



INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES

DIRECCIÓN GENERAL
OFICIO DG/0227/11
14.06.11



PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

2011, Año del Turismo en México

Dip. Javier Corral Jurado,
Presidente de la Comisión de Gobernación de la
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Presente.

Estimado Señor Diputado:

Por este medio, y en respuesta a su oficio CG/PRES/JCJ/1310/2011 de fecha 4 de mayo de 2011, me permito hacerle entrega, en documento anexo, las observaciones elaboradas por investigadores del Instituto Nacional de Ciencias Penales, respecto el *Dictamen elaborado de la Minuta del Senado con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.*

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.


Gerardo Laveaga
Director General.

Con Anexo
GL/MC/VCM/joa



DICTAMEN del
Dictamen de las Comisiones unidas - Cámara de Diputados
respecto de la Minuta del Senado con proyecto de decreto que reforma y
adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional

María Eloísa Quintero
Profesora Investigadora del INACIPE

Objeto a dictaminar: Dictamen de la Comisión de Gobernación, de Justicia, de Defensa Nacional, de Seguridad Pública y de Derechos Humanos de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, respecto de la minuta del Senado con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.

Antecedentes del objeto a dictaminar: El 23 de abril de 2009, el titular del Poder Ejecutivo Federal Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en ejercicio de la atribución que la Constitución le confiere, presentó la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional (LSN), la cual fue turnada al Senado de la República para su análisis y posterior elaboración del dictamen. El citado Dictamen a su vez fue turnado a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia, de Defensa Nacional, de Seguridad Pública y de Derechos Humanos de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Las Comisiones unidas elaboraron el pertinente dictamen, el que aquí analiza.

Dictaminador/a: María Eloísa Quintero

Tareas realizadas por el dictaminador: Se analizó la iniciativa de reforma presentada en 2009 por el Poder Ejecutivo Federal, el Dictamen de Minuta de Senadores de 2010, el Dictamen que oportunamente y a petición realizó el Profesor Investigador Martín Barrón. Se analizó el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados (2011). Por último, se cotejó y analizó la misma a la luz de los documentos anteriores.

Dictamen

Tras realizar las tareas detalladas llegamos a las siguientes conclusiones, las cuales presentamos bajo diversos títulos y en formato de *comentarios, observaciones o sugerencias*, según sea el caso.

Concepto de “Seguridad Nacional”

La Ley de Seguridad Nacional vigente no contiene una definición de seguridad nacional.

Podríamos decir que la seguridad nacional es la noción de estabilidad, calma y predictibilidad necesaria para el desarrollo armónico de un país y de sus habitantes, así como los recursos y estrategias para conseguirla.

Tradicionalmente se relacionaba el concepto de seguridad nacional a las acciones y herramientas necesarias para prevenir o combatir amenazas a la seguridad externa de un Estado. En la actualidad, el concepto de seguridad nacional abarca otro tipo de amenazas como el terrorismo, riesgos ambientales, sanitarios, económicos e incluso migratorios.

En otras palabras, en el nuevo contexto mundial, el concepto tradicional de seguridad nacional (antes limitado a defensa exterior) ha sido ampliado, abarcando lo concerniente a defensa interior, desenvolvimiento económico, organización social, protección del medio ambiente frente a desastres naturales, así como la prevención y reacción necesaria frente a grupos ilícitos como las organizaciones criminales.

Por esas y otras razones, era preciso determinar el contenido del concepto de “seguridad nacional” que originariamente se incorporó en 2004 tras la conocida reforma constitucional (específicamente artículos 73 fracción XXIX_M y 89 fracción VI), el que luego fue médula de la Ley que lleva su nombre.

El Dictamen realiza una gran labor al respecto, la cual remarcamos. A modo de ejemplo, el detalle explicativo de la página 8 y siguientes.

Para mayor abundamiento, lo expresado en la página 18 del Dictamen “La seguridad nacional puede considerarse como una función de la autoridad federal consistente (en) prevenir y hacer frente a los peligros que pueden afectar la existencia, permanencia, estabilidad, soberanía, e independencia del Estado; también es un ambiente, un entorno, un status de tranquilidad interna, dado por la

conjunción de factores económicos, políticos, sociales (incluso naturales) que permite tener alto grado de certidumbre de que no se está en peligro de sufrir afectaciones, ya que estas serán prevenidas a tiempo y en caso de que se presenten serán oportuna y adecuadamente combatidas.”

El Proyecto de Decreto contempla una definición en el artículo 3 fracción I. La misma se acerca a la noción moderna de seguridad nacional que se viene explicando, más no detalla con precisión como sí lo hace el párrafo de la página 18, que acabamos de citar. Sería recomendable acentuar y detallar la definición.

