

DESARROLLO EVOLUTIVO DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL*

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA

SUMARIO: I. *Marco de referencia.* II. *Esquema de análisis.* III. *Equívocos y distorsiones del concepto de seguridad nacional.* IV. *Diversas definiciones de seguridad nacional.* V. *Factores que han propiciado que se centre la atención en la seguridad nacional.* VI. *Prolegómenos de la Ley de Seguridad Nacional.* VII. *Exposición de motivos y contenido de la iniciativa.* VIII. *A manera de conclusión.*

I. MARCO DE REFERENCIA

El presente artículo tiene como antecedente el que se intituló “Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional”, dicho trabajo fue publicado en *Cuestiones Constitucionales*.¹ Aquí ya me ocupo de analizar la Ley de Seguridad Nacional que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.

La ponencia se insertó en el rubro de “seguridad pública” contemplado por el temario respectivo; diversos factores fueron los que nos motivaron a centrarnos en tal temática, de ellos podemos mencionar:

a) La trascendencia que tal materia representa, sobre todo ante la comisión de escalofriantes atentados terroristas, que reflejan que ningún país

* Este trabajo fue presentado en el Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, celebrado en Monterrey en abril de 2005, y que organizaron la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León; la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a todas esas instituciones les reitero mi agradecimiento por permitirme participar en tan importante espacio de reflexión académica.

¹ Núm. 12, enero-junio de 2005.

queda exento de padecerlos, y sin que las previsiones normativas resulten eficaces para combatirlos.

b) El interés por conocer la forma como quedaron aprobadas las primeras previsiones en materia de seguridad nacional en el país, y por lo novedosas que resultan.

c) Porque nos permite realizar un primer balance de aquellos aspectos que juzgamos quedaron pendientes de regular, o aquellos que aunque se contemplaron, creemos que resulta necesario complementar.

II. ESQUEMA DE ANÁLISIS

El estudio comienza puntualizando los equívocos e imprecisiones en que generalmente se incurre, cuando escuchamos la referencia de la seguridad nacional, e identificamos algunas de las causales que han distorsionado esta materia.

Posteriormente presentamos diversas definiciones formuladas respecto de la seguridad nacional, a fin de centrar este tema en la exacta dimensión que le corresponde, y resaltamos los distintos factores que en los últimos años han provocado que su estudio llame la atención.

En un siguiente apartado, nos ocupamos de analizar algunos de los aspectos más denotativos que presenta la Ley de Seguridad Nacional, cabe señalar que para tener la visión de conjunto, primeramente presentamos los diversos aspectos que contempló la original iniciativa suscrita por los senadores priístas Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres; a continuación ofrecemos los cambios que realizó la propia Cámara de Senadores y enseguida los que en su caso efectuó la Cámara de Diputados, finalizamos con las conclusiones respectivas.

La presente investigación se apoya fundamentalmente en el texto original de la iniciativa, en los dictámenes que las respectivas cámaras del Congreso realizaron, así como los señalamientos de los legisladores que consigna el *Diario de Debates*.

III. EQUÍVOCOS Y DISTORSIONES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Suele suceder que al escuchar la referencia a la “seguridad nacional” se nos agolpen multiplicidad de ideas, generalmente confusas o impreci-

sas, como resultado de que su manejo conceptual ha sido muy disímil y hasta tendencioso.

Además, el término “seguridad nacional” al conllevar profundas cargas políticas e ideológicas, cada quien lo ha utilizado como ha querido o como le ha convenido; es sabido que hay quienes hasta han pretendido legitimar acciones represivas y autoritarias pretextando la preservación de tal materia.

Tal situación ha llevado a destacar a Leonardo Curzio cómo tal concepto, en el caso de nuestro país, se ve “teñido por una acción represora del Estado y de control político para coartar el régimen de libertades. Seguridad nacional se convierte, en consecuencia, en una idea que excluye la democracia y las libertades”.²

Más adelante, el referido autor señala que la idea de seguridad nacional se confunde con la de seguridad del Estado y “por las características del sistema político mexicano la seguridad del Estado se convierte en seguridad del régimen y la seguridad del régimen supone la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominan en un momento determinado. La idea de seguridad nacional se equiparó en la opinión pública a la seguridad de un grupo político”.³

A esta distorsionada imagen conceptual, Raúl Benítez Manaut agrega 16 aspectos más de sinonimia con la seguridad nacional, entre los cuales destaca: su identificación con la seguridad política interna y la gobernabilidad; con los servicios de inteligencia; con la soberanía, ligándola al ejercicio de la política exterior y a los principios que la rigen; con la *seguridad pública*,⁴ por sólo señalar algunos.

