

## ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL: LA SEGURIDAD DE LAS INSTALACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Daniel MÁRQUEZ

La guerra es, pues, un acto de violencia encaminado a forzar al adversario a someterse a nuestra voluntad.

La guerra es un acto de violencia, y no existe límite alguno a la manifestación de esta violencia.

Claus VON CLAUSEWITZ

SUMARIO: I. *El redominio del poder civil en los Estados democráticos.* II. *La guerra y el Ejército.* III. *Perspectiva legal del Ejército mexicano.* IV. *El Estado Mayor Presidencial.* V. *Transformación actual del Estado Mayor Presidencial.* VI. *La transición necesaria hacia un órgano de protección de la integridad presidencial de naturaleza civil.* VI. *Conclusiones.*

### I. EL PREDOMINIO DEL PODER CIVIL EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

El presente trabajo se encamina a establecer la relación que existe entre la formación militar, las misiones generales del Ejército y la

protección de la integridad personal del presidente y de las instalaciones presidenciales, partiendo de la hipótesis de que las misiones generales de un Ejército no incluyen aquellas relacionadas con la protección de las personas y de las instalaciones de la presidencia, que corresponde a la policía, por lo que se requiere de una fuerza de orden civil que se encargue la protección de la integridad del presidente de la República y la seguridad de las instalaciones presidenciales.

Por lo anterior, primero debemos decantar cual es el papel del Ejército en un Estado democrático. En la Declaración de Derechos de Virginia del 12 de enero de 1776, la primera declaración norteamericana de derechos, se afirma:

El medio propio, natural y seguro de defender un Estado libre es una milicia bien regulada, compuesta por el cuerpo de la ciudadanía; que debe evitarse en tiempos de paz el mantenimiento de ejércitos sobre las armas, por ser peligrosos para la libertad; y que en todos los casos los militares estén estrictamente subordinados al poder civil, el cual debe gobernarlos.<sup>1</sup>

Esto se reitera, con sus matices, en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al prescribir que en tiempos de paz ningún miembro del Ejército puede alojarse en casa particular contra la voluntad de su dueño ni imponer prestación alguna.

Es importante destacar que, en una adición reciente al artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el presidente de la República tiene como obligación preservar la seguridad nacional y disponer la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Así, para evidenciar el predominio del poder civil sobre el militar, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se establece que el mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea

<sup>1</sup> Pound, Roscoe, *Evolución de la libertad*, trad. de Alfonso Castaño, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1964, p. 213.

mexicanos, corresponde al presidente de la República, al que se denomina Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, quien ejerce el mando por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional (artículo 11).

Consideramos que se debe reformular esta percepción, porque, las Fuerzas Armadas son el “pueblo uniformado” y les corresponde ejercer un poder que dimana del pueblo en términos constitucionales, en este sentido, como titular de la soberanía, el pueblo mismo debería ser el “comandante supremo” de las Fuerzas Armadas, puesto que, en última instancia la justificación histórica del poder en las democracias es la existencia del contrato social hipotético.

En este contexto, es deseable que el Ejército participe en labores de orden civil, como lo es cuando, en nuestro país, aplica el Plan DN-III de apoyo a la población en caso de desastre natural.

Uno de los aspectos positivos de la integración del Ejército a funciones de naturaleza civil, como lo son las seguridad pública, el auxilio a la población en caso de desastre o la protección de la persona del presidente y de las instalaciones presidenciales, es que esas tareas quedan a cargo de personal altamente motivado y capacitado; sin embargo, se puede encontrar un aspecto negativo, el poder civil se subordina a los militares, quienes pueden aprovechar su cercanía con las instituciones civiles para influir en sus decisiones e imponer su “agenda” política, lo que abre el espacio al autoritarismo.

En palabras de Umberto Cerroni: En los Estados con débil tradición democrática el Ejército asume, con frecuencia, el papel de regulador del péndulo que impele la vida política de las formas democráticas a las formas autoritarias deformando la función de garante institucional. El Ejército se convierte, así, en los países menos desarrollados, en el actor decisivo de los procesos políticos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cerroni, Humberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, trad. de Alejandro Reza, 4a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 154.

Lo anterior puede impactar en el predominio del poder civil sobre el militar. Como ejemplo de lo anterior debemos aprender de la experiencia de nuestros vecinos de Guatemala, después de la guerra civil que vivieron<sup>3</sup>, en la que se involucró a las fuerzas armadas de ese país y a la guerrilla.

Para superar ese proceso, los guatemaltecos, en el marco del “Acuerdo de Paz Firme y Duradera”, suscribieron el “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática”, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 19 de septiembre de 1996.<sup>4</sup>

Ese Acuerdo, en su parte de considerandos señala que: *Que reviste una importancia fundamental fortalecer el poder civil (...); y que dentro de una institucionalidad democrática, corresponde al Ejército de Guatemala la función esencial de defender la soberanía nacional y la integridad territorial del país.* Del acuerdo destacan:

<sup>3</sup> Entre 1960 y 1996, Guatemala sufrió de una larga guerra civil, la cual dejó un profundo impacto en este país latinoamericano. En ella ocurrió el llamado “genocidio guatemalteco”. El genocidio guatemalteco fue un periodo nefasto de la guerra civil de Guatemala en la década de los ochenta en el que tanto la población maya, como la universitaria y las personas que profesaban la religión católica, simpatizaban con las políticas de la teología de la liberación o con movimientos populares o socialistas así como las personas de los estratos socioeconómicos inferiores y propietarios de origen alemán de tierras en el norte del país que apoyaban a los grupos campesinos fueron asesinados en campaña de tierra arrasada y desapariciones forzadas de políticos. Este movimiento se realizó primero en un intento por frenar la actividad de los grupos subversivos y luego con el intento de crear una sociedad militarista gobernada por los altos mandos del Ejército dejando de lado por completo a la población civil, incluyendo en ella a los empresarios guatemaltecos que en un principio apoyaban las campañas militares. Con información de Colaboradores de Wikipedia. *Genocidio guatemalteco* (en línea). Wikipedia, La enciclopedia libre, 2008 (fecha de consulta: 6 de junio del 2008). Disponible en [http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Genocidio\\_guatemalteco&oldid=17950187](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Genocidio_guatemalteco&oldid=17950187).