Definiciones

Como se advierte, la LSN así como la Minuta de Senadores, señalaban en sus artículos 3 y 6 definiciones de conceptos claves. Las comisiones unidas de Diputados reformaron y completaron estos artículos. Ante ello señalamos:

- a) Consideramos plausible la inclusión de las siguientes definiciones: contingencia, riesgo, seguridad interior, defensa exterior, Agenda de Seguridad Nacional, Fuerza Armada permanente, entre otros.
- b) Se ha omitido definir qué se entiende por inteligencia y por contrainteligencia, entre otros. Si bien el Dictamen de Diputados es claro en su texto (a modo de ejemplo, ver página 31 de dicho documento), eso no ha sido parte del Proyecto de Decreto.
- c) El Dictamen que aquí se analiza conserva la estructura de la iniciativa de ley que le dio origen: las definiciones están en el artículo 3 y luego continúan en el artículo 6. Por técnica legislativa recomendamos agrupar dichas definiciones en un solo artículo, el cual debería ser el artículo 3.

Distinción entre seguridad nacional y seguridad pública

La vigente Ley de Seguridad Pública no marcaba una distinción clara entre seguridad pública y seguridad nacional. El Dictamen se avoca a este punto; lo explica reiteradas veces, a lo largo de las más de 47 páginas que componen el texto.

En esa tesitura, el Dictamen de Diputados reforma la Minuta del Senado reformulando el capítulo relativo a la declaratoria de existencia de una afectación a la seguridad interior. La incorporación y detalle del mismo es destacable.

El responsable de la Seguridad Nacional

El texto del Dictamen señala pertinentemente que la preservación de la seguridad nacional corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal. Así consta en el artículo 1 del Proyecto Decreto de reforma, en la página 13 del Dictamen, entre muchos otros. "La seguridad nacional es responsabilidad del Ejecutivo Federal y por ende de los órganos e instituciones que de él dependen (...)"

Sin embargo, en la página 12 el Dictamen de Diputados, cuando específicamente enumera los nueve (9) puntos principales, los "(...)cambios más significativos hechos a la minuta del Senado(..)" dice textualmente en el número 8 "Se asume la seguridad nacional como responsabilidad de todos y en ese sentido establece la obligación de los habitantes del país a colaborar en su prevención y preservación".

Creemos entender el sentido o motivo por el cual se expresa que "todos" somos "responsables" por la seguridad nacional. No obstante es inapropiada y desafortunada la expresión.

En primer lugar, porque la misma genera confusión al contradecir frontalmente otras partes del Dictamen; y en segundo lugar, porque el fundamento por el cual todo ciudadano está llamado a participar y comprometerse no se funda en dicha noción. En otras palabras, los deberes cívicos y la obligación de solidaridad que todo mexicano posee no llegan a convertirlo en responsable, encargado o garante de la seguridad nacional.

Dado que la afirmación que aquí señalamos se encuentra enumerada entre los 9 "...cambios significativos..." que el Dictamen de Diputados hace a la Minuta de Senadores, se recomienda suprimir dicha afirmación, máxime cuando la misma no se ve reflejada en el cuerpo del Proyecto de Decreto.

Los "Bienes jurídicos" que tutela la seguridad nacional

El texto del Dictamen refiere que el artículo 3 del Proyecto de Decreto "(...) señala en ocho incisos del primer párrafo, los bienes jurídicos que tutela la seguridad nacional." (Ver página 22 del Dictamen).

Lo expresado es erróneo y puede generar graves consecuencias.

Es errado porque los incisos no refieren a bienes jurídicos. Desde el punto de vista normativo los incisos no enumeran bienes jurídicos, a excepción de alguno de

ellos. Antes bien, como el propio artículo 3 lo señala, los incisos son enumeraciones de los intereses o situaciones a la que conlleva la seguridad nacional. A modo de ejemplo, dice la Ley que la Seguridad Nacional conlleva al cumplimiento de los fines del proyecto nacional, y a la estabilidad y seguridad de los integrantes de la federación (incisos g y h), y a la preservación de la democracia (inciso c), entre otros.

Por otro lado, convertir a dichos intereses o situaciones en bienes jurídicos o pretender darles dicha nomenclatura por Dictamen de cámara, abriría un quiebre en el sistema jurídico, quiebre que llevaría a consecuencias tan graves como disfuncionales. A modo de ejemplo, ante la agresión o puesta en peligro de alguno de ellos ¿conferiríamos la posibilidad de alegar una reacción en legítima defensa o en estado de necesidad?

El ejemplo muestra cuán disfuncional y peligroso puede ser convertir en bien jurídico a aquello que no lo es, es decir, conferir erróneamente naturaleza jurídica a un elemento del sistema (ordenamiento jurídico).

Enumeración del artículo 3 fracción I

Más allá de lo antes expresado, queremos remarcar lo siguiente. El dictamen señala con sapiencia que la seguridad nacional está integrada por la defensa exterior y por la seguridad interior. A esta última la define como “la condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano, que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural ...”

