

ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y DE LA INICIATIVA DE LEY SOBRE SEGURIDAD NACIONAL

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA*

I. MARCO DE REFERENCIA

El 5 de abril del 2004 fue publicada una reforma más al texto constitucional federal, con esto se facultó expresamente al Congreso de la Unión “para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”, tal señalamiento de manera errónea quedó previsto en un nuevo inciso *M* —cuando le correspondía el *L*—, de la fracción *XXIX* del artículo 73, como más adelante comentaremos.

Además, en esa ocasión, también se modificó la fracción *VI* del artículo 89 constitucional, con lo cual se incluyó entre las facultades y obligaciones del presidente de la república, el “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”.

Por otra parte, la Cámara de Senadores con fundamento en los nuevos lineamientos constitucionales, en la sesión del 15 de abril de 2004 aprobó la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, que meses atrás habían presentado los senadores priístas Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres, misma que fue turnada a la Cámara de Diputados en donde, actualmente, se encuentra en espera de su análisis y discusión correspondientes.

Considerando estas circunstancias, el presente artículo se ocupa principalmente de analizar el proceso de reforma constitucional señalado, así como lo que hasta ahora se ha aprobado de la iniciativa legislativa sobre seguridad nacional.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

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, con el fin de centrar tal materia en la exacta dimensión que le corresponde, y resaltamos los distintos factores que en los últimos años han provocado que se centre la atención en este tema.

En el siguiente apartado analizamos los propósitos y alcances de la reforma constitucional, los aspectos en que se centraron los debates y las modificaciones realizadas; posteriormente, nos ocupamos de la iniciativa legislativa sobre seguridad nacional, en ambos casos nos apoyamos fundamentalmente en los *Diarios de Debates*.

Cabe señalar que para lograr una mejor comprensión entre el contenido de la iniciativa legislativa y los cambios realizados por el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, a éstos últimos los resaltamos en cursivas.

Finalizamos el presente estudio con las conclusiones respectivas.

III. EQUÍVOCOS Y DISTORSIONES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Al escuchar la referencia de la seguridad nacional se nos agolpa multiplicidad de ideas, generalmente confusas o imprecisas, como consecuencia de que su manejo ha sido muy disímil y hasta tendencioso.

Además, el concepto de 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 es que 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 liberta-

des. Seguridad nacional se convierte, en consecuencia, en una idea que excluye la democracia y las libertades”¹.

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”².

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,³ 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 relacionados con la defensa y la seguridad colectivas, puesto que solamente en algunos centros académicos militares se ocupaban de estudiar los diversos aspectos de la seguridad nacional.⁴

Creemos también que es por esto que 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 han realizado 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 para manejar esta materia, por

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

2 *Idem*.

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

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

pertenecer a la reducida élite a quienes corresponde el ejercicio de tal responsabilidad.⁵

Con tal actitud, lejos de propiciar que la confidencialidad constituyera el principio rector de la materia, lo cual resultaría plenamente justificable; por el contrario, de lo que se ha tratado únicamente ha sido en poner de relieve la primacía que guardan 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, legislativo o administrativo, con la consiguiente impunidad, corrupción y violación a los derechos humanos.

Es por esto que Leonardo Curzio ha destacado cómo 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.⁶

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

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.⁷

⁵ Benítez Manaut, Raúl, *op. cit.*, nota 3, pp. 983 y 984.

⁶ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, nota 1, p. 11. 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.

⁷ Bárcena Coqui, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", *Política Exterior*, Instituto Matías Romero, SRE, núm. 59, febrero 2000, p. 11.

Más adelante, la misma autora destaca cómo en el ámbito académico y en algunos foros internacionales han surgido diversas propuestas en torno a un nuevo concepto de seguridad, que ha 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”.⁸

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.⁹

Ante esto, 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 articulación de nación-gobierno-Estado. Esto es, el abanico conceptual se abre cuando se determina quién y cómo se definen los enemigos y objetivos nacionales”.¹⁰

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

⁸ *Idem*. 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, p. 15.

⁹ Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad nacional, concepto, organización y método*, México, Sedena, 2000, pp. 67-77.