<sup>4</sup> Los representantes del Gobierno de la República de Guatemala fueron: Gustavo Porras Castejón, Raquel Zelaya Rosales, Richard Aitkenhead Castillo, el general de brigada Otto Pérez Molina, y el coronel de infantería Morris Eugenio de León Gil; los de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, fueron: los comandantes Rolando Moran, Pablo Monsanto y Gaspar Ilom, además, de Carlos Gonzáles; y en el que participaron las Naciones Unidas, a través del C. Jean Arnault, como moderador.

1. La mejora, modernización y fortalecimiento del Estado y su sistema de gobierno republicano, democrático y representativo.

2. El pleno y total respeto del principio de independencia, separación y no subordinación entre los organismos del Estado.

3. La obligación de los tres organismos del Estado de garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El poder público, al servicio del bien común, debe ser ejercido de modo que se impida que cualquier persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, pueda arrogarse su ejercicio.

En lo que se refiere al papel del Ejército, la policía y los órganos de información política (“inteligencia”), destacamos de ese acuerdo que deben:

1. Garantizar plenamente los derechos humanos y tipificar como actos de especial gravedad las amenazas y coacciones ejercidas sobre funcionarios judiciales, el cohecho, soborno y corrupción, que deben ser severamente penalizados.

2. Para el fortalecimiento del poder Civil se adopta un concepto de amplio de seguridad nacional, del que se destaca: *que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.*

3. La seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio de los derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales; y se afirma que los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para el orden constitucional democrático.

4. La creación del Consejo Asesor de Seguridad, integrado por personalidades destacadas representativas de la diversidad econó-

mica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala.

5. La debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública y la creación de la Policía Nacional Civil, con la función de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna.

6. Legislar sobre el funcionamiento y los alcances de las empresas privadas de seguridad.

7. En lo que se refiere al Ejército, señala que: “La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera constituye un cambio fundamental con relación a las condiciones que han prevalecido en Guatemala a lo largo de más de tres décadas. Este cambio involucra positivamente a las instituciones del Estado y entre ellas, de manera particular, al Ejército de Guatemala. La misión del Ejército de Guatemala queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación”.

8. Así, en el nivel constitucional se impulsaron reformas señalando que el Ejército de Guatemala es una institución permanente al servicio de la Nación; único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante, que tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Además, se abre la posibilidad de que el Ministro de la Defensa Nacional puede ser un civil.

9. La existencia de una nueva doctrina militar orientada al respeto de la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, a la defensa de la soberanía e independencia Nacional, a la integridad del territorio del país y al espíritu de los acuerdos de paz firme y duradera.

10. Para evitar la discrecionalidad en el uso del Ejército, se impulsó una reforma constitucional, que señala: “Cuando los medios ordinarios para el mantenimiento del orden público y la paz interna resultaren rebasados, el presidente de la República podrá excepcionalmente disponer del Ejército para este fin. La actuación del Ejército tendrá siempre carácter temporal, se desa-

rrollará bajo la autoridad civil y no implicará limitación alguna en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Para disponer estas medidas excepcionales, el presidente de la República emitirá el acuerdo correspondiente. La actuación del Ejército se limitará al tiempo y las modalidades estrictamente necesarios, y cesará tan pronto se haya alcanzado su cometido. El presidente de la República mantendrá informado al Congreso sobre las actuaciones del Ejército, y el Congreso podrá en cualquier momento disponer el cese de estas actuaciones”.

11. En lo que se refiere a la seguridad del presidente y del vicepresidente, y el apoyo logístico a sus actividades, se otorgó facultad discrecional al presidente para estructurar una entidad que sustituyera al Estado Mayor Presidencial.

12. Por lo que hace a la “información e inteligencia”, esto es, espionaje y contraespionaje, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional se circunscribe a la función del Ejército definida en la Constitución, o sea la defensa de la soberanía y la integridad territorial; se crea el Departamento de inteligencia civil y análisis de información, dependiente del Ministerio de Gobernación, integrado por ciudadanos, como responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común subordinado a la ley y al respeto a los derechos humanos.

Por último, para informar y asesorar al presidente de la República en la anticipación, prevención y resolución de situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático, se crea una Secretaría de análisis estratégico bajo la autoridad directa de la Presidencia de la República, organismo estrictamente civil, sin facultades para realizar investigaciones encubiertas propias.

Como se advierte, tanto la Declaración de Derechos de Virginia, la Constitución federal y la experiencia de Guatemala, nos llevan a una conclusión que es clara: el poder civil debe predominar sobre el poder militar.

## II. LA GUERRA Y EL EJÉRCITO

Un clásico de la ciencia política, Thomas Hobbes, asienta que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se halla en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos.<sup>5</sup> Esta imagen sirve para establecer la necesidad de la autoridad.

Así, define al Estado como una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida, por uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.<sup>6</sup>

Claus von Clausewitz, señala que la guerra de una comunidad —de naciones enteras y, en particular, de naciones civilizadas—, nace siempre de una situación política y es el resultado de un acto político, por lo que la guerra es un acto político.<sup>7</sup>

Así, para el mismo von Clausewitz la guerra no es ya sólo un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de las relaciones políticas, una realización de éstas por otros medios.<sup>8</sup>

En este sentido, sin importar si la guerra es la condición necesaria del hombre en el estado de naturaleza o si es un acto político, debemos partir de la concepción de que la guerra es un acto de máxima violencia, que requiere individuos con capacidades especiales para su realización.

Así, uno de los actores privilegiados de la guerra es el Ejército, que está destinado a defender al país<sup>9</sup> y, por supuesto, su

<sup>5</sup> Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, 2a. ed., 13a. reimp., México, FCE, 2004, p. 102.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>7</sup> Clausewitz, Claus (Von), *Arte y ciencia de la guerra*, trad. de Ramón Ormazábal, México, Grijalbo, 1972, p. 30.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 40.

célula integrante: el soldado. Éste es reclutado, vestido, armado, instruido; duerme, come, bebe y marcha únicamente con vistas a combatir en el momento y lugar oportuno.<sup>10</sup>

La posibilidad de la guerra está presente en el ordenamiento constitucional mexicano. Así, el artículo 73, fracción XII, otorga al Congreso de la Unión la facultad para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo federal; lo que se complementa con el contenido del artículo 89, fracción VIII, que otorga la facultad de declarar la guerra al presidente de la República, previa Ley que expida el Congreso de la Unión. Por lo que en nuestro país, dos órganos tienen la facultad de declarar la guerra: el Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal. Cabe destacar que nuestro país está inmerso en la lucha en contra del crimen organizado y el narcotráfico.<sup>11</sup>

