la Ley de la Policía Federal: “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”. Dicha actividad tiene vínculos claros con la operación de tareas de inteligencia, esto es, con la generación de conocimiento para la consecución de fines específicos, en este caso, el de prevenir conductas delictivas. La propia Ley de la Policía Federal otorga atribuciones a ese órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, en su artículo 8, fracción VI, para generar inteligencia preventiva.

En el caso de la seguridad nacional, los instrumentos de actuación, por el contrario, no incluyen el uso de herramientas coactivas como elemento primario. Ello no significa que el uso de herramientas coactivas sea patrimonio exclusivo de la función de seguridad pública, pues diversas disposiciones jurídicas prevén el recurso de la fuerza como uno más de los instrumentos para preservar la seguridad nacional. Así, por ejemplo, para salvaguardar la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, el Presidente de la República puede disponer de las Fuerzas Armadas —Ejército, Marina y Fuerza Aérea—, en los términos de lo previsto por el propio artículo 89 constitucional, en su fracción VI.⁴⁶

En materia de seguridad nacional, el artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución mexicana prevé la figura de las “investigaciones” como el principal instrumento de actuación para mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano. En el mismo sentido el artículo 27, fracción XXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, refrenda dicho instrumento al

⁴⁶ Precisamente la iniciativa de reformas y adiciones a la LSN presentada por el Presidente de la República al Senado de la República el día 21 de abril de 2009, incluye una nueva regulación para que las Fuerzas Armadas contribuyan a la preservación de la seguridad nacional, mediante su intervención en casos de afectación a la seguridad interior, una suerte de concepto intermedio entre la función de seguridad pública y la de seguridad nacional, en los casos en los que las autoridades policiales competentes sean rebasadas en su capacidad ordinaria de atención a problemas de mantenimiento del orden y la paz públicos. Dicha contribución militar puede ser entendida en el marco de la cláusula de protección o garantía federal que el artículo 119 constitucional, párrafo primero, prevé a favor de los estados en casos de trastorno interior.

determinar que a la Secretaría de Gobernación corresponde, por conducto del CISEN,⁴⁷ establecer y operar un sistema de investigación, que contribuya a preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano.

La LSN traduce la operación de dicho sistema de investigación en la ejecución de tareas de inteligencia y de contrainteligencia, entendiendo a las primeras como la generación de productos de conocimiento obtenido a partir de acciones de recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información (artículo 29, LSN); las segundas, como medidas de protección en contra de actos lesivos –contrainteligencia pasiva–, así como acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión –contrainteligencia activa– (artículo 32, LSN).

Las operaciones de inteligencia para la seguridad nacional –a cargo del CISEN– a diferencia de las operaciones e inteligencia preventiva –a cargo de la Policía Federal–, se distinguen por sus fines, pues están orientadas a generar conocimiento para que el Presidente de la República tome decisiones para preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, frente a amenazas y riesgos. Los fines de la inteligencia preventiva, en cambio, son los de generar conocimiento para prevenir la comisión de delitos.

Además del ejercicio de atribuciones en materia de inteligencia y de contrainteligencia –investigaciones en materia de seguridad nacional–, la LSN y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, en sus artículos 7 y 5, respectivamente, enriquecen los instrumentos de actuación de la seguridad nacional con la vertiente de políticas públicas, mismas que se formulan a través del Programa para la Seguridad Nacional y de la Agenda Nacional de Riesgos.⁴⁸

⁴⁷ De conformidad con lo señalado por el artículo 18 de la LSN el CISEN es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al secretario. La misión del CISEN es la de desarrollar y operar un sistema de inteligencia estratégica para la toma de decisiones del Estado que hagan frente a amenazas y riesgos, a fin de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado, para que el país y los mexicanos puedan tener acceso al desarrollo en un entorno de seguridad, libertad, justicia y prosperidad.

⁴⁸ De acuerdo con lo establecido en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009: “La Agenda Nacional de Riesgos es el documento estratégico que orienta las operaciones del Sistema de Seguridad Nacional a partir de la identificación de los fenómenos que pueden vulnerar

La actuación de dichos instrumentos o herramientas de la seguridad nacional –inteligencia y políticas públicas– se lleva a cabo en función de dos nociones operativas clave: amenazas y riesgos. Dicha estructura lógica puede reproducirse con los elementos propios de la definición normativa de seguridad pública. En este caso, las nociones operativas que dan lugar a los instrumentos o herramientas de actuación de la seguridad pública –prevención, investigación, persecución, sanción y reinserción social– son también dos: infracciones administrativas y delitos.