¹⁰ Piñeyro, José Luis, “Terrorismo, seguridad nacional y democracia en México”, *Crónica Legislativa*, H. Cámara de Diputados, nueva época, año V, núm. 11, octubre-diciembre de 1996, p. 56.

seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado”.¹¹

Para Raúl Benítez Manaut, la seguridad nacional consiste en la capacidad de desarrollar los objetivos nacionales sin interferencia de otras potencias.¹²

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.¹³

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.¹⁴

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-político fundamentales.

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 América.¹⁵

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

12 Citado por Garfías Magaña, Luis, *op. cit.*, nota 4, p. 70.

13 *Ibidem*, pp. 70 y 71.

14 *Idem*.

15 Bárcena Coqui, Martha, *op. cit.*, nota 7, pp. 9 y 10.

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 se sumó la transición política que vive el país, aunque si bien en nuestro contexto, apenas comenzaría a diseñarse el marco constitucional y legal que debe regular la seguridad nacional, sustentada como hemos referido en cuestionables bases jurídicas y en un alto grado de discrecionalidad.

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?¹⁶

Del conjunto de cuestionamientos planteados, profundizamos en el primero de ellos, para posteriormente presentar las respuestas que tanto la reforma constitucional como la iniciativa legislativa sobre seguridad nacional han dado de los mismos.

VI. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En la sesión de la Cámara de Diputados del 8 de noviembre de 2001, el diputado priísta Omar Fayad Meneses presentó una iniciativa de reforma constitucional, su propósito consistió en que se otorgara al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de seguridad nacional y al titular del Ejecutivo federal para preservarla. Dichos cambios, según su

¹⁶ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

propuesta, serían incorporados en las fracciones XXVIII del artículo 73 y VI del artículo 89 de la ley suprema.¹⁷

En la exposición de motivos destacó cómo desde la década de los ochenta se realizaron importantes esfuerzos por desarrollar y esclarecer el concepto de seguridad nacional, pero sobre todo su uso secundario, mismo que derivó en un desdén teórico, hasta caer en el abandono.

Más adelante refiere cómo tras el final de la guerra fría se modificó y amplió la discusión sobre la seguridad nacional, alejando las concepciones tradicionales que la centaban en los aspectos militares, para considerarla en un horizonte más amplio dentro de la vida del Estado.

Destaca los ataques del 11 de septiembre de 2001, los cuales evidenciaron que hasta la primera superpotencia del mundo no era inmune a la vulneración de su seguridad nacional, lo que obligó a los Estados Unidos de América a realizar diversas reformas en esta materia.¹⁸

Reitera algunos aspectos que ya hemos referido, como que el tratamiento de la seguridad nacional ha sido heterogéneo, lo que ha provocado concepciones parciales o erróneas sobre su naturaleza y alcances.

Por otra parte, puso de relieve que el constituyente no contempló esta materia, debido a la prioridad de otros temas, tal circunstancia, al paso de los años, provocó que en el ámbito constitucional no se contuvieran previsiones explícitas para hacer frente a las amenazas de la delincuencia organizada, del narcotráfico, del lavado de dinero, o de la germinación y desarrollo de diversos grupos subversivos.

También señaló que la ausencia de un concepto preciso y que la existencia de un inadecuado marco normativo de la seguridad nacional propició que se presentara un alto grado de discrecionalidad, tanto en la estrategia para su defensa como en la toma de las decisiones.

Además, formuló un recuento evolutivo de las diversas dependencias relacionadas con esta materia, como la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), la cual fue creada en 1985 y subsistió hasta 1989, fecha en que fue creado el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), igualmente dependiente de la Secretaría de Gober-

17 Información obtenida el 10 de septiembre de 2004, en www.diputados.gob.mx/servicios/.

18 Entre ellas, la creación del puesto de director nacional de Inteligencia y de un Centro Antiterrorista, en atención a las recomendaciones de la comisión que investigó los atentados, *El Universal*, 2 de agosto de 2004.

nación, y que, por lo menos, en su denominación ya albergaban el concepto de seguridad nacional.

Por todo esto, propuso que se reformara la fracción XXVIII del artículo 73, para consignar de manera explícita entre las facultades del Congreso de la Unión: “XXVIII. *Para legislar en materia de seguridad nacional*”.