Ahora bien, no debemos olvidar que el desarme o la derrota del enemigo es siempre el objetivo de la acción militar.<sup>12</sup>

Esto es parcialmente real en nuestro país, donde la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, señala que estas instituciones armadas, tienen una serie de misiones generales entre las que se encuentran: defender la integridad, la independencia y

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>11</sup> El 11 de diciembre de 2006, el presidente de México, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, lanzó la iniciativa conjunta Michoacán, destinado a terminar con la los ajustes de cuentas de bandas de narcotráfico en Michoacán, el estado más violento del país, y cumplir así su promesa de combatir la inseguridad. *Michoacán, ubicado en la costa del Pacífico mexicano, se convirtió en 2007 en el estado más violento de México con más de 500 ejecuciones en lo que va del año, incluidas 13 espeluznantes decapitaciones como resultado de los ajustes de cuentas entre bandas del narcotráfico.* En la "Operación Conjunta Michoacán", lanzada el lunes, participan 4.260 elementos del Ejército, 1.054 de la Armada, 300 policías federales y agentes y fiscales de la Procuraduría General (PGR), todos apoyados por aeronaves, vehículos anfibios y terrestres. El operativo contempla la erradicación de plantíos ilícitos, el establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de sustancias ilícitas en carreteras, la ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como la ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas. Con información de Terra USA noticias, visible en: <http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act677783.htm>, consultada el 22 de septiembre de 2008.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 13.

la soberanía de la Nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.<sup>13</sup>

En este contexto, de las cinco misiones generales del instituto armado, tres son de naturaleza civil y sólo la primera corresponde a lo que tradicionalmente se considera la misión tradicional del Ejército: la defensa de la soberanía y la integridad territorial; además, ninguna de estas misiones generales se relaciona con la protección de personas o instalaciones civiles.

Esto es conciliable con el hecho de que el presidente de la República y las instalaciones que se asignan a las funciones presidenciales forman parte del poder civil, por lo que es evidente que en su custodia no debería involucrarse el poder militar, salvo que, excepcionalmente, se tratara de una cuestión que afectara a la seguridad nacional, esto es, la seguridad de la Nación en su conjunto.

### III. PERSPECTIVA LEGAL DEL EJÉRCITO MEXICANO

Primero un apunte histórico. El Ejército mexicano es fruto de la Revolución Mexicana de 1910, pero ¿Cuál era la situación del Ejército después de ese periodo de fuerte caos institucional?

Evidentemente que, atendiendo a la heterogeneidad de las facciones combatientes: villistas, zapatistas, carrancistas, obregonistas, callistas, magonistas, etcétera, se requiere de su reorganización. Para complicar la situación las diversas facciones que integraron el cuerpo de combatientes revolucionarios se fractura e inicia una serie de asesinatos políticos para eliminar al adversario. Así, pierden la vida. Emiliano Zapata, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Francisco Villa.

<sup>13</sup> Artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Así, después de la Revolución de 1910, el Ejército mexicano se enfrenta al problema de la modernización.

La modernización del Ejército mexicano es obra del Secretario de Guerra de Plutarco Elías Calles, el general Joaquín Amaro. Como parte de las mediadas de reorganización del Ejército, el 15 de marzo de 1926, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Orgánica del Ejército y la Marina, la Ley de Disciplina, la Ley de Ascensos y Recompensas y la Ley de Pensiones y Retiros del Ejército y Fuerza Armada Nacionales.

Como lo señala Arnaldo Córdova, entre las medidas más notables para institucionalizar al Ejército durante el periodo del general Amaro, se encuentran: la reorganización de la Secretaría de Guerra y Marina, sustituyendo a los empleados civiles por militares, y la reducción del número del personal militar tomando en consideración su preparación y eficiencia; reestructuración de las unidades tácticas, de acuerdo con el medio en el que debían operar, reduciendo a sus efectivos; la mejora del equipo de la tropa y la unificación del armamento en uso; la reconstrucción de los cuarteles y la mejora de la higiene; la construcción del Colegio Militar de Popotla; el establecimiento de criaderos de ganado en Chihuahua y Durango; la importación de maquinaria moderna para las fábricas y aprovisionamientos militares; la fundación de la Comisión Técnica, con funciones de cuerpo consultivo, que elaboró las leyes y reglamentos militares; la formación del Estado Mayor general y de la Inspección General del Ejército.<sup>14</sup>

Para Max Weber la disciplina de los Ejércitos bien instruidos y el desempeño más o menos sobresaliente de éstos en la guerra incidieron aún más, y con consecuencias más perdurables, en el orden político y social.<sup>15</sup> Para quien dude de esta afirmación se debe considerar el papel del Ejército mexicano en la época posrevolucionaria en la conformación de las instituciones.

<sup>14</sup> Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana*, 15a. reimp., México, Era, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1989, p. 371.

<sup>15</sup> Weber, Max, *Estructuras de poder*, trad. de Rufino Arar, 1a. reimp., México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 82.

El Ejército y Fuerza Área mexicanos tienen referente en los artículos 13, párrafo segundo, 16, párrafo final, 32, párrafo tercero, 35, fracción IV, 55, párrafo IV, 73, fracción XIV, 76, fracción II, 78, fracción VII, 82, fracción V, 89, fracciones IV, V, y VI, 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, los artículos 26 y 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regulan lo relacionado con la Secretaría de la Defensa Nacional, de esa norma destaca la fracción VI del artículo 29 que otorga a esa dependencia la facultad de: *Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil*, también se advierte que no se le otorgan facultades para el cuidado de la integridad personal del presidente de la República o la guarda de las instalaciones presidenciales.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, señala que el instituto armado se integra por un conjunto de recursos humanos y materiales, entre los que se encuentran: los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y que prestan sus servicios en las instituciones armadas de tierra y aire, sujetos a las Leyes y Reglamentos Militares; los recursos que la Nación pone a su disposición; y los edificios e instalaciones (artículo 4o.), o sea, que la fuerza armada en los países democráticos se debe sujetar a la Constitución y a la ley.

Además señala que el alto mando del Ejército y Fuerza Aérea corresponde al secretario de la Defensa Nacional, un general de División del Ejército, hijo de padres mexicanos (artículo 16). Este militar es el responsable de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire (artículo 17). Aquí, debemos preguntarnos ¿por qué en nuestro país no podemos contar todavía con un secretario de la Defensa de naturaleza civil como ya se hace en Estados democráticos?