A pesar de la importancia operativa que para la seguridad nacional tienen las nociones de amenaza y riesgo, lo cierto es que no existe hasta ahora una definición de dichas nociones en la LSN. Este ordenamiento jurídico se limita, en el caso de las amenazas, a listar en su artículo 5 una serie de supuestos que configuran justamente el universo de dichas amenazas; en el caso de los riesgos, la ley simplemente deja su definición, en los términos de lo dispuesto por el artículo 7, párrafo segundo, en la órbita de la discrecionalidad administrativa a través de la Agenda Nacional de Riesgos.

De lo anterior se desprende una primera distinción básica entre amenazas y riesgos. Existe una reserva legal sobre las primeras, esto es, únicamente pueden ser definidas en ley –en este caso en el artículo 5 de la LSN– mediante un listado cerrado y limitativo –*numerus clausus*– de supuestos, mientras que los riesgos pueden ser definidos libremente por la autoridad administrativa, en este caso, en un instrumento de política pública denominado Agenda Nacional de Riesgos. La Agenda debe alinearse al Programa para la Seguridad Nacional, es de carácter anual, el CISEN es responsable de su elaboración y el secretario técnico de su presentación al Consejo de Seguridad Nacional; corresponde al Presidente de la República su aprobación, en el seno del Consejo, previo conocimiento y opinión del proyecto de Agenda por parte de la Comisión Bicameral de seguridad nacional del Congreso de la Unión.

La razón de que el universo de amenazas a la seguridad nacional se contemple limitativamente en la LSN responde a la función jurídica que la propia ley le asigna a esa noción operativa. En efecto, de acuerdo

los intereses permanentes que tutela, focalizando la atención institucional que el Sistema presta a cada uno de ellos”.

con lo dispuesto por los artículos 34 y 35 de la LSN, la actualización de cualquiera de los supuestos de amenaza previstos en el artículo 5, otorga al CISEN poderes especiales, pues lo facultan para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas.⁴⁹ Al tratarse de una excepción al derecho fundamental de privacidad de las comunicaciones, el Congreso de la Unión decidió restringir los supuestos en los que se considera legítimo transgredir dicho derecho en protección de la seguridad nacional.

No sucede lo mismo en el caso de los riesgos, pues dicha noción, a diferencia de la de amenaza, no conlleva efectos de carácter intrusivo, por lo que se ha decidido conferir facultades discrecionales a la autoridad administrativa para definir anualmente el universo de riesgos a la seguridad nacional en la Agenda Nacional de Riesgos.

Con independencia del análisis anterior es preciso mencionar que el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 (el Programa) sí contiene definiciones normativas de ambas nociones. Aunque dichas definiciones existen únicamente para efectos del Programa, importa destacar que en los términos de lo dispuesto por el artículo segundo del decreto presidencial de su expedición, el contenido de dicho Programa es obligatorio para todas las dependencias de la administración pública federal, incluidas todas las instancias pertenecientes al sistema de seguridad nacional.

Para el Programa, las amenazas y riesgos son una especie de antagonismos a la seguridad nacional. Las amenazas son concebidas como "...un fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la Ley, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado".

⁴⁹ En la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la LSN, la función jurídica de las amenazas desaparece. Todos los supuestos que actualmente se agrupan en el artículo 5 de la LSN vigente como amenazas, pasan a integrar los supuestos de un nuevo artículo 33 para el solo efecto de solicitar a la autoridad judicial la autorización para intervenir comunicaciones privadas. De aprobarse en sus términos dicha iniciativa, la definición no sólo de los riesgos, sino también de las amenazas, quedaría en el ámbito exclusivo de la autoridad administrativa en un documento estratégico que se denominaría "Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas", en los términos de lo propuesto en el artículo 3, fracción VII, 7, 13, fracción III, y 19, fracción IV de la iniciativa.

Los riesgos por su parte, de acuerdo con el Programa, se definen de manera negativa o residual respecto a las amenazas, pues son una especie de antagonismo "...que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional".

Para concluir, las diferencias y puntos de contacto que existen entre las funciones de seguridad pública y de seguridad nacional, tal y como se ha explicado en este apartado, y de acuerdo con lo que disponen las bases jurídicas en cada caso, se resumen en la siguiente tabla de la siguiente página.

V. ESTADO DE DERECHO Y CONTROL SOBRE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

La noción de Estado de Derecho descansa en la idea de los límites al ejercicio del poder. El constitucionalismo, entendido justamente como una técnica de control del poder por la vía del derecho, se erige en el principal baluarte del Estado de Derecho. Dichos límites se materializan en el principio de división de poderes, según el cual, en condiciones ordinarias, las funciones del Estado (ejecutiva, legislativa y judicial) no pueden concentrarse en uno solo de los poderes públicos, así como en el principio de los derechos fundamentales y su garantía, que otorga ciertas prerrogativas a favor de los individuos que imponen al Estado obligaciones específicas, de prestación y de abstención.⁵⁰

De lo anterior se desprende el principio de legalidad como base de articulación de la conducta de los agentes del Estado y de los particulares. Así, para las autoridades, la legalidad se expresa mediante un principio de vinculación positiva según el cual los agentes públicos únicamente pueden hacer aquello que les está expresamente facultado, ordenado o permitido. Para los particulares, en cambio,

⁵⁰ El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa como resultado de la Revolución de 1789, establece que "toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución".

Función estatal	Competencia constitucional	Instancias de coordinación del Sistema	Fines	Instrumentos de actuación	Nociones operativas
Seguridad Pública	Concurrente	1. Consejo Nacional de Seguridad Pública. 2. Conferencias Nacionales (de Procuración de Justicia, de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública Municipal). 3. Secretariado Ejecutivo del Sistema.	Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.	Coactivos 1. Sanción de las infracciones administrativas. 2. Prevención, investigación y persecución de los delitos. 3. Reinserción social de los delincuentes.	1. Infracciones administrativas. 2. Delitos.
Seguridad Nacional	Federal	1. Consejo de Seguridad Nacional. 2. Secretario Ejecutivo del Consejo (Secretario de Gobernación). 3. Secretario Técnico del Consejo CISEN. 5. Instancias declaradas por el Consejo.	Preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano.	No coactivos 1. Inteligencia estratégica. 2. Políticas Públicas. Coactivos Disposición de las Fuerzas Armadas	1. Amenazas. 2. Riesgos.

Fuente: Elaboración propia.

la legalidad se manifiesta en un principio de vinculación negativa para el que los agentes privados pueden hacer todo aquello que no les está prohibido.

El principio de legalidad se erige entonces en el instrumento que proporciona legitimidad a la actuación de los servicios de inteligencia en un Estado de Derecho, y que facilita la rendición de cuentas en un régimen democrático. Esto último resulta de capital importancia, pues contribuye a desvanecer el falso dilema que existe entre eficacia o legitimidad —o más exactamente legalidad— a propósito del ejercicio de tareas de inteligencia para la seguridad nacional, dada la natural cobertura y confidencialidad que sus actividades exigen para ser exitosas.

De esta suerte, el secreto del conocimiento, de la información, constituye, pues, la primera ventaja competitiva que un servicio de inteligencia debe proveer al Estado frente a sus rivales, sean agentes estatales o no estatales. Ello, sin embargo, no se traduce necesariamente en opacidad, en negación de la rendición de cuentas frente a las instancias democráticas.

El papel del derecho en materia de inteligencia para la seguridad nacional es nada más y nada menos que el de minimizar los dilemas o desarticular los falsos dilemas que rodean a esta materia frente al ejercicio de los valores democráticos —libertad, publicidad, rendición de cuentas—. El derecho importa, tiene una función legitimadora que contribuye a fortalecer los resultados globales del sistema de seguridad nacional mediante la conducción de un proceso de toma de decisiones que, a pesar de su carácter reservado, sea susceptible de resistir cualquier ejercicio de fiscalización. Así, el derecho le es esencial a la seguridad nacional porque permite que exista la seguridad y se proteja al mismo tiempo la libertad mediante la provisión de un proceso y de un marco dentro del cual puede evaluarse la eficacia y la legalidad de la toma de decisiones.⁵¹

La LSN reconoce el valor de la legalidad al incorporarla justamente en su artículo 4 como uno de los principios operativos de la seguridad nacional. Dicho principio, dice también el artículo 61 de la LSN,

⁵¹ "Law is essential to national security in three ways. Law enables our security. It shields our liberty. And it provides the process and framework within which to evaluate the efficacy and legality of our efforts". *Op. cit.*, Baker, James E., p. 23.

debe orientar la conducta de los servidores públicos pertenecientes a las instancias de seguridad nacional. Concretamente, el artículo 5 del Estatuto Laboral del CISEN obliga a los servidores públicos del órgano de inteligencia a cumplir sus funciones con base en el principio de legalidad.

En México la legalidad, como principio rector de las actividades de inteligencia para la seguridad nacional, se traduce en la existencia de diversos controles sobre el órgano que tiene a su cargo la conducción del proceso de integración de inteligencia estratégica: el CISEN.⁵² La LSN dispone dos medios de control específico —uno judicial y el otro legislativo— sobre el ejercicio de las atribuciones del CISEN y de otras instancias de seguridad nacional.⁵³

Dichos medios de control se instrumentan con independencia de los controles ordinarios que pesan sobre cualquier autoridad administrativa en México, tales como el que ejerce la Auditoría Superior de la Federación para evaluar los resultados de la gestión financiera y verificar el cumplimiento de objetivos programáticos; el que ejercen la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Judicial de la Federación a través de las quejas y los juicios de amparo, respectivamente, para garantizar el respeto a los derechos humanos y fundamentales; y el que ejerce el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a través de recursos de revisión para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y el régimen de transparencia.

⁵² De conformidad con el artículo 19, fracción I, de la LSN corresponde al CISEN operar tareas de inteligencia que contribuyan a preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano. Por su parte, los artículos 9, fracción II, 28 y 32, del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, confieren al CISEN la atribución de coordinar y conducir las acciones para la integración de inteligencia estratégica —la cual constituye, junto con las políticas públicas, una de las vertientes de la seguridad nacional—, es decir, la planeación, recolección, concentración, integración y valoración de los datos necesarios para la generación de productos de inteligencia que sustenten la toma de decisiones en la materia por parte del Presidente de la República.

⁵³ La previsión legal de controles especiales sobre las actividades de inteligencia para la seguridad nacional constituye una añeja demanda por parte de un sector de la comunidad de inteligencia mexicana. Desde 1999, el entonces director general del CISEN, Alejandro Alegre Rabiela, manifestaba la conveniencia de instituir en una ley especial mecanismos de colaboración institucional entre el sistema de inteligencia para la seguridad nacional y los poderes Legislativo y Judicial. Cfr. Alegre Rabiela, Alejandro, "Hacia una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 101, agosto de 1999, pp. 3-4.

Uno de los controles especiales que la LSN prevé sobre las actividades de inteligencia es el que ejerce el Poder Judicial de la Federación, a través de jueces federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones.⁵⁴ La intervención de comunicaciones privadas constituye un poder especial en la medida en la que opera como una excepción al libre ejercicio del derecho fundamental a la privacidad de las comunicaciones. Por ello, la Constitución mexicana, en su artículo 16, párrafo décimo tercero, autoriza en forma extraordinaria a determinadas autoridades federales —el CISEN en materia de seguridad nacional, la Procuraduría General de la República en materia de delincuencia organizada, y la Policía Federal en materia de inteligencia preventiva—, para solicitar autorización judicial con el fin de intervenir comunicaciones privadas.

Es importante señalar que el producto de las intervenciones en materia de seguridad nacional —las constancias procesales resultantes— carece, en los términos de lo dispuesto por el artículo 35, párrafo segundo de la LSN, de valor probatorio alguno para efectos de procedimientos judiciales o administrativos. Ello, a diferencia de lo que ocurre con las intervenciones de comunicaciones privadas reguladas por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y por el Código Federal de Procedimientos Penales, pues el fin que se persigue en cada caso es distinto: en materia de seguridad nacional lo que se busca es la obtención de conocimiento, la generación de inteligencia para la toma de decisiones; en materia criminal, la finalidad es generar evidencia probatoria dentro de la averiguación previa para acreditar en el proceso los extremos de la acción penal y obtener del juez una sentencia condenatoria. Como resultado de lo anterior el estándar y la exigencia argumentativa en el caso de intervenciones en materia de delincuencia organizada y de la comisión de delitos graves, es mayor a las de seguridad nacional.

La intervención de comunicaciones privadas constituye una de las fuentes de inteligencia de las que puede valerse el CISEN para ejercer

⁵⁴ La existencia de dichos jueces está prevista en el Acuerdo General 75/2008 del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2008. La propia LSN, en su artículo séptimo transitorio de su decreto de expedición, delegó en el Poder Judicial de la Federación el poder de determinar los juzgados competentes para conocer las solicitudes de intervención de comunicaciones privadas en materia de seguridad nacional.

sus atribuciones. Es por ello que se encuentra regulada en el Título Tercero de la LSN denominado “de la inteligencia para la seguridad nacional”. El artículo 34, párrafo segundo de la LSN entiende por intervención la toma, escucha, monitoreo, registro o grabación de comunicaciones privadas; se trata de un método o disciplina de recolección de información –cerrada o privada– que califica como una fuente de inteligencia técnica (*Techint*), específicamente de inteligencia de comunicaciones (*Comint*)–.⁵⁵

La LSN, sin embargo, contempla otras fuentes de inteligencia, distintas a la intervención de comunicaciones privadas, a las que puede recurrir el CISEN para ejercer sus atribuciones. En concreto, el artículo 33 de la ley establece que en los casos de amenaza a la seguridad nacional el gobierno federal puede hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima. Con mayor detalle, el artículo 31 de la LSN dice que la autonomía técnica –el CISEN goza de dicha autonomía en los términos de lo dispuesto por el artículo 18 de la propia ley– orienta el ejercicio de las atribuciones propias de la producción de inteligencia y comprende la libertad para usar cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior se otorgan facultades –implícitas– en la ley al CISEN para emplear fuentes de inteligencia humana (*Humint*) y fuentes de inteligencia abierta (*Osint*).⁵⁶ Las primeras se refieren a

⁵⁵ La inteligencia de comunicaciones –*Comino*– es una fuente de inteligencia referida a la interceptación de comunicaciones, por medios técnicos, entre dos partes. Se trata de una subdisciplina de la inteligencia de señales –*Sigint*–, entendida como un método de recolección de información a través de ondas electromagnéticas. Cfr. Shulsky, Abraham L., *Silent warfare: understanding the world of intelligence*, Brassey's (US), 1993, pp. 11, 22 y 28 a 32.

⁵⁶ En la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la LSN, presentada al Senado de la República el 21 de abril de 2009, se propone dar atribuciones explícitas al CISEN en materia de recolección de información. Así, por ejemplo, el artículo 19, fracción XV, le otorga atribuciones para “constituir personas morales de derecho privado y recurrir al uso de información anónima y a la colaboración de terceros para la operación de tareas de inteligencia”. En el mismo sentido, el artículo 32 bis de la iniciativa prevé que el Centro realice operaciones de infiltración bajo cobertura, tal y como hoy día lo admite el artículo 11 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Sobre el particular, dicho precepto preconstituye una excluyente del delito para los servidores públicos del Centro que realicen esas operaciones, siempre que éstos actúen en cumplimiento de un deber jurídico y conforme a los protocolos y las normas aplicables.

métodos de recolección de información –cerrada o privada– a través de oficiales de inteligencia –personas bajo cobertura oficial o no oficial– y de información anónima; las segundas comprenden métodos de recolección de información –abierta o pública– a través de publicaciones o estudios –periódicos, libros, revistas y publicaciones especializadas–, medios de comunicación masiva –televisión, radio, Internet–, y reportes diplomáticos.⁵⁷

Es importante señalar que en los casos descritos, a diferencia de lo que ocurre con la intervención de comunicaciones privadas, la LSN no prevé un control judicial especializado, sino que únicamente exige como restricción para el empleo de dichas fuentes de inteligencia, como se ha dicho anteriormente, que en ningún caso se afecten las garantías individuales ni los derechos humanos, artículo 31 de la LSN.⁵⁸

Por otra parte, la LSN establece otro control especial sobre las actividades de inteligencia, en particular sobre el ejercicio de las atribuciones del CISEN y de otras instancias de seguridad nacional; se trata del control legislativo a cargo de la Comisión Bicameral de seguridad nacional. Dicha Comisión, dice el artículo 56 de la LSN, debe integrarse por tres senadores y por tres diputados al Congreso de la Unión, y estará presidida de manera rotativa y alternada por un senador y por un diputado.

De acuerdo con las mejores prácticas y estándares legales a nivel internacional la fiscalización parlamentaria constituye un ingrediente esencial del control democrático sobre los servicios de inteligencia en un Estado de Derecho. Dicha fiscalización va más allá de la mera función legislativa, esto es, de la creación de normas jurídicas generales y abstractas que regulen los principios sustantivos y los procedimientos en la materia; se extiende al ejercicio de otras atribuciones de control sobre la ejecución de acciones en materia de inteligencia

⁵⁷ Shulsky, Abraham L., *op. cit.*, pp. 11 a 22 y 40 a 43.

⁵⁸ No es una cuestión menor. En Estados Unidos, por ejemplo, el reciente escándalo relacionado con la filtración de memorandos del Departamento de Justicia que sustentan la legalidad de determinadas técnicas de interrogación de detenidos en la “guerra contra el terrorismo”, ha puesto en tela de juicio la actuación de los servicios de inteligencia, en particular de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), por la práctica de tortura en los métodos de recolección de información –caso de la prisión Abu Ghraib–, misma que está prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos. Cfr. Sands, Phillippe, *Lawless World*, Penguin Books, 2007, pp. 205-223.

y la formulación de políticas de seguridad nacional por parte del Poder Ejecutivo.

El ejercicio del control parlamentario es una novedad reciente tanto para democracias consolidadas como para democracias en transición. En realidad, la adopción de controles parlamentarios sobre las actividades de inteligencia inició en la segunda parte de la década de los setenta del siglo pasado, como reacción a diversos escándalos que trascendieron a los medios de comunicación. Así, al poder normativo —de creación legislativa— que los sistemas constitucionales otorgan tradicionalmente a los órganos parlamentarios, se sumaron poderes informativos, directivos, presupuestarios y de investigación para que esos órganos especializados fiscalicen las operaciones de inteligencia.

En el caso de México, los poderes conferidos a la Comisión Bicameral son fundamentalmente informativos. El artículo 57 de la LSN le otorga, por ejemplo, atribuciones para solicitar al CISEN informes concretos cuando se discuta una ley o se estudie un asunto de su competencia; para conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos a fin de opinar al respecto; para conocer el informe periódico que debe presentar el Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, en los términos del artículo 58 de la propia ley, y para solicitar su comparecencia con el fin de discutir el informe.⁵⁹

Sobre el particular, es importante señalar que la propia LSN, en su artículo 59, determina que la información que sea dada a la Comisión Bicameral por parte del CISEN y de otras instancias de seguridad nacional, no podrá revelar datos que comprometan el éxito de investigaciones en curso, por lo que se referirá únicamente a asuntos concluidos o que no contengan información de carácter reservado por motivos de seguridad nacional. Es susceptible de reserva, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51 de la LSN, la información relacionada con normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología y equipos útiles a la generación de inteligencia, así como aquella que pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad nacional.

Atentos a lo anterior, de nueva cuenta surge la cuestión básica de cómo mantener el control público sobre órganos que deben operar

⁵⁹ Cfr. *Supra* nota al pie núm. 46.

bajo condiciones de reserva y confidencialidad de la información, para no comprometer el éxito de sus investigaciones. El tema no es pacífico, como lo han advertido Hans Born e Ian Leigh:

...la revisión parlamentaria entraña sus peligros. El sector de la seguridad puede verse arrastrado al centro de una controversia entre partidos políticos, cuando los miembros del Congreso adoptan un enfoque inmaduro, la situación puede desembocar en un debate público teñido de sensacionalismo, y en delirantes acusaciones y teorías conspirativas que se ventilan, amparadas por el privilegio parlamentario.⁶⁰

En consecuencia, el control parlamentario sobre los servicios de inteligencia puede ser abordado desde dos perspectivas opuestas. La primera de ellas ve al Congreso como un garante de los servicios de inteligencia; el control que ejerce es de tipo “institucional”, y está basado en un juego cooperativo entre el órgano legislativo y la comunidad de inteligencia. El principal objetivo de este tipo de control es el de coadyuvar al mejoramiento, a la eficiencia y la eficacia de los servicios, evitando el conflicto y las diferencias.

La segunda perspectiva puede denominarse como control “inquisitivo” porque ve en la comunidad de inteligencia un adversario del Congreso; los mecanismos parlamentarios de control están orientados por la desconfianza y pretenden revelar irregularidades, problemas, errores o abusos en las operaciones. Su riesgo está en la propensión a la hostilidad y la fricción permanentes, así como la constante invasión del Poder Legislativo en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas que constitucionalmente corresponde al Poder Ejecutivo.

La decantación por uno u otro modelo, depende en mucho de la cultura política prevaleciente en un país. En todo caso, lo que resulta claro es que a mayor profesionalización de los servicios de inteligencia, debe corresponder un mayor compromiso y corresponsabilidad por parte de la fiscalización parlamentaria, que permita construir juegos cooperativos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Como última reflexión sobre el control parlamentario, importa señalar que la Comisión Bicameral de seguridad nacional, a diferen-

⁶⁰ *Op. cit.*, Born, Hans e Ian Leigh, p. 75.

cia de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión, carece de atribuciones para emitir dictámenes legislativos, está impedida, por ejemplo, para conocer y opinar sobre iniciativas de reformas y adiciones a la LSN. Ello, aunado a la ausencia de normas que regulen la organización y la operación de dicha Comisión, los requisitos y perfiles que deben cubrir sus integrantes, y otros aspectos relevantes, va en perjuicio de la profesionalización que es también exigible para el órgano de control parlamentario especializado en materia de seguridad nacional.

No se trata de una agenda de cumplimiento potestativo, pues el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la LSN, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2005, establece claramente lo siguiente:

Segundo. Al entrar en vigor el presente Decreto y para los efectos del segundo párrafo del artículo 56 de este Decreto de Reformas, en un plazo de un año, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para contar con las atribuciones necesarias para el mejor desempeño de la Comisión Bicameral.

El plazo señalado ha transcurrido en exceso y aún queda pendiente el impulso para reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el fortalecimiento de la Comisión Bicameral de seguridad nacional constituye un tema de agenda legislativa deseable para la nueva LXI Legislatura del Congreso de la Unión.

Se trata, pues, de un reto novedoso, no sólo para los legisladores, sino también para las instancias y servidores públicos del sistema de seguridad nacional, y particularmente también para los juristas de México: construir las bases y las instituciones que permitan dar autonomía jurídica a la seguridad nacional a través de una nueva disciplina de carácter transversal y multidisciplinaria, el *Derecho de la Seguridad Nacional*,⁶¹ en cuyo objeto de estudio graviten las

⁶¹ El Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 establece como primer objetivo "fortalecer estructuralmente el sistema de seguridad nacional"; una de las líneas estratégicas de dicho objetivo, la 1.4., es justamente la de "promover el desarrollo del marco jurídico para la seguridad nacional". Para ello se proponen las siguientes líneas de acción: "1.4.1

cuestiones jurídicas más relevantes para preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia de la población, del territorio y del gobierno en México, con bases de legalidad y de garantía de los derechos humanos. No es un reto menor, se trata, como lo ha señalado acertadamente Ronald Dworkin a propósito de los derechos, de tomar la seguridad nacional y el Estado de Derecho en serio.

LOS DELITOS CONTRA LA COMPETENCIA EN LA LEGISLACIÓN PERUANA Y MEXICANA

XAVIER OSORIO SERRANO

Una vez abarcando el sistema entire de gestión de procesos de precios de los bienes y servicios han dejado de ser controlados por los organismos estatales en su mayoría, en México este tema se aborda en el artículo 1.4.1 de la Ley Federal del Comercio Exterior.

Impulsar el conocimiento del marco normativo que rige la materia de seguridad nacional, entre los servidores públicos, así como sensibilizarles sobre sus alcances y relevancia de su aplicación puntual". 1.4.2. Impulsar las acciones requeridas para dar cumplimiento cabal a lo que dispone el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional; Establecer un grupo de trabajo interinstitucional en el que participen las instancias del Consejo de Seguridad Nacional y la Secretaría Técnica para elaborar proyectos normativos respecto de temáticas aún no reglamentadas en materia de seguridad nacional. 1.4.3. Establecer un grupo de trabajo interinstitucional en el que participen las instancias del Consejo de Seguridad Nacional y la Secretaría Técnica para elaborar proyectos normativos respecto de temáticas aún no reglamentadas en materia de seguridad nacional. 1.4.4. Impulsar la actualización del entramado normativo que rige las tareas de preservación de la seguridad nacional. 1.4.6. Promover la armonización de la legislación interna con los compromisos internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, en materias como el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas y biológicas de destrucción masiva".