En la fracción VI del artículo 89, que consigna las facultades y obligaciones del presidente de la república: “VI. *Preservar la seguridad nacional* y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Finalmente, en el artículo transitorio único es estableció que el presente decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

VII. DICTAMEN DE LA INICIATIVA FORMULADA POR LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En la sesión del 13 de diciembre de 2002,¹⁹ fue discutido el dictamen formulado por la Comisión de Puntos Constitucionales, en él se destacaron las diversas iniciativas que se presentaron respecto de la seguridad nacional, las cuales fueron analizadas en su conjunto para la elaboración de dicho dictamen; todas ellas coincidieron en dos elementos fundamentales: facultar de manera expresa al Estado para hacer frente a las amenazas y riesgos a su seguridad, y definir los controles y requisitos necesarios para las actividades de seguridad nacional con el fin de salvaguardar los derechos humanos y las garantías individuales.

Reitera que esta materia no se encontraba plasmada en la ley suprema, por lo cual se carecía de una definición concreta, lo que había originado concepciones parciales o erróneas; que el Congreso Constituyente de 1916-1917 no se vio en la necesidad de definir la seguridad nacional, debido a las prioridades de otro tipo que tuvieron, no obstante, con la evolución del país, la consagración de lineamientos al respecto resultaba in-

¹⁹ Información obtenida el 10 de septiembre de 2004, en www.diputados.gob.mx/servicios/.

dispensable; que tal hecho lo constataba las diversas iniciativas presentadas.

Ratificaciones y modificaciones a los lineamientos presentados. El error cometido

El dictamen ratificó la propuesta de asentar entre las facultades y obligaciones del presidente de la república, la de preservar la seguridad nacional, aunque agregó *en los términos de la ley respectiva* (fracción VI del artículo 89).

En cuanto a la propuesta de facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional, coincidió en que debía preverse en el artículo 73, aunque difiere de que sea en la fracción XXVIII —la cual se encuentra derogada—, puesto que se consideró: “que es conveniente preservar la tradición del poder de revisión de la Constitución, al no utilizar una fracción derogada, puesto que de esta manera se hace del conocimiento de los ciudadanos que esa fracción derogada tenía una materia particular”.

En tal sentido, se consideró necesario adicionar un inciso *M* a la fracción XXIX del artículo 73, aunque habría que anotar que se cometió un error, puesto que el inciso en el cual debió de encuadrarse esta materia era el *L* y no el *M*, si tomamos en cuenta que hasta esos momentos la fracción XXIX llegaba hasta el inciso *K*, por lo que de forma secuencial le correspondía el inciso apuntado, resulta increíble que nadie se haya percatado.

De tal suerte que en el artículo 73, el cual consagra las facultades del Congreso de la Unión, se asentó: “XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

Finalmente, en el artículo transitorio se ratificó que el presente decreto entraría en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

VIII. DEBATES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Quien hizo uso de la tribuna, en primer término, fue el diputado Omar Fayad Meneses,²⁰ reiteró que la falta de una política real de seguridad nacional provoca que se desatiendan verdaderas amenazas contra la nación, como el crecimiento de la delincuencia organizada, entre otros aspectos importantes que merecen seguimiento y una puntual atención.

Recalcó que era indispensable que en el texto constitucional se contara con una sólida estructura jurídica que permitiera corregir y hacer frente a situaciones que ponen en peligro las condiciones de paz, libertad y justicia, exhortó a los legisladores para que aprobaran la reforma.

Posteriormente, para fijar la posición de sus respectivos grupos parlamentarios, hicieron uso de la tribuna los diputados Arturo Escobar y Vega, del PVEM; Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, del PRD; Fernando Pérez Noriega, del PAN, y Agustín Trujillo Íñiguez, del PRI.

El diputado Arturo Escobar y Vega destacó que la seguridad nacional no debía ser concebida como la facultad discrecional de la autoridad para sobrepasar la esfera del derecho de las personas, por lo que coincidía con facultar al congreso para dictar lineamientos y controles en los principios rectores que den transparencia y eficacia en esta materia. Que aprobarían la reforma constitucional planteada, pues coadyuvaba a la protección de la nación soberana.