La Ley Orgánica establece una serie de órganos auxiliares del Secretario de la Defensa Nacional: el Estado Mayor de la Defensa Nacional; la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea; los Órganos del Fuero de Guerra; y las Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional (artículo 21).

Legalmente, el Estado Mayor de la Defensa Nacional es un órgano técnico operativo, que colabora con el alto mando, a quien auxilia en la planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la defensa nacional y con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las fuerzas armadas de tierra y aire, y transforma las decisiones en directivas, instrucciones y órdenes, verificando su cumplimiento (artículo 22), no debemos perder de vista estas funciones generales del Estado Mayor, porque contrastan con las que se asignan al órgano auxiliar del presidente de la República: el Estado Mayor Presidencial.

El Ejército y Fuerza Área mexicanos se componen de unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y se divide en armas y servicios (artículo 54). Las Armas tienen como misión principal el combate, que será ejecutado por cada una de ellas en función de como combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo (artículo 55). La idea de “combate” y “poder de choque”, implica la capacidad de lucha, la violencia extrema enfocada en el adversario, esto es claro porque las armas son: infantería; caballería; artillería; blindada; e ingenieros (artículo 56), que tradicionalmente se usan en la guerra.

Los servicios del Ejército y Fuerza Aérea son: ingenieros; cartográfico; transmisiones; materiales de guerra; transportes; administración; intendencia; sanidad; justicia; veterinaria y remonta; meteorológico; control de vuelo; y material aéreo (artículo 68).

Las Armas se organizan en Unidades, las que se clasifican en pequeñas y grandes Unidades. Las pequeñas Unidades son escuadras; pelotones; secciones; compañías, escuadrones o bate-

rías; grupos; y batallones o regimientos, que se constituyen con mando y órganos de mando, elementos o unidades de una sola arma y de los servicios necesarios. Las grandes unidades son brigadas, divisiones y cuerpos de Ejército (artículo 57).

Para defensa de la soberanía y la integridad territorial, el Ejército cuenta con Regiones Militares, que se integran con una o más Zonas Militares (artículo 36). Las Zonas Militares, se establecen atendiendo a la división política del país y en áreas geográficas definidas (artículo 37). Las Zonas Militares, a su vez, se dividen en Sectores y Subsectores Militares, Comandancias de Guarnición y Bases Aéreas.

Además, el Ejército cuenta con los llamados cuerpos especiales, constituidos por los organismos que tienen asignadas misiones, para cuyo cumplimiento sus componentes deben poseer conocimientos y preparación específicos para el manejo de los medios materiales de que están dotados y para la aplicación de la técnica o táctica que corresponda (artículo 102). Esos cuerpos especiales son: Cuerpo de Guardias Presidenciales; Cuerpo de Aerotropas; Cuerpo de Policía Militar; y Cuerpo de Música Militar (artículo 103).

En este sentido, no debemos perder de vista que las armas del Ejército están estructuradas, armadas y organizadas para misiones de combate, esto es, para el uso de la violencia en situaciones extremas.

#### IV. EL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL

##### 1. *Justificación histórica del Estado Mayor Presidencial*

Al organismo encargado de velar por su seguridad y que lo apoya en el desarrollo de las actividades inherentes a su cargo, se ha denominado: Ayudantía General, Estado Mayor Facultativo, Cuerpo Especial de Estado Mayor del presidente de la República.

La evolución de ese cuerpo data de la presidencia del general Manuel Ávila Camacho, el 12 de enero de 1942, se reformó la

Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales de 1926, para transformar la Ayudantía de la presidencia en el Estado Mayor Presidencial. No debemos olvidar que esto se realizó en el marco de una guerra mundial.<sup>16</sup>

Así, el 15 de abril de 1942 para enfrentar la Segunda Guerra Mundial, se expidió el Reglamento del Estado Mayor Presidencial, en el cual se asignó al organismo la función de auxiliar al presidente de la República en la preparación y organización militar, económica, legal y moral del país, para la guerra, lo que tiene su justificación en el marco de la situación que se vivía a nivel mundial.

Al término del conflicto armado, en 1945, el Estado Mayor Presidencial reasumió sus funciones originales de seguridad y apoyo logístico para el presidente de la República, sin embargo, no se entendió la necesidad de la transición hacia un órgano de naturaleza civil. Esto va permitir una oscura participación del Cuerpo de Guardias Presidenciales en los eventos de 1968.

El 24 de marzo de 1985, Miguel de la Madrid Hurtado reforma el reglamento del Estado Mayor Presidencial, estableciendo como tareas del organismo auxiliar al presidente de la República en la obtención de “información general”; la planificación de sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento. Lo que pone en evidencia la desconfianza hacia los organismos de inteligencia civil. Este reglamento estuvo vigente durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

El 16 de enero del año 2004, Vicente Fox Quesada, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el nuevo Reglamento del Estado Mayor Presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero del mismo año. Este ordenamiento

<sup>16</sup> No debemos olvidar que el 22 de mayo de 1942 México declaró la guerra a las potencias del Eje, integrado por Alemania, Italia y Japón, derivado del hundimiento de los buques petroleros “Potrero del Llano” y “Faja de Oro”, hecho que marca la única participación de México en una guerra mundial.

pretende actualizar la estructura, organización y funcionamiento del Estado Mayor Presidencial como órgano técnico militar y como unidad administrativa de Presidencia de la República para facilitar el cumplimiento de sus atribuciones.

En la actualidad, como lo señala la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos,<sup>17</sup> el presidente de la República dispone en un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxilia en la obtención de información general; planifica sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participa en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, y verifica su cumplimiento. Además, señala que se organizará y funcionará de acuerdo con el Reglamento respectivo (artículo 15).

Lo anterior contrasta, con las misiones que se encomiendan al Estado Mayor de la Defensa Nacional, además, cabría cuestionarse ¿si el país no se encuentra en estado de guerra, cuál es la finalidad de que un funcionario civil cuente con un Estado Mayor?

Así, la justificación histórica del Estado Mayor Presidencial es la seguridad del presidente de la República y de las instalaciones presidenciales.

## *2. Ilegalidad del Reglamento del Estado Mayor Presidencial*

Para el cumplimiento de su misión el Estado Mayor Presidencial cuenta con un cuerpo especial del Ejército: el Cuerpo de Guardias Presidenciales. Como lo prescribe la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área, el Cuerpo de Guardias Presidenciales, está sujeto a las leyes y reglamentos militares, y su misión es garantizar la seguridad del presidente de la República, de su residencia y demás instalaciones conexas, así como rendirle los honores correspondientes aislada o conjuntamente con otras unidades de conformidad con las disposiciones reglamentarias (artículo 104).