Siendo ello así, sorprende que dentro de las situaciones o intereses que la seguridad nacional conlleva (artículo 3 fracción I) no se haya incluido algún inciso que refleje lo antes dicho.

Se sugiere completar la fracción con un inciso que exprese ese aspecto de la seguridad nacional, es decir, un inciso en el cual se señale que la Seguridad Nacional conlleva también a que la población tenga un constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural.

Intervención de comunicaciones

El artículo 34 (ver página 61 del Dictamen) dice que la intervención de comunicaciones es la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace

alguna de las autoridades facultadas por esta ley, previa solicitud y autorización de la autoridad judicial, de cualquier tipo de comunicaciones por cualquier medio, aparato o tecnología, por motivos de seguridad nacional.

Un aspecto altamente plausible es la regulación de las causales, criterios, autoridades y procedimientos para solicitar y otorgar la intervención de comunicaciones privadas. Ello es indiscutible.

Sin embargo, analizando el texto advertimos que, si bien la intervención de comunicaciones sólo puede otorgarse cuando se alegue alguno de los supuestos del artículo 5, lo cierto es que en dicho artículo hay más de XX supuestos, todos ellos claramente redactados pero difíciles de determinar y delimitar en su contenido exacto. A ello cabe agregar que la fracción XX de dicho artículo dice que también podrán alegarse la intervención de comunicaciones en "...los demás que señalen otras leyes."

Como es de suponer, nuestra crítica va encaminada a la laxitud de la medida. Si bien el espíritu del Dictamen es conferir dicha facultad de investigación e inteligencia solo de manera controlada, lo cierto es que en el texto de ley se advierte demasiada laxidad.

Otra observación que podemos realizar es que no se señala que la intervención de comunicaciones será una herramienta de última *ratio*, es decir, cuando otros medios de investigación e inteligencia no permitan allegarse de dicha información.

Por último, el Proyecto de Decreto y el Dictamen refieren cómo compilar y procesar la información obtenida; también dice por cuánto tiempo se podrá solicitar la intervención, y qué carácter tendrá la información que se obtenga (ver página 33 del dictamen y artículo 42 del Proyecto). Pero nada se dice sobre qué se hará con posterioridad, una vez que esa información resulte o no provechosa. En pos de evitar que el material de comunicaciones intervenidas que no han resultado provechosas esté a merced de custodia, uso, y mal uso por años, con la violación de garantías que ello podría generar, las mejores prácticas legislativas de Derecho comparado han regulado cómo, cuándo y en qué casos se procede a la destrucción del material de las intervenciones de comunicaciones.

Se sugiere incorporar lo antes detallado al texto de Decreto de Proyecto.

Por último, si bien el artículo 33 hace alguna referencia, no queda claro cómo el material de investigación que se hizo en el marco de labores de inteligencia, pueda convertirse en material probatorio de una averiguación previa y, posteriormente, de proceso, sin violar algunos principios básicos de la prueba.

Se sugiere revisar ese punto.

Incumplimientos, abusos o labores disfuncionales

Una constante en todo el Dictamen es que detalla con mayor o menor precisión quiénes son los responsables, cuáles sus deberes y cuáles los procedimientos a emplear, pero omite referir cuál sería el alcance de los incumplimientos.

Eso lo vemos en materia del deber de secrecía y confidencialidad, en materia de intervención de comunicaciones, en materias de compromisos de los Estados federados a fin de cumplir con su parte en el mantenimiento de la seguridad nacional, así como en los casos que se determina el ejercicio de la Fuerza Armada Permanente, del CISEN y en muchos otros puntos.

Como es sabido, el correcto funcionamiento de una legislación depende de muchas cosas, pero entre ellas, depende de la eficacia de los controles y candados que dicha legislación contenga a fin de evitar que se caiga en una “indiferencia”, un incumplimiento (omisivo o activo) que llevaría a que la ley se convierta en letra muerta.

Esos candados y controles son los que escasamente vemos en la Ley de Seguridad Nacional. Las Minutas no han suplido esa deficiencia. En la mayoría de los supuestos, el cumplimiento o no de los compromisos que se tienen para conservar la seguridad nacional dependen –en gran parte- del espíritu de fidelidad a la ley que se tenga, ya que no existen controles, candados, ni mecanismos de coerción que conminen o motiven al obligado a que respete la ley.

DICTAMEN del
Dictamen de las Comisiones unidas - Cámara de Diputados
respecto de la Minuta del Senado con proyecto de decreto que reforma y
adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional

Luis Carranza Figón
Profesor-Investigador INACIPE

En el ámbito federal rige la *Ley de Seguridad Nacional*, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005. Actualmente, el dictamen relativo a la minuta del senado con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, pretende redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior a efecto de construir fundamentos que permitan atender las necesidades de seguridad exterior e interior del Estado mexicano