El diputado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta señaló que con la reforma constitucional, posteriormente tendría que expedirse una ley secundaria que regulara la información, la inteligencia y la seguridad nacional; que esa era la importancia de la reforma constitucional que debían de avalar todos los integrantes de la Cámara de Diputados.

El diputado Fernando Pérez Noriega destacó que en México era necesario reformar y controlar las actividades de la seguridad nacional, tanto para salvaguardarla como para evitar que en su nombre se cometieran actos violatorios de las garantías y derechos de las personas; que por ello se establecía de manera expresa que en la legislación secundaria deben de plasmarse los requisitos y límites a las investigaciones en materia de seguridad nacional.

20 Información obtenida el 10 de septiembre de 2004, en www.diputados.gob.mx/servicios/.

El diputado Agustín Trujillo Íñiguez se refirió a los distintos aspectos que comprende la seguridad nacional, al señalar que es mucho más que lo relativo a la vigilancia, pues además de proteger en lo interno y lo externo a elementos materiales, también tutela principios como la soberanía y la independencia, y valores como la libertad. Se trata —dijo— de un bien del más alto valor que propicia condiciones de paz, equilibrio, libertad y justicia social, todo dentro de un espectro jurídico que debe ser un punto de referencia ineludible.

En su intervención, el diputado Narciso Alberto Amador Leal, señaló que más que objetar la iniciativa en discusión la complementaba, de tal suerte que en la fracción X del artículo 76 propuso asentar, entre las facultades del Senado: “conocer y analizar los informes del Ejecutivo Federal sobre las actividades de las dependencias públicas federales, que participen en el sistema de información e inteligencia, para la seguridad nacional”.

En el artículo 129, a su juicio debieran de agregarse dos primeros párrafos en los siguientes términos: “La seguridad nacional es de interés supremo y responsabilidad exclusiva del Estado, y tiene como propósito rector proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad y al cumplimiento de los principios de esta Constitución”.²¹

El diputado Omar Fayad Meneses se opuso a ello, argumentando que la Comisión de Puntos Constitucionales ya había analizado, en su oportunidad, las propuestas presentadas, que por ende no se podía avalar lo señalado por su predecesor, criterio que fue compartido por la mayoría de los legisladores.

Al someterse la iniciativa a votación fue aprobada, se emitieron 426 votos en pro, cero en contra y seis abstenciones.

IX. DEBATES EN EL SENADO

El dictamen formulado por las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos fue puesto a consideración del pleno senatorial

²¹ *Idem.*

en la sesión del 29 de abril de 2003,²² en él se destacó que la iniciativa propone incorporar una materia que no encontraba fundamentación expresa entre las facultades del congreso y que, por tanto, la seguridad nacional tampoco había tenido un desarrollo en la legislación secundaria.

También puso de relieve cómo diversos organismos que se ocupan de la seguridad nacional tenían una endeble sustentación jurídica.

Tal es el caso, de la creación de órganos desconcentrados del gobierno federal que llevan a cabo tan importante labor, pero que no tienen una estructura firme a partir de leyes generales, que son públicas y que dan seguridad a los ciudadanos respecto de los límites y alcances de estas instituciones, si no mediante decretos del Poder Ejecutivo, los cuales, no obstante, de compartir las características de la ley, por ser normas materialmente legislativas, no tienen un control y proceso legislativo que les de persistencia a través del tiempo y seguridad para con la ciudadanía.²³

Recalcó que, además de incorporar la materia de seguridad nacional, se procura que las leyes que al respecto se emitan contengan los límites y condiciones que en las investigaciones se lleven a cabo, que es por ello que compartían la iniciativa aprobada por su colegisladora.

Seguramente por lo prolongada que fue aquella sesión legislativa, ningún senador se inscribió para hacer uso de la palabra, concretándose a abrirse el sistema electrónico para recogerse la votación nominal, es un hecho que la iniciativa fue aprobada aunque lamentablemente la versión stenográfica no consignó los votos en favor, en contra y las abstenciones.

Desde luego, tales lineamientos constitucionales faltaban ponerse a consideración de las legislaturas estatales; no obstante, en la sesión senatorial del 30 de octubre de 2003, los senadores priístas Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres presentaron su iniciativa de Ley de Seguridad Nacional.

Para una mejor comprensión de este apartado, consideramos pertinente que una vez que presentemos el contenido de dicha iniciativa, a continuación expongamos los cambios realizados en el dictamen que formula-

22 Información obtenida el 10 de septiembre de 2004, en www.senado.gob.mx.

23 *Idem*.

ron las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, mismos que fueron aprobados en su sesión de 15 de abril de 2004.

X. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEY DE SEGURIDAD
NACIONAL Y DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS AL DICTAMEN
FORMULADO POR LAS COMISIONES DEL SENADO

En la exposición de motivos, los autores de la iniciativa 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.

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, vinculándola 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; que en el subsecuente Plan de Desarrollo 1995-2000, aunque no establece una nueva definición, si conforma la política de seguridad nacional en el fortalecimiento de la soberanía, como el valor más importante de nuestra nacionalidad.²⁴

La iniciativa 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”.

En el título primero, la iniciativa legislativa precisó que la ley reglamentaba la fracción VI del artículo 89 constitucional y que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en la república.

²⁴ *Idem.*

Al respecto, válidamente las comisiones encargadas de formular el dictamen discreparon de tal señalamiento —criterio que nosotros compartimos—, puesto que la iniciativa encuentra su fundamento, pero en la fracción XXIX-M, del artículo 73, en donde de manera expresa se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

Por otra parte, la iniciativa define a la seguridad nacional 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, basada entre otros principios, en la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio (artículo 3).

El dictamen reubicó del párrafo primero del artículo 3, el apartado que refiere: “La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio”, el cual quedó como fracción I, teniéndose que recorrer las subsecuentes fracciones.

La iniciativa precisa el carácter federal del ordenamiento, cuáles son las amenazas para la seguridad nacional, así como el régimen de supletoriedad en el caso de falta de previsión expresa de la ley (artículos 5 y 8).

Cabe destacar que excluyó la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el objetivo de que se cuente con una regulación específica en la materia, y por las diferencias sustanciales entre los procedimientos administrativos genéricos y las actuaciones relativas a la seguridad nacional (artículo 8, último párrafo).

El dictamen incorporó nuevos supuestos en las amenazas a la seguridad nacional, entre los que destacan: la traición a la patria y el genocidio; 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.

También reubicó del párrafo segundo del artículo 8, el apartado que señala: “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”, el cual quedó como fracción I, teniéndose que recorrer las subsecuentes fracciones.

La iniciativa vincula las políticas y los programas relativos a la seguridad nacional con el resto de la estructura programática que da forma a la administración pública federal, con lo cual se prevé que los temas genéricos de la seguridad nacional serán definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los distintos programas que de él deriven; que anualmente será definida una agenda nacional de riesgos que sirva como orientación fundamental a las actividades gubernamentales relacionadas con esta materia (artículo 7).

En el título segundo, la iniciativa precisa la estructuración orgánica, así como las atribuciones de las instancias encargadas de la seguridad nacional, propone que las actividades propias de la inteligencia para la seguridad nacional sean normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo federal que correspondan (artículo 9).

Destaca la previsión de un Gabinete de Seguridad Nacional, encargado de la coordinación general de las acciones relativas a esta materia, la iniciativa establecía que los titulares de las instituciones de seguridad nacional deben reunir 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).

El dictamen adecuó las exigencias del artículo 11 a los requisitos consagrados en el artículo 91 del texto constitucional federal; agregó a los requisitos para ocupar el cargo de director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de 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.

La iniciativa establece que el Gabinete de Seguridad Nacional se integrará con el titular del Ejecutivo federal, los titulares de seis Secretarías de Estado (Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública), el procurador general de la república, así como el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, además contará con un secretario técnico (artículo 12).

A la Secretaría de Relaciones Exteriores se le dará la intervención que le corresponda, de acuerdo con su competencia.

El dictamen estimó que la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía que formar parte permanente del Gabinete de Seguridad Nacional, es decir, discrepó de que a dicha secretaría se le diera únicamente la intervención que le corresponda.

La iniciativa dispone que por la naturaleza de los asuntos de los cuales conocerá el Gabinete de Seguridad Nacional, sus reuniones tendrán invariablemente el carácter de reservadas, sin perjuicio de poder solicitar la asistencia de otros servidores públicos en casos especiales, o de realizar consultas externas a instituciones académicas, investigadores o expertos (artículo 17).

Consagra la naturaleza jurídica del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y ratifica su adscripción directa al titular de ésta, además precisa su organización y facultades (artículos 18 y 19).

Para la coordinación de actividades entre las distintas dependencias del Ejecutivo federal en materia de seguridad nacional, se prevé la creación de la Red Nacional de Información, impulsándose la participación de las entidades federativas y de los municipios (artículo 27).

El dictamen precisó en el párrafo segundo del artículo 27, que será el secretario técnico del gabinete el que celebre los convenios a través de los cuales se integrarán a los esfuerzos de la Federación, los de las entidades federativas y de los municipios en materia de seguridad nacional.

El título tercero regula las actividades del Cisen; la integración y el mantenimiento del sistema de información con fines de seguridad nacional; el control jurisdiccional al tratarse de intervención de comunicaciones cuando se amenace la seguridad nacional, con lo cual el Poder Judicial de la Federación determinará los juzgados que deban conocer de tales solicitudes.

La iniciativa determina que en la solicitud formulada a la autoridad judicial para que autorice la intervención de comunicaciones, recaerá una resolución fundada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada (artículo 38).

El dictamen modificó el primer párrafo del artículo 34, toda vez que al referirse a las solicitudes de intervención de las comunicaciones privadas, deben ser relacionadas con las amenazas de seguridad nacional, previstas en el artículo 5, no con el artículo 4 como se establecía.

En el artículo 38 se consideró que no bastaba que el juez fundara su resolución, sino que también debía de motivarla, ya que en caso contrario resultaría ilegal y vulneraría garantías individuales.

La iniciativa regula aspectos relativos al acceso y la reserva de la información relacionada con la seguridad nacional, destaca la previsión de un lapso de reserva de hasta 30 años para esa clase de información, lo cual generará severas críticas que más adelante comentaremos (artículo 51).

El título cuarto regula el control legislativo de las políticas y actividades relacionadas con la seguridad nacional, establece 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; se precisan la serie de facultades que al respecto tendrán las respectivas comisiones (artículos 56 a 62).

El dictamen, en el artículo 58, modificó sustancialmente el sentido original de la iniciativa, con el fin de precisar que el control parlamentario de las políticas y actividades relacionadas con la seguridad nacional debe de realizarlo únicamente el Senado de la República.

Dispone que en los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del congreso, el secretario técnico del Gabinete de Seguridad Nacional deberá remitir a cada comisión un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior (artículo 59); que las comisiones deben resguardar y proteger la información y documentación que se les proporcione, evitando su uso indebido (artículo 61).

En el título quinto, de la “Protección de los derechos de las personas”, consagra distintos lineamientos para lograr el equilibrio entre la protección de la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos, determinándose que ninguna persona fuera de los casos y condiciones previstos por la ley estará obligada a proporcionar información a los servidores del Cisen, protegiendo a su vez a las que proporcionen información al mismo, al establecer la confidencialidad de las fuentes de información (artículos 63-66).

El dictamen suprimió el vocablo “útil” consignado en los artículos 6 y 65 que establecen que los datos personales de los sujetos que proporcionen información para la seguridad nacional serán considerados información gubernamental de carácter confidencial, la supresión obedeció a 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.

El título sexto regula la cooperación de las entidades federativas y de los municipios en las tareas relativas a la seguridad nacional, estableciendo los alcances y límites de su participación, la que se circunscribe a tareas de apoyo relacionadas con el flujo de información; se determina expresamente que, en ningún caso, los gobiernos de las entidades federativas podrán afectar la esfera jurídica de los particulares so pretexto de disposiciones relativas a la seguridad nacional.

Finalmente, respecto de los seis artículos transitorios contenidos en la iniciativa,²⁵ el dictamen los redujo a dos:

a) Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la Ley de Seguridad Nacional.

b) Que el titular del Ejecutivo federal tomaría las medidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de las funciones de la seguridad nacional.

XI. DEBATES EN EL SENADO

En la sesión senatorial del 15 de abril de 2004,²⁶ el senador Rutilio Cruz Escandón Cadenas, del PRD, presentó una moción suspensiva del dictamen, el propósito consistió en que fuera devuelto a las comisiones para su revaloración.

Según argumentó, México es un país en desarrollo y, como en la mayor parte de los Estados latinoamericanos, su sociedad no encuentra en el

²⁵ Estos son: *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.

²⁶ La información que presentamos fue obtenida en www.senado.gob.mx.

terrorismo la amenaza fundamental para la supervivencia del Estado, sino que considera superiores las amenazas que representan el hambre, las enfermedades, las catástrofes naturales y el deterioro ambiental; que en el dictamen se adolece de un tratamiento integral de asuntos de suma relevancia, tan importantes como la seguridad pública, la defensa nacional, el desarrollo económico y social.

En su momento, al someterse a votación tal propuesta fue rechazada.

El senador priísta Antonio García Torres, en su intervención, recordó que para llegar a la iniciativa en discusión fue necesario, primero, una reforma constitucional a los artículos 73 y 89 para dar facultades al Congreso de legislar en materia de seguridad nacional, y para dejar bajo el cuidado del Ejecutivo el preservar, observar y dictar las medidas necesarias en tal materia.

Recalcó la previsión de controles jurisdiccionales, cuando llegado el caso de que el órgano de gobierno solicite intervenciones; el control legislativo a través de la participación del Senado de la República para conocer la agenda nacional de riesgos; así como los programas anuales sobre seguridad nacional; el control del propio Ejecutivo a través del Gabinete de Seguridad Nacional, entre otras consideraciones más, por todo ello señaló que su bancada apoyaría esta iniciativa y la votaría en sentido afirmativo.

El senador panista Jesús Galván Muñoz se refirió a los diversos aspectos contenidos en la iniciativa: el establecimiento de las bases de integración y acción coordinada entre las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional; la atribución del Ejecutivo federal para la determinación de la política en materia de seguridad nacional; el señalamiento, de manera precisa, de los supuestos en los que debe considerarse que existe una amenaza a la seguridad nacional, entre otros aspectos, por lo cual apoyaban el dictamen en discusión.

A juicio del senador perredista Raymundo Cárdenas, la iniciativa partía de una concepción limitada de lo que debe de entenderse por seguridad nacional; no contempló el deterioro grave de las bases productivas del país, las decisiones en materia económica o los actos de especulación en contra de la moneda, actos que han puesto al país al borde de situaciones gravísimas; que quedaban al margen las labores de investigación que realizan las fuerzas armadas y la Secretaría de Seguridad Pública, abordó diversos aspectos que le resultaban positivos, pero de la Ley de Seguri-

dad Nacional chilena, recientemente expedida; finalizó reiterando la moción suspensiva que había planteado su compañero de fracción parlamentaria.

La senadora del Verde Ecologista, Sara Isabel Castellanos Cortés, consideró que el dictamen llegaba en un momento indicado, pues buscaba volver a encarrilar los objetivos de la seguridad nacional al servicio de la Nación.

Reiteró que la misión del servicio de inteligencia nacional es desarrollar y operar un sistema de investigación y análisis de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa para la toma de decisiones, que su fortalecimiento conduce a mejorar la toma de decisiones en asuntos de seguridad nacional, tanto internas como externas.

Insistió en que hoy México requiere un sistema de inteligencia democrático, moderno o totalmente transparente y honesto.

Al someterse el dictamen de la iniciativa a votación, fue aprobado, se emitieron 68 votos en favor, 12 en contra y dos abstenciones.

XII. CRÍTICAS QUE HA SUSCITADO LA INICIATIVA DE LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Como era de esperarse, dada la naturaleza polémica de la materia, diversos aspectos de la iniciativa han sido cuestionados, así el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en un documento dado a conocer a la opinión pública en junio del 2004,²⁷ destacó lo erróneo que regulara aspectos como el acceso a la información gubernamental en cuestiones relacionadas con seguridad nacional, pues ello ya está previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

A juicio del IFAI, las disposiciones más cuestionables de la iniciativa son:

1o. Que en caso de ser aprobada, derogaría disposiciones jurídicas de la LFTAIPG, lo cual resultaría un contrasentido; es decir, el propio Congreso de la Unión modificaría disposiciones emitidas por él, en materia de acceso a la información.

²⁷ El texto del documento puede consultarse en www.ifai.org.mx/textos/gaceta/comunicado38-290704.pdf.

2o. Que la disposición que propone un plazo de reserva de hasta 30 años, si se trata de seguridad nacional, se considera un retroceso, toda vez que la propia LFTAIPG ya estableció un término genérico de reserva para la información en posesión de la administración pública federal, el cual es posible ampliar siempre que sea necesario, mediante solicitud al IFAI para tal propósito.

3o. Que se genera una problemática ante una definición tan confusa del término seguridad nacional o amenaza a la seguridad nacional si se considera que cualquier información generada por las dependencias y entidades de la administración pública federal podría encuadrar en dichos supuestos y permanecer con carácter de reservada hasta por 30 años, con lo cual el proyecto de apertura y transparencia puede verse afectado significativamente.

4o. Que el artículo 10 de la iniciativa puede generar excesos, debido a que establece que el personal de las instancias de seguridad nacional deben guardar secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función, en consecuencia no se considera conveniente establecer una disposición tan genérica a este respecto, ya que en aras de la transparencia, no es posible determinar que todo lo que generen o conozcan los servidores públicos de estas instancias deba ser negado ante una solicitud de acceso, sino únicamente aquello que, de manera fundada y motivada, pudiera causar un daño presente, probable y específico a la materia protegida.

Por otra parte, en julio de 2004, según nota periodística, un grupo de diputados federales también ha expresado su rechazo a la iniciativa, al considerar que es riesgosa, limitada y orientada sólo a reglamentar el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.²⁸

Que el proyecto no define conceptos fundamentales como el de seguridad nacional o interés nacional, al mismo tiempo identifica una serie de amenazas a la seguridad nacional, las cuales, si bien es cierto que muchas de ellas constituyen tales, no son permanentes ni inmutables.

Aluden al artículo 57, donde se menciona que la Cámara de Senadores tendrá entre sus atribuciones “Opinar el proyecto de presupuesto de los

²⁸ La nota se originó con las declaraciones de varios diputados federales que salían del Primer Foro de Seguridad Nacional, organizado por la Subcomisión de Seguridad Hemisférica, entre los cuales estaban Marco Antonio Torres (PRI), Blanca Amelia Gámez Gutiérrez y Rodrigo Iván Cortés. *El Universal*, 28 de julio de 2004.

programas de seguridad nacional”, con lo cual se excluye a la Cámara de Diputados, la cual posee la facultad exclusiva de analizar, discutir y aprobar el presupuesto federal.

XIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La previsión de la seguridad nacional en el texto constitucional es muy reciente, por tanto, su reglamentación también constituye una tarea que apenas comienza a desarrollarse, diversos factores contribuyeron para ocuparse de tal materia, como las nuevas circunstancias provocadas en lo que se ha denominado “transición política”; la comisión de nuevos hechos delictivos; la falta de previsión expresa que facultara al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre seguridad nacional, y del presidente de la república para preservarla.

De esta manera, con la reforma constitucional no sólo se subsana la omisión que se acarrea desde 1917, sino que permitirá contar con un marco jurídico más eficaz para hacer frente a hechos que como la delincuencia organizada, representan una seria amenaza para el desarrollo y estabilidad del país.

Además, la reforma constitucional permitirá la regularización de diversos organismos que se ocupan de la seguridad nacional, pero cuya base de sustentación, organización y forma de actuación resulta enormemente cuestionable.

En cuanto a la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, resulta evidente que constituye el primer paso para ir desarrollando esta materia, con lo cual puede explicarse sus múltiples cuestionamientos, así como que no representa un producto legislativo acabado ni satisfactorio, cuando el debate por su orientación, contenido y alcances está comenzando.

Estamos conscientes que varios de los aspectos previstos por la iniciativa tienen que enriquecerse y/o corregirse, los señalamientos realizados por el IFAI pueden contribuir a ello, en todo caso, ya en sí es un avance el estar discutiendo esta materia, que seguramente redundará en el fortalecimiento de nuestra democracia.