<sup>17</sup> Véase el artículo 15 de esa Ley.

La misma Ley Orgánica prescribe que el Cuerpo de Guardias Presidenciales está constituido por mando, órganos de mando y el número de unidades de las armas y servicios que sean necesarios. Como parte las armas, el Cuerpo de Guardias Presidenciales puede estar integrado por unidades de infantería; caballería; artillería; blindada; e ingenieros. Tampoco debemos perder de vista que los integrantes de las armas son combatientes, esto es, soldados entrenados para hacer uso de la fuerza en situaciones extremas de contacto con el enemigo.<sup>18</sup>

Depende en el aspecto administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional y en el desempeño de sus servicios del presidente de la República, por conducto del Estado Mayor Presidencial.

El Estado Mayor Presidencial se estructura en un instrumento jurídico inferior a la Ley,<sup>19</sup> denominado Reglamento del Estado Mayor Presidencial, que tiene por objeto establecer su estructura, organización y funcionamiento, como órgano técnico militar y como unidad administrativa de la Presidencia de la República (artículo 1o.).

Esta dualidad órgano técnico militar y unidad administrativa, no tiene paralelo en la estructura de la administración pública federal, puesto que, en términos del artículo 1o., párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la presidencia de la República es parte de la administración centralizada.

Aquí, es importante mencionar que el Poder Judicial de Federación se ha pronunciado sobre los límites de la facultad reglamentaria:

La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta

<sup>18</sup> Esto se advierte de la denominación de las unidades que integran el cuerpo de Guardias Presidenciales: Tropas de Asalto, 1er. Batallón de infantería, 2o. Batallón de infantería, Infantería de Marina, etcétera.

<sup>19</sup> El Reglamento del Estado Mayor Presidencial se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 2004, y abrogó el Reglamento del Estado Mayor Presidencial expedido el 24 de marzo de 1985, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 1986.

cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, (...) el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición...<sup>20</sup>

Lo que implica que el Reglamento del Estado Mayor Presidencial debe subordinarse a los contenidos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área mexicanos, y de otras leyes aplicables.

Según el Reglamento, el Estado Mayor Presidencial cumple las siguientes misiones generales: Garantizar la seguridad del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de su familia, de los mandatarios y funcionarios extranjeros que visiten la República Mexicana, de los ex-presidentes de la República y de otras personalidades que por la importancia de su cargo o encomienda, expresamente ordene el titular del Ejecutivo Federal; así como proporcionar el apoyo logístico inherente a las actividades anteriores; además, de garantizar la seguridad de las instalaciones presidenciales. Como se advierte, en esta materia el reglamento va más allá de lo que prescribe el artículo 104 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área mexicanos, puesto que, indebidamente extiende el ámbito de protección a la familia del presidente, a

<sup>20</sup> Véase jurisprudencia rubro: *Facultad reglamentaria. Sus límites*. P./J. 30/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1515.

los mandatarios y funcionarios extranjeros, a los ex-presidentes y otras personalidades.

Otra de las misiones del Estado Mayor Presidencial es organizar las actividades conexas a la participación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y su señora esposa en actos oficiales, proporcionando los recursos humanos y materiales que se requieran en apoyo de sus actividades. Es comprensible que el Estado Mayor Presidencial participe en las actividades conexas de la esposa del presidente; sin embargo, atendiendo al hecho de ésta no tiene investidura oficial, carece de fundamento legal que se involucre en sus actividades.

Otra misión, que excede el marco de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, es la de desarrollar las actividades de “inteligencia y contrainteligencia” necesarias para el cumplimiento de las funciones del Estado Mayor Presidencial (artículo 4o.). Atendiendo al contenido de esta misión del órgano auxiliar del presidente debemos preguntarnos ¿Es necesaria para la protección del presidente de la República? Esto es pertinente atendiendo al hecho de que, como lo prescribe la Ley de Seguridad Nacional, existe un cuerpo de información civil, en el que participa el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, al que se encomiendan las labores de inteligencia.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Artículos 18 y 19 de la Ley de Seguridad Nacional: Artículo 18. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría. Artículo 19. Son atribuciones del Centro: I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho; II. Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país; V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de

Así, además del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, se provee a un funcionario civil de una estructura capaz de recabar información y contrainformación, “inteligencia” le llaman, que puede utilizar, no sólo para los fines institucionales, sino también para objetivos de orden o carácter personal.

Como lo previene el reglamento, el Estado Mayor Presidencial cuenta con los órganos, secciones y áreas operativas y unidades administrativas, como son: la jefatura; subjefatura operativa; subjefatura administrativa; contraloría y ayudantía general; sección secretaría y archivo; sección primera y detall; sección segunda; sección tercera; sección cuarta; sección quinta; sección sexta; sección séptima; sección de transmisiones; sección administrativa; sección de mantenimiento; grupo jurídico; grupo de promoción deportiva; grupo de promoción social; centro hospitalario; ayudantía del presidente de los Estados Unidos Mexicanos; agrupamiento de servicios generales; intendencia de las instalaciones presidenciales; Unidad Ejecutora de Pagos; Coordinación de Asesores del jefe del Estado Mayor Presidencial; Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales; Coordinación Administrativa; Coordinación de Seguridad, y Coordinación de Mantenimiento de la Residencia Oficial de los Pinos.

A este grupo de servidores públicos se agregan, para el desempeño de los asuntos de su competencia: el Cuerpo de Guardias Presidenciales, el Grupo Aéreo de Transportes Presidenciales, las Unidades de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales, y aquellas que se le asignen, las que dependerán operativamente del Estado Mayor Presidencial y, en el aspecto administrativo, de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, respectivamente (artículo 6o.).

Con lo que advierte otra violación a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, puesto que, a pesar de las prescripciones

riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho; IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo.

expresas de ese ordenamiento, en el sentido de la existencia de un cuerpo especial del Ejército encargado de la seguridad personal del presidente y de la protección de las instalaciones militares, se asigna vía el reglamento unidades de infantería de marina y, de manera discrecional, se extiende la mención de guardias presidenciales, a “aquellas que se le asignen”. Esto permite que en la actualidad presten sus servicios al Estado Mayor Presidencial: 1321 miembros del Ejército y Fuerza Aérea; 90 marinos; 40 policías; y 411 civiles, para hacer un total de 1862 elementos.<sup>22</sup>

No se subsana la violación legal, con el hecho de que el Reglamento señale que el Estado Mayor Presidencial, está integrado por personal perteneciente al Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, Armada de México y especialistas civiles, así como el personal que el propio primer mandatario determine (artículo 7o.). Puesto que, como ya se asentó, el reglamento va más allá de lo que la ley orgánica respectiva prescribe.