Al decir de Luis Garfias Magaña, un factor adicional que contribuyó en la confusión de esta materia, fue la ausencia durante muchos años de organismos docentes relacionados con la defensa y la seguridad colectivas que explicaran tal concepto, puesto que solamente en algunos centros académicos militares se ocupaban de estudiar los diversos aspectos de la seguridad nacional.⁵

² Curzio, Leonardo, “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 98, 1998, p. 10.

³ *Idem*.

⁴ Benítez Manaut, Raúl, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol. XLI, núm 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 983-986.

⁵ Garfias Magaña, Luis, “Conceptos sobre seguridad nacional”, *Crónica Legislativa*, nueva época, año V, núm 11, octubre-diciembre de 1996, p. 69.

Quizás también por ello se carece de cuadros civiles especializados en seguridad nacional y, por el contrario, se cuenta con una elevada participación de militares en instituciones hipotéticamente “civiles”, como son los servicios de inteligencia y ahora también en la Policía Federal Preventiva (PFP).

A todo esto hay que agregar el manejo oscurantista de la materia que realizaron distintas dependencias federales; al respecto Raúl Benítez Manaut ha puesto de relieve cómo diversas instituciones encargadas de la seguridad nacional —Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, fuerzas armadas, etcétera—, han auspiciado el “secretismo” como una forma de privilegio por manejar esta materia, por pertenecer a la reducida elite a quien corresponde el ejercicio de tal responsabilidad.⁶

Tales actitudes, lejos de propiciar que la confidencialidad constituyera el eje rector de la materia, lo cual resulta plenamente justificable, por el contrario, se trató tan sólo de poner de relieve la primacía que guardan —o guardaban— tales dependencias en relación con el resto del aparato gubernamental. En estas circunstancias se explica que su actuación haya sido sin supervisión o control político, judicial o administrativo, con la consiguiente impunidad, corrupción y violación a los derechos humanos.

Es por ello que Leonardo Curzio ha destacado que el concepto de seguridad nacional tuvo poca fortuna en la opinión pública, y que también se eludiera en los discursos oficiales. De hecho hasta mediados de los ochenta la seguridad nacional formó parte del vocabulario de los internacionalistas, y se le vinculó al uso y protección del petróleo y a la pacificación en Centroamérica.⁷

En este *mare magnum*, creemos en primer término, que resulta necesario centrar el concepto de seguridad nacional en la exacta dimensión que le corresponde.

⁶ En “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *op. cit.*, nota 4, pp. 983 y 984.

⁷ “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, *op. cit.*, nota 2, más adelante, destaca que el concepto de seguridad nacional se refería básicamente a la política exterior y al papel de las fuerzas armadas y, por ende, estaba muy lejos de las preocupaciones cotidianas de la sociedad mexicana e incluso de amplios sectores del gobierno, p. 11.

IV. DIVERSAS DEFINICIONES DE SEGURIDAD NACIONAL

Etimológicamente el concepto de seguridad tiene su origen en el vocablo latino *securitas-atris*, el cual proviene de *sine cura*, que significa sin problemas, sin preocupación, por lo cual *securitas* significa libre de preocupaciones.

Según Martha Bárcena Coqui, en su acepción más fundamental, el término seguridad se refiere a estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros.⁸

Más adelante, la misma autora destaca que en el ámbito académico y en algunos foros internacionales han surgido diversas propuestas en torno a un nuevo concepto de seguridad, que han dado lugar a una polémica rica y profunda; pero sobre todo en el ámbito de la práctica, ya que algunos estados parecen estar redefiniendo ya su acepción de seguridad nacional, con una tendencia claramente “ampliacionista”.⁹

Un panorama que denota la complejidad que reviste definir la seguridad nacional, lo ofrece el actual secretario de la Defensa Nacional, quien en un muy completo trabajo recopiló 52 acepciones de tal concepto, los cuales van desde la noción estadounidense, pasando por la soviética, hasta la cubana, sin faltar la de diversos especialistas del tema.¹⁰

Ante ello resulta ilustrativo lo expresado por José Luis Piñeyro, en el sentido de que los diversos conceptos de seguridad nacional, “contrastan a partir de la definición de las amenazas internas y externas reales/potenciales y de los intereses y objetivos nacionales, así como del tipo de articula-

⁸ “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Política Exterior*, núm. 59, febrero de 2000, p. 11.

⁹ Al respecto señala que el debate ha sido muy fructífero en las últimas décadas y se ha decantado en tres grandes maneras de aproximarse al problema. En primer lugar, los “tradicionalistas” sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno de lo militar y, si acaso, de lo político, así como limitarse a la interacción entre los estados. Los *ampliacionistas*, por su parte, mantienen que las nuevas políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental, y que no deben restringirse al nivel estatal. Por último, los “críticos” señalan que los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas parten de la base de que la seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, sin cuestionar su carácter esencialmente subjetivo. La corriente crítica entiende que la seguridad es fundamentalmente una construcción social, *ibidem*, p. 15.

¹⁰ Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad nacional, concepto, organización y método*, México, Sedena, 2000, pp. 67-77.

ción de nación-gobierno-Estado. Esto es, el abanico conceptual se abre cuando se determina quién y cómo se definen los enemigos y objetivos nacionales”.¹¹

Una vez identificados los factores aplicables para el caso de México, el autor anteriormente referido señala que la seguridad nacional es

una situación en la cual la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales, a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales; o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado.¹²

Para Raúl Benítez Manaut, la seguridad nacional consiste en la capacidad de desarrollar los objetivos nacionales sin interferencia de otras potencias.¹³

En cambio, para quien fuera secretario de la Defensa Nacional del país, Félix Galván López, consiste en el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas, y es la piedra angular de las que parten las estructuras de la política y doctrina militares.¹⁴

En la definición de José Miguel Insulsa, se prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna; para dicho autor, además de la seguridad de los hombres y mujeres que componen la sociedad, implica la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etcétera.¹⁵

Por nuestra parte, entendemos por seguridad nacional el conjunto de acciones gubernamentales tendentes a preservar la tranquilidad del país y sus condiciones de desarrollo, frente a la eventual amenaza o agresiones cometidas por grupos extranjeros o nacionales, que pretenden quebrantar alguna de las decisiones jurídico-políticas fundamentales.

¹¹ Piñeyro, José Luis, “Terrorismo, seguridad nacional y democracia en México”, *Crónica Legislativa*, nueva época, año V, núm. 11, octubre-diciembre de 1996, p. 56.

¹² Piñeyro, José Luis, “La seguridad nacional con Zedillo”, *Foro Internacional*, México, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, p. 939.

¹³ Citado por Garfias Magaña, Luis, “Conceptos sobre seguridad nacional”, *Crónica Legislativa*, cit., supra, nota 11, p. 70.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 70 y 71.

¹⁵ *Idem*.

V. FACTORES QUE HAN PROPICIADO QUE SE CENTRE LA ATENCIÓN EN LA SEGURIDAD NACIONAL

Diversas circunstancias han provocado que la seguridad nacional ocupe la atención en la discusión de los temas políticos, replanteándose su orientación, alcances y la manera más eficaz de asegurar su preservación; sin lugar a dudas, el detonador más importante fueron los lamentables atentados terroristas sufridos por los Estados Unidos de Norteamérica.¹⁶

No obstante, con antelación a ese hecho, la seguridad nacional ya constituía un tema importante en la agenda de los diversos Estados, puesto que fenómenos como la conclusión de la Guerra Fría, la expansión del crimen organizado y del narcotráfico, hacían ineludible que se realizaran diversos replanteamientos sobre esta materia.

En el caso de México, a los anteriores factores para el desarrollo de la discusión de la seguridad nacional contribuyó la transición política que vive el país, aunque si bien en nuestro caso, apenas servirá para que se comience a diseñar el marco constitucional y legal que regulará esta materia, para así corregir las cuestionables bases jurídicas en que se sustentaba y el alto grado de discrecionalidad con que se conducían los encargados de tal responsabilidad.

En el marco de este debate, como válidamente señala Martha Bárcena Coqui, es oportuno el que se clarifiquen diversas preguntas centrales, tales como:

¿Qué se entiende hoy por seguridad?, ¿cuál es el objeto de la seguridad: los pueblos, los Estados, la comunidad internacional, el individuo?, ¿quién define la seguridad?, ¿cuáles son las condiciones de la seguridad?, ¿cuáles son los asuntos que afectan a la seguridad y cómo se definen los parámetros para caracterizarlos?, ¿cómo surgen las ideas en torno a la seguridad y cómo se institucionalizan?, ¿cuáles son los efectos de un discurso de seguridad?, ¿existe una relación entre seguridad nacional y seguridad colectiva?¹⁷

Varias de tales interrogantes nos proponemos resolver, con el análisis de la Ley de Seguridad Nacional que acaba de ser expedida.

¹⁶ Bárcena Coqui, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", *Política Exterior*, cit., nota 8, pp. 9 y 10.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

VI. PROLEGÓMENOS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

El 5 de abril de 2004 fue publicada una reforma más al texto constitucional federal, en esta ocasión para facultar al Congreso de la Unión “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”,¹⁸ es de destacar que en inadecuada técnica legislativa tal reforma quedó prevista en un nuevo inciso *M* —cuando le correspondía el *L*—, de la fracción XXIX del artículo 73, si tomamos en cuenta que hasta esos momentos referida fracción llegaba hasta el inciso *K*, por lo que de forma secuencial le correspondía el inciso apuntado; resulta increíble que nadie se haya percatado de ello.

El “hueco” o “salto” del inciso *L*, fue llenado pero con otra reforma constitucional posterior, la cual fue publicada el 27 de septiembre de 2004.¹⁹

La reforma del 5 de abril también modificó la fracción VI del artículo 89 constitucional, para incluir entre las facultades y obligaciones del presidente de la República, el “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”.

De esta manera, la Cámara de Senadores, apoyada en los nuevos lineamientos constitucionales, en la sesión del 15 de abril de 2004 aprobó la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, que presentaron meses atrás (30 de octubre de 2003), los senadores priístas Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres.

Posteriormente, dicha iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados en su calidad de cámara revisora, de su recepción se informó en la sesión del 20 de abril de 2004; sin embargo, su aprobación ocurrió hasta la sesión del 9 de diciembre de ese mismo año, finalmente, el ordenamiento en comentario fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.

¹⁸ Sobre éste proceso de reforma constitucional véase López Chavarría, José Luis, “Análisis de la reforma constitucional y de la iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, pp. 293-315.

¹⁹ Dicha reforma a la letra dice “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado”.

VII. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA

En la “Exposición de motivos” los senadores Jackson Ramírez y García Torres, destacaron que un Estado que aspira a fortalecer su sentido democrático y su juridicidad, debe contar con una legislación adecuada que norme la seguridad nacional.²⁰

Refieren cómo el concepto de seguridad nacional se empezó a manejar durante el sexenio de José López Portillo, concretamente en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, vinculándolo a las misiones de las fuerzas armadas; más adelante, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, su significado se transformó de manera sustancial, toda vez que adquirió una connotación que tiende a lograr condiciones de libertad, estabilidad y orden social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 —agregan— el concepto de seguridad se perfila como una función integral en la cual colaboran los agentes estatales; en el subsecuente Plan de Desarrollo 1995-2000, aunque no estableció una nueva definición, sí conforma la política de seguridad nacional en el fortalecimiento de la soberanía, como el valor más importante de nuestra nacionalidad.²¹

Además añaden que el Estado debe contar con un esquema de seguridad nacional y estructuras que la preserven; propone una regulación legal flexible de los temas básicos de la seguridad nacional, complementada por un control reglamentario ágil del Ejecutivo; el texto hace un esfuerzo por reflejar la sensibilidad que se requiere ante un conflicto entre lo público y lo privado, entre la protección de los derechos fundamentales del hombre y la necesidad práctica de subsistencia del Estado.²²

La iniciativa en comentario consta de 69 artículos más seis transitorios, se divide en seis títulos y en diversas secciones, los títulos son: título primero “Disposiciones generales”; título segundo “De las instancias encargadas de la Seguridad Nacional”; título tercero “De la inteligencia para la seguridad nacional”; título cuarto “Del control legislativo”; título quinto “De la protección de los derechos de las personas”; título sexto “De la cooperación de las instancias locales y municipales”.

20 El texto de la iniciativa puede consultarse en www.senado.gob.mx.

21 *Idem.*

22 *Idem.*

1. *Fundamento constitucional de la iniciativa*

A. *Texto de la iniciativa*

La iniciativa legislativa de manera equívoca asentó que era reglamentaria de la fracción VI del artículo 89 constitucional y que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional (artículo 1o.).

B. *Reformas realizadas por la Cámara de Senadores*

Las comisiones encargadas de formular el dictamen respectivo —la de Gobernación y la de Estudios Legislativos—, válidamente discreparon del primer señalamiento, puesto que la iniciativa no tenía el carácter reglamentario de la fracción y precepto que indicaba; si se quería señalar su fundamento constitucional, éste se encontraba en el inciso *M*, fracción XXIX del artículo 73, en donde, como hemos referido, se facultó al Congreso de la Unión: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

Es por ello que resultó plenamente justificado que el Senado suprimiera el indicativo de ley reglamentaria y que tan sólo conservara el señalamiento: “Las disposiciones de la presente ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional”.

2. *Concepto de seguridad nacional y los principios que la orientan*

A. *Texto de la iniciativa*

La iniciativa definió a la seguridad nacional de una manera vaga y confusa, al considerarla como “el conjunto de principios, normas, valores, personas, instancias y procedimientos que tienen por objeto inmediato y directo la condición imprescindible de mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la nación” (párrafo primero, artículo 3o.).

Más adelante agregó que la seguridad nacional se basaba en los siguientes principios: en la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; así como en

- I. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

II. La unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos.

III. La defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior.

IV. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes (artículo 3o.).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Conservaron en lo esencial la definición del texto de la iniciativa, con lo cual desaprovecharon la ocasión de mejorar tan confuso concepto, no obstante corrigieron diversos aspectos; así reubicaron en la fracción I la referencia prevista en el primer párrafo del artículo 3o., “La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio”, dicho cambio nos parece adecuado por quedar dentro de los distintos principios que orientan las acciones de la seguridad nacional.

Fusionó el texto de la fracción III en la IV, de esta manera el artículo con los cambios efectuados quedó en los siguientes términos:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, la seguridad nacional es el conjunto de principios, normas, valores, personas, instancias y procedimientos, que tienen por objeto inmediato y directo la condición imprescindible de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, basada en los siguientes principios:

I. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.

II. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

III. La unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos.

IV. La defensa legítima de los intereses vitales del Estado Mexicano respecto del exterior; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

C. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

Por su parte, las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia y de Derechos Humanos, en su dictamen, propusieron al pleno camarl, un

nuevo concepto de seguridad nacional, el cual resulta más preciso: “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano” (párrafo primero, artículo 3o.).

En la fracción I del artículo 3o., previeron un nuevo principio que orienta las acciones de la seguridad nacional, el de “La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país”; suprimieron el texto de la fracción III por considerar que la referencia a “la protección de la vida y los derechos de los mexicanos”, son propias de la materia de seguridad pública, no de la seguridad nacional.

En la fracción IV, asentaron otro nuevo principio consistente en “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”.

La fracción IV aprobada por el Senado la dividió en dos, quedando como fracciones V y VI, con la salvedad de que en la primera de ellas se suprimió la referencia de “intereses vitales”, por considerarse que no contaba con una definición precisa.

De esta manera el precepto aprobado, quedó como sigue:

Artículo 3o. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

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.

3. *Actos que se consideran amenazas para la seguridad nacional*

A. Texto de la iniciativa

Estableció actos de muy diversa naturaleza como amenazas a la seguridad nacional, que no reflejan más que la dificultad de precisarlos y encuadrarlos en específicos tipos normativos, lo mismo comprendió actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, en contra de los Estados Unidos Mexicanos; actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales; actos de violencia contra personas o bienes, que se realicen para conseguir un objetivo político o que pretendan influir en decisiones gubernamentales; o actos tendentes a lograr la separación de una parte del territorio nacional, por sólo señalar algunos (fracciones I, II, III, y VIII, artículo 5o.).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Previó nuevos supuestos como amenazas a la seguridad nacional, de esta manera, a las contempladas en la fracción I agregó la traición a la patria y el genocidio; en nuevas fracciones, los actos en contra de la seguridad de la aviación; los actos que atenten en contra del personal diplomático; todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares; actos ilícitos en contra de la navegación marítima, y todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas (fracciones IX, X, XI, XII y XII, artículo 5o.).

C. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

La colegisladora en la fracción II que establecía como amenaza para la seguridad nacional, “Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación a cualquier persona o al Estado mexicano”, precisó que la afectación debe ser al Estado mexicano, no a cualquier persona.

Suprimieron el texto de las fracciones III y IV, por considerar que la referencia de la “violencia contra personas o bienes, que se realicen para conseguir un objetivo político o que pretendan influir en decisiones gubernamentales”, así como los “actos de violencia entre distintos grupos de

la sociedad mexicana”, son temas propios de la seguridad pública, no de la seguridad nacional, así ejemplifican que de persistir tales enunciados, los actos violentos generados en un partido de fútbol, podrían ser considerados como amenazas a la seguridad nacional.

De esta manera, en el nuevo texto de la fracción III previeron como amenaza a la seguridad nacional, “los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”; en la fracción IV, a los actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 del texto constitucional federal.

Otros nuevos supuestos previstos fueron los “actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada” (fracción V), lo cual nos parece reiterativo con la fracción III del propio artículo 5o.; “todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva” (fracción VIII, artículo 5o.).

Eliminaron la fracción XIV, pues a su juicio el concepto “intereses vitales” era ambiguo y por considerar que podría afectar gravemente la coordinación entre distintas autoridades.

4. Régimen de supletoriedad de la Ley de Seguridad Nacional

A. Texto de la iniciativa

Precisó el régimen de supletoriedad, con lo cual se complementarán las disposiciones previstas en la Ley en comentario; destaca la exclusión de la Ley Federal de Procedimiento; Administrativo, ya que se consideró que existen diferencias sustanciales entre los procedimientos administrativos genéricos y las actuaciones relativas a la seguridad nacional, además según la “Exposición de motivos”, el propósito es que en el futuro se cuente con una regulación específica en la materia.

El texto del artículo propuesto por la iniciativa fue:

Artículo 8o. A falta de previsión expresa en la presente ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

Respecto del apoyo que deban prestar las instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

I. En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Gabinete, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

II. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

III. En materia de coadyuvancia con el Ministerio Público de la Federación, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

IV. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

V. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Con mejor técnica legislativa reubicó a la fracción I, el enunciado del párrafo segundo del artículo antes citado, que señala: “Respecto del apoyo que deban prestar las instancias se estará...” dicha reubicación resultó justificada, toda vez que es en las fracciones donde de manera específica se enuncian los ordenamientos que complementan a la Ley de Seguridad Nacional.

5. Gabinete de Seguridad Nacional

A. Texto de la iniciativa

Previó un Gabinete de Seguridad Nacional como responsable de la coordinación de las acciones orientadas a preservar esta materia se propuso que dicho Gabinete que se integrara con el titular del Ejecutivo federal, quien lo presidirá; los titulares de seis Secretarías de Estado: Gobernación —cuyo titular fungirá como secretario ejecutivo—, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública —a la Secretaría de Relaciones Exteriores se le daría la intervención que le correspondiese, de acuerdo con su competencia—.

El Gabinete de referencia también lo conformaba el procurador general de la República y el titular general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Además contará con un secretario técnico que será nombrado por su presidente (último párrafo, artículo 12).

B. Reforma realizada por la Cámara de Senadores

Estimaron que la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía que formar parte del Gabinete de Seguridad Nacional de manera permanente, es decir, discreparon que a dicha Secretaría se le diera únicamente la intervención que le corresponda, de acuerdo a su competencia.

C. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

Sustituyeron la denominación de “Gabinete” por el de “Consejo”, además integraron en el mismo al secretario de Comunicaciones y Transportes, por considerar decisiva y coyuntural su coadyuvancia en esta materia, basados en la responsabilidad que tiene dicha Secretaría en los sistemas de comunicación y operación de tecnología.

6. Requisitos exigidos para los titulares de las instituciones responsables de la seguridad nacional

A. Texto de la iniciativa

Propuso para los titulares de las instituciones responsables de la seguridad nacional los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento; tener 35 años cumplidos al momento de su nombramiento; acreditar capacidad y experiencia para el desempeño de la función y, ser de reconocida probidad (artículo 11).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Ajustaron la edad propuesta a la que señala el artículo 91 del texto constitucional federal para los secretarios de despacho (30 años cumpli-

dos); agregaron que para ocupar el cargo de director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, además de los requisitos personales antes referidos, el no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año prisión, pero si se tratará de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena (último párrafo, artículo 11).

C. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

Sustituyeron la referencia de no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal por el de “no estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso”. Es de destacar que tal señalamiento quedó estipulado en la fracción V del artículo 11, con lo cual ahora tal exigencia es aplicable tanto para el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como para los demás titulares de las instituciones de Seguridad Nacional.

7. Red Nacional de Información de Seguridad Nacional

A. Texto de la iniciativa

Previó para la coordinación de actividades entre las distintas dependencias del Ejecutivo federal responsables de la seguridad nacional, una Red Nacional de Información, la cual servirá como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

Que las acciones de la Federación, de las entidades federativas y los municipios para la formación y operación de la red, así como la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones en esta materia, se integrarán a través del secretario técnico del Gabinete mediante convenios de colaboración (artículo 27).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Al señalamiento de que es a través del secretario técnico del Gabinete mediante convenios de colaboración como se integrará las acciones de

seguridad nacional de los distintos niveles de gobierno, se precisó “conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente ley”.

El precepto de referencia establece que “El secretario ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Gabinete, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste”.

8. El principio de legalidad como eje de operatividad de los servicios de inteligencia

A. Texto de la iniciativa

Estableció que la autorización judicial para poder efectuar intervenciones de comunicaciones privadas por razones de seguridad nacional, sólo procederá cuando se esté en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 4o. Que en ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas (artículo 34).

Que a la solicitud que se formule a la autoridad judicial para que autorice la intervención de comunicaciones, recaerá una resolución fundada en la que se otorgue o niegue el requerimiento solicitado (artículo 38).

Que el control y la ejecución de las intervenciones por razones de Seguridad Nacional está a cargo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y cuando así se requiera, puede realizarse con el apoyo de las empresas de comunicaciones que expresamente designe el titular del Centro o a quien éste autorice por escrito. El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede (artículo 40).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Válidamente modificaron el primer párrafo del artículo 34, para precisar que la procedencia de solicitudes para la intervención de las comunicaciones privadas debe relacionarse con las amenazas de seguridad nacional previstas en el artículo 5o., no con el artículo 4o. que se refiere a otras cuestiones.

En el artículo 38 agregaron respecto a la resolución del juez que otorga o niega la intervención de comunicaciones requerida, no bastaba fundarla

únicamente, sino también motivarla, a riesgo —según se dijo— de resultar ilegal y de vulnerar garantías individuales.

C. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

El artículo 28 situado en el título tercero “De la inteligencia para la seguridad nacional” y cuyo texto establece “Los integrantes del Gabinete podrán solicitar la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta ley, a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos”, fue reubicado al título segundo, denominado “De la coordinación para la seguridad nacional”, por considerarse que era más acorde a las disposiciones contenidas.

Reformaron la parte final del párrafo segundo del artículo 35 del texto de la iniciativa que señalaba: “Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y *las leyes aplicables al efecto*”.

La modificación consistió en sustituir el enunciado “las leyes aplicables al efecto” por la “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, ya que se consideró que es en tal ordenamiento en donde se regula el procedimiento para la intervención de comunicaciones privadas; en el texto de los diputados quedó como precepto 36.

Suprimieron del artículo 40 la posibilidad de participación de empresas privadas de comunicaciones en el control y la ejecución de las intervenciones en materia de seguridad nacional, por considerarse que la naturaleza de esta materia compete exclusivamente a la estructura del Estado.

9. Acceso y reserva de la información

A. Texto de la iniciativa

La iniciativa propuso que la información reservada por motivos de seguridad nacional permanecerá con tal carácter hasta por un periodo de 30 años (artículo 51).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

Suprimieron la reserva de hasta 30 años que se proponía, a fin de que cada instancia representada en el Consejo de Seguridad Nacional sea la responsable de la administración, protección, clasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículo 50).

10. Control legislativo de las acciones de seguridad nacional

A. Texto de la iniciativa

Propuso que cada Cámara del Congreso de la Unión en los términos de la Ley Orgánica respectiva, designará a la comisión encargada de llevar a cabo el control y la evaluación a que se refiere este título (artículo 56).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Sustituyeron el control parlamentario bicameral de las políticas y actividades relacionadas con la seguridad nacional, para que dicha responsabilidad lo realizara únicamente el Senado de la República.

C. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

Regresaron a la propuesta original, para que así las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional estén sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo federal, por conducto de una comisión bicameral integrada por tres senadores y tres diputados.

11. Equilibrio entre la protección de la seguridad nacional y la observancia de los derechos humanos

A. Texto de la iniciativa

Consagró distintas previsiones para lograr el equilibrio entre la protección de la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos, deter-

minándose que ninguna persona fuera de los casos y condiciones previstos por la ley estará obligada a proporcionar información a los servidores del Cisen; también estableció que los datos personales de los sujetos que proporcionen información *útil* para la seguridad nacional, se considera información gubernamental confidencial (artículos 64 y 65).

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Suprimieron el vocablo “útil” consignado en los artículos 6 y 65 considerando que en el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se otorga a los datos personales la calidad de información confidencial, sin condicionar que sean útiles o no.

12. Artículos transitorios

A. Texto de la iniciativa

Fueron seis los preceptos transitorios que contempló la iniciativa:

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Estatuto Laboral del Centro, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente Ley, el cual no requerirá publicación en el *Diario Oficial de la Federación* para surtir plenos efectos.

Tercero. El Gabinete deberá quedar instalado y celebrar su primera reunión, durante los quince días siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley.

Cuarto. El Ejecutivo federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente ordenamiento.

Quinto. Cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión resolverá sobre la integración, denominación y funcionamiento de las comisiones a que hace referencia el artículo 57 de la presente ley, dentro del periodo de sesiones en que se apruebe esta Ley.

Sexto. El Poder Judicial de la Federación determinará a los juzgados a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34, dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

B. Reformas realizadas por la Cámara de Senadores

Agregó dos nuevos artículos transitorios y modificó uno de ellos, en las nuevas disposiciones transitorias se estableció que: “Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto” (artículo segundo transitorio) “El titular del Ejecutivo federal establecerá las medidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente ley” (artículo sexto transitorio).

Por otra parte, el quinto transitorio de la iniciativa quedó de la siguiente forma “La Cámara de Senadores resolverá sobre la integración, denominación y funcionamiento de la comisión que hace referencia el artículo 57 de la presente Ley, dentro del periodo de sesiones en que entre en vigor esta Ley”.

C. Reformas realizadas por la Cámara de Diputados

Reformaron el artículo tercero de los transitorios, para que el titular del Ejecutivo federal expida el Estatuto Laboral del Centro, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el cual deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación* para surtir plenos efectos.

Suprimieron el enunciado del segundo transitorio, en el cual se establecía que se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto, porque se consideró una generalidad al no precisar cuáles son las leyes a las que se refiere.

VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La seguridad nacional constituye una temática cuya discusión jurídica y política apenas comienza a presentarse en el país, fueron diversos los factores los que contribuyeron para que ello ocurriese, desde el impacto causado por los lamentables atentados terroristas en los Estados Unidos de Norteamérica, hasta el nuevo contexto sociopolítico que vive México, resultado de la llamada “transición política”; sin descontar la conveniencia de que las instituciones encargadas de tal responsabilidad cuenten con un marco normativo que les permita cumplir sus funciones, pero garantizando al ciudadano que sus derechos fundamentales no serán quebrantados.

Mientras en otros países la discusión de la seguridad nacional ha implicado el replanteamiento profundo de sus esquemas de organización jurídica y política para preservar tal materia, en nuestro caso sirvió para que apenas se comience a estructurar el marco constitucional y legal que debe regularla.

Es en este contexto que la Ley de Seguridad Nacional representa un primer ejercicio para perfeccionar la observancia de nuestra democracia y el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos; seguramente varios de los aspectos regulados son perfectibles, no obstante, cabe reconocer que su expedición en sí representa un avance, al patentizar la voluntad política para desterrar atropellos y prácticas abusivas por todos conocidos.

Desde luego que el presente trabajo es tan sólo un avance de aquellos aspectos propuestos por el texto de la iniciativa, que merecieron la atención de las legisladoras, sin dejar de reconocer que quedan diversos aspectos de suma importancia que falta analizar.