Como se advierte, a un funcionario civil, con escasa o nula preparación militar, con intereses de orden partidario, se le otorga la facultad de declarar la guerra y el mando de una unidad militar adiestrada para el combate, lo que no es asunto menor en un país donde existe un autoritarismo marcado por el uso discrecional de la fuerza policial o militar.

A las secciones del Estado Mayor se les encomienda preparar planes, formular directivas, girar órdenes e instrucciones, así como supervisar el cumplimiento de las mismas, en sus áreas de competencia (artículo 15). Para nuestro estudio destacan las secciones segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima.

A la sección segunda le corresponde orientar, coordinar y desarrollar las actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de las funciones del Estado Mayor

<sup>22</sup> Datos al 19 de septiembre de 2007, con información de la página electrónica de la presidencia de la República Mexicana, visible en: <http://www.presidencia.gob.mx/estadomayor/?contenido=19894>, consultada el 10 de septiembre de 2008.

Presidencial, y adoptar y ejecutar las funciones clásicas de una sección segunda de un Estado Mayor general (artículo 18).

Por su parte, la sección tercera organiza, coordina, conduce y supervisa las actividades conexas a la participación del presidente en actos oficiales; y elabora las órdenes para accionar al Cuerpo de Guardias Presidenciales, a las unidades de Infantería de Marina y demás tropas que le sean proporcionadas al organismo para el cumplimiento de su misión; también, atiende todos los asuntos relacionados con el adiestramiento, además de registrar y elaborar la estadística de las actividades que realiza el presidente (artículo 19).

A la sección cuarta debe Concebir, preparar y conducir el desarrollo de las funciones logísticas, en apoyo de las actividades que realice el organismo; proporcionar los medios de transporte que sean necesarios para materializar las actividades de seguridad y logística del Estado Mayor Presidencial, y llevar el registro y control de los bienes muebles de la Secretaría de la Defensa Nacional asignados al Estado Mayor Presidencial (artículo 20).

La sección quinta tiene la encomienda de preparar y adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad física del presidente y de quien éste ordene; proponer el personal idóneo para materializar la seguridad inmediata del presidente, y preparar y adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las instalaciones presidenciales y de otras que se ordene.

Por su parte, la sección sexta organiza, coordina, conduce y supervisa las actividades oficiales de la esposa del presidente (artículo 22), persona, que paradójicamente, carece de investidura “oficial”.

La sección séptima prepara y adopta las medidas necesarias para garantizar la seguridad física de la familia del presidente; organiza y controla los servicios de seguridad inmediata para las personalidades que por la importancia de su cargo o encomienda, expresamente ordene el titular del Ejecutivo federal; proporcionar los requerimientos de seguridad inmediata para los ex-presidentes de la República, y proporcionar asesoría técnica y

adiestramiento en materia de seguridad a funcionarios, integrantes del Estado Mayor Presidencial y a quien se ordene (artículo 23).

Además, existe una ayudantía del presidente de los Estados Unidos Mexicanos a la que corresponde apoyarlo en el desarrollo de sus actividades personales y una Secretaría Particular (artículos 32 y 33).

Por último, destacamos la existencia de la Coordinación de Seguridad, la que depende del jefe del Estado Mayor Presidencial y actúa bajo las órdenes del mismo (artículo 42). A esa coordinación le corresponde planear, coordinar, conducir y supervisar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los mandatarios y altas personalidades extranjeras que visiten la República mexicana, de conformidad con las instrucciones del presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 43).

Como se advierte, el Reglamento del Estado Mayor Presidencial no se limita a desarrollar los contenidos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, va más allá al incluir supuestos no contemplados en aquélla. Una solución sería plasmar en una ley los aspectos que se requieran para garantizar la protección del presidente y demás personalidades, otra sería ajustar las actividades del Estado Mayor Presidencial a los límites de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos.

## V. TRANSFORMACIÓN ACTUAL DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL

No obstante, contrario a lo que se afirma en la justificación histórica, sobre las funciones del Estado Mayor Presidencial, la realidad es otra. A sus integrantes se les utiliza en misiones distintas para las que fueron capacitados y se les relega de su función principal.

Además de las labores de “inteligencia” que se les asignan, también está documentado que se usa para el combate a los opositores del gobierno en turno.

En el primer caso carecemos de datos ciertos, sin embargo se han filtrado a la prensa información personal de un senador de oposición de los que ningún órgano de inteligencia reconoce su autoría, por lo que existe la posibilidad de que ésta se pueda atribuir a órganos oficiales.<sup>23</sup>

En el segundo aspecto se documenta que por lo menos dos de sus integrantes participaron en la represión de 1968.

En uno de los capítulos del informe histórico de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp), de la Procuraduría General de la República, destacan los casos del mayor Javier de Flon González, quien se desempeñó como jefe de operaciones del Estado Mayor del Cuerpo de Guardias Presidenciales, durante el movimiento de 1968, egresado de la *School of Americas* en 1957, militar que se encargó de coordinar los grupos de infiltración de personal militar entre los estudiantes.

También se menciona en el informe que

uno de los que más sobresalió en el genocidio del 2 de octubre de 1968 fue el entonces coronel Jesús Castañeda Gutiérrez, comandante del Primer Batallón de Infantería del Cuerpo de Guardias Presidenciales, quien del 15 de enero 1962 al 23 de marzo de 1962 cubrió, teniendo el rango de teniente coronel, el curso de Orientación en contrainsurrecciones, impartido en la Escuela de las Américas". Según el documento, "todos los que participaron como comandantes en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968, recibieron del gobierno un automóvil último modelo (1969). El coronel Castañeda poco después de la masacre fue ascendido a general.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Destaca el caso del Senador Manlio Fabio Beltrones, puesto que este personaje denunció a la prensa que era víctima de espionaje. Véase la nota de noticieros Televisa del 3 de junio de 2008, consultable en: <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/004493/beltrones-confirma-espionaje-contr>.

<sup>24</sup> Nota de Alfredo Méndez Ortiz; *Militares mexicanos, capacitados por EU en técnicas de contrainsurgencia*, publicada en La Jornada del 27 de noviembre de 2006, visible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/27/index.php?section=sociedad&article=056n1soc>, consultada el 17 de julio de 2008.

Por otra parte, en materia de su función de seguridad de las instalaciones presidenciales, como lo documenta la *Verdad del Sureste*,<sup>25</sup> en un artículo que reproduce otro de Daniel Lizarraga de la *Revista Proceso*, titulado: “Sobreprotección presidencial”, apartado: “Seguridad al extremo”, se detalla que la empresa Seguridad Privada y Hospitalaria, registrada en la Ciudad de México desde 1997, propiedad de Leticia Angélica Foullan Gómez y Mónica Zamora Castillo, según el Registro Público de la Propiedad, fue la ganadora de una inédita licitación lanzada el 2 de marzo del 2007 para resguardar los 10 edificios de la Presidencia, incluido el Palacio Nacional.

En las bases del concurso y en el contrato consta que 40 policías privados vigilan las 24 horas del día las instalaciones presidenciales y utilizan equipo y tecnología moderna, amén de contar con vehículos equipados con aparatos de radio comunicación. El 11 de marzo de 2007, *Proceso*, publicó que, desde las bases de la licitación quedó establecido que la empresa ganadora tendría que probar su capacidad para impedir el robo de información, expedientes y archivos. En el anexo 1 de la licitación se detalló:

Sin excepción se revisarán portafolios, mochilas, maletas, paquetes, bultos y bolsas, con el objeto de que no salgan materiales de la presidencia o entren artefactos peligrosos. De esta forma, las labores de Seguridad Privada y Hospitalaria, con un costo de 5 millones 151 mil 705 pesos, consisten en despliegue de 40 elementos en turnos de 24 horas entrenados para enfrentar cualquier emergencia sin utilizar armas de fuego.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> La Verdad del Sureste: <http://www.la-verdad.com.mx/principal> Potenciado por Joomla!, consultado el 17 de julio de 2008.

<sup>26</sup> Juan Camilo Muriño, en su cargo de Secretario de Gobernación, fue fuertemente cuestionado por la suscripción de contratos con Petróleos mexicanos, para la empresa IVANCAR. En lo referente a la contratación de una empresa privada para vigilar la seguridad de determinadas instalaciones presidenciales. Se debe destacar, que la periodista de la revista *eme-equis*, Fátima Monterrosa, en una investigación denominada: *Proveedores “fantasma”, simulación, contratos “arreglados” para los Pinos. Corrupción en el Estado Mayor Presidencial*, publicada en el número 69, y reproducido en el número 41, el 28 de abril de 2008, destacó algunos casos presuntivos de corrupción en las adquisiciones del Estado Mayor Presidencial.

Obviando la cuestionable legalidad de destinar al órgano encargado de la protección presidencial a labores de “inteligencia”, “represión social”, o asignar funciones públicas a cuerpos de seguridad privados, no se puede perder de vista la transformación que sufre el Estado Mayor Presidencial, al constituirse en un cuerpo policiaco más.

Así, cabría pronunciarse por una revisión integral de las funciones que realiza para adecuarlas al contenido de las misiones generales que la Ley Orgánica otorga al Ejército o, en su defecto, aceptar la realidad y privarlo de su investidura militar, transformándolo en un órgano de naturaleza civil.

#### VI. LA TRANSICIÓN NECESARIA HACIA UN ÓRGANO DE PROTECCIÓN DE LA INTEGRIDAD PRESIDENCIAL DE NATURALEZA CIVIL

En nuestro país, se dan pasos para el tránsito hacia un órgano civil de protección de la integridad del presidente y de las instalaciones presidenciales. Así, existe una propuesta del diputado Armando Barreiro del Partido de la Revolución Democrática, pidiendo la desaparición del Cuerpo de Guardias Presidenciales.

Algunas experiencias a nivel internacional, nos muestran el éxito de los organismos civiles en la protección de la integridad de los jefes de Estado y de las instalaciones afectas a su servicio.

En Estados Unidos, desde 1894 se encomendó al Servicio Secreto la protección informal del presidente Cleveland. En 1901, después del asesinato del presidente William McKinley, el Congreso pidió protección para los presidentes de ese país al Servicio Secreto. Es hasta 1907 cuando se aprueba la *Sundry Civil Expenses Act*, a través de la cual se asignan recursos al Servicio Secreto para las funciones de protección.

En la actualidad el Servicio Secreto tiene una misión doble: la persecución de crímenes financieros y la protección del pre-

sidente de Estados Unidos, de otras personalidades y de determinadas instalaciones, entre ellas la “Casa Blanca”.<sup>27</sup>

El Servicio Secreto cuenta con autorización legislativa para brindar protección al presidente, al vicepresidente, y a otros individuos de la oficina del presidente cercanos en el orden de sucesión presidencial; al presidente y vicepresidente electos, y a sus familiares inmediatos; a los ex-presidentes y a sus esposas hasta por un lapso de diez años, excepto si vuelven a casarse,<sup>28</sup> y a los hijos de los ex-presidentes hasta la edad de 16 años; a los jefes de Estado o gobernantes y sus esposas, y otros visitantes distinguidos; a los representantes de los Estados Unidos en misiones especiales; a los principales candidatos a presidente y vicepresidente, y sus esposas, 120 días antes de la elección presidencial; y a otros individuos designados por orden ejecutiva del presidente; además, proporciona seguridad especial en eventos cuando lo solicite el Secretario del Departamento de Seguridad Interna.<sup>29</sup>

El Servicio Secreto cuenta con agentes especiales, división de oficiales uniformados, oficiales especiales y especialistas en seguridad, a los que entrena en tiro, uso de la fuerza, tácticas de control, técnicas de emergencia médica, detección de crímenes financieros, protección física en sitios y eventos y sobrevivencia acuática,<sup>30</sup> como se advierte algo distinto al entrenamiento en combate.

La División Uniformada cuenta con 1,300 oficiales, y es responsable de la seguridad de la “Casa Blanca”, de la residencia del vicepresidente, del Departamento del Tesoro, y de las embajadas en el área de Washington; además, brindan apoyo a la misión de protección del Servicio Secreto. Para lo anterior cuentan con la Unidad de Apoyo Contrafrancotiradores (*The Countersni-*

<sup>27</sup> [http://www.ustreas.gov/usss/whoweare\\_sa.shtml](http://www.ustreas.gov/usss/whoweare_sa.shtml).

<sup>28</sup> Antes de 1997 la protección era de por vida, excepto cuando volvieran a casarse. Pero en 1997 se aprobó la legislación que limita la protección a un periodo de diez años después de haber dejado el cargo.

<sup>29</sup> <http://www.ustreas.gov/usss/protection.shtml>.

<sup>30</sup> [http://www.ustreas.gov/usss/about\\_rtc.shtml](http://www.ustreas.gov/usss/about_rtc.shtml).

*per Support Unit (CS)*), que proporciona protección especializada y apoyo contra amenazas de ese tipo; la Unidad Canina de Detección de Explosivos (*The Canine Explosives Detection Unit (K-9)*), y el Equipo de Respuesta para Emergencias (*The Emergency Response Team (ERT)*), cuya misión primaria es proveer una respuesta táctica contra invasiones ilegales a la Casa Blanca y sus patios.<sup>31</sup>

En Inglaterra, la función de custodia se asigna a la Policía Metropolitana. Esa policía se integra por diversos departamentos, con enfoque especializado, pero coordinados entre sí.<sup>32</sup>

Las funciones de custodia se otorgan a la Unidad de Operaciones Especiales, que es parte del Servicio de la Policía Metropolitana, que se divide en tres secciones o comandos, con siete unidades. Los tres comandos o unidades son: Comando Contra-terrorismo; Protección especial y Protección real.<sup>33</sup>

El Comando de Protección se integra, entre otras, por el área de Protección Especial que es responsable de la protección personal del primer ministro, los ex-primeros ministros, algunos embajadores, y personas de alto nivel que puedan ser víctimas de ataques terroristas en Inglaterra o el continente.

El área de Protección Real es responsable de la protección de la familia real, tanto en Inglaterra como en el mundo, la protección de las residencias reales en Londres, Windsor y Escocia; proteger a los visitantes de las residencias reales; brinda seguridad uniformada y realiza operaciones de protección las 24 horas en ciertas residencias reales; proporciona seguridad a los integrantes de las familias reales que visitan Inglaterra; otorga protección móvil a las propiedades de las personas bajo protección, a prisioneros de alto riesgo y a la propiedad vulnerable.<sup>34</sup>

Por su parte, en España el Cuerpo Nacional de Policía, es un Instituto armado, de naturaleza civil, dependiente del Ministro

<sup>31</sup> [http://www.ustras.gov/usss/whoweare\\_ud.shtml](http://www.ustras.gov/usss/whoweare_ud.shtml).

<sup>32</sup> <http://www.met.police.uk/about/branches/>.

<sup>33</sup> Policía Metropolitana (Scotland Yard) <http://www.met.police.uk/so/>.

<sup>34</sup> Tomado de la página de la Policía Metropolitana (Scotland Yard), <http://www.met.police.uk/so/protection.htm>.

del Interior. Su misión, en todo el territorio español, es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Entre sus unidades cuenta con la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, que a su vez, tiene una Unidad Central Protección. Por Real Decreto 1334/1994 de 20 de junio, y Orden de 28 de Febrero de 1995 de desarrollo de la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de Policía, se recogen los cometidos de la Unidad Central de Protección con misión de: “Organizar, gestionar y ejecutar a nivel central, la protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que por su interés lo requieran, así como elaborar y proponer metodología de la actuación en estas materias”.<sup>35</sup>

Entre las funciones de la unidad se encuentra la organización y ejecución, a nivel central, de la protección de las altas personalidades y de aquellas personas que se determinen, así como la de los edificios e instalaciones que por su interés lo requieran. A esa unidad se adscriben las Comisarías Especiales del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Tribunal de Cuentas y Audiencia Nacional, que prestarán los servicios policiales necesarios en los órganos en que tienen su sede.<sup>36</sup>

Como se advierte en las democracias consideradas consolidadas la tutela de la integridad de la persona de los jefes de Estado o de Gobierno, se encomienda a organismos de naturaleza civil, a los que se entrena para las misiones específicas de tutela. En este sentido, sería conveniente pensar en México en la transformación del Estado Mayor Presidencial en un órgano de orden civil, al que se encomiende la protección de la persona del presidente y de las instalaciones afectas a esa institución, en un instrumento jurídico con rango de ley.

<sup>35</sup> <http://www.policia.es/cgsc/index.htm>.

<sup>36</sup> <http://www.policia.es/cgsc/index.htm>.

## VII. CONCLUSIONES

Primera. Del contenido de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca, destacamos el predominio del poder civil sobre el militar.

Segunda. Destacamos que la guerra es un acto político y que requiere del uso de la violencia, afirmamos que la posibilidad de la guerra está presente en el ordenamiento mexicano y que de las cinco misiones generales que se asignan al Ejército mexicano tres son de naturaleza civil y ninguna de éstas se relaciona con la protección de la integridad de las personas.

Tercera. Destacamos que legalmente el Ejército está estructurado por armas y servicios y que las armas tienen como misión fundamental el combate, o sea, el uso de la violencia en situaciones extremas para la defensa de la soberanía y la integridad territorial del país. Además, advertimos la existencia de cuerpos especiales con misiones específicas, entre ellos el Cuerpo de Guardias Presidenciales.

Cuarta. Señalamos que la justificación histórica del Estado Mayor Presidencial es la seguridad del presidente de la República y de las instalaciones presidenciales.

Quinta. Advertimos la contradicción que existe entre los contenidos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos y el Reglamento del Estado Mayor Presidencial, al señalar que la norma reglamentaria excede el marco legal que le da sustento.

Sexta. Asentamos las transformaciones que sufre el Estado Mayor Presidencial en atención a que se le utiliza para misiones que exceden su marco legal de actuación, como son las de “inteligencia”, “represión” de las manifestaciones civiles, y sobre todo, que una de sus misiones esenciales, contenida en el Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos se asignó, ilegalmente, vía contrato a una empresa civil.

Séptima. Advertimos el éxito de unidades de protección de dignatarios e instalaciones sensibles de orden civil a nivel mundial, como es el caso del Servicio Secreto, la Policía Metropolitana de Londres o el Cuerpo Nacional de Policía español.

Octava. Con lo anterior acreditamos nuestra hipótesis de la necesidad de contar con un cuerpo de orden civil al que se asigne la seguridad personal del presidente de la República y la custodia de las instalaciones presidenciales, sustentado en un instrumento jurídico con rango de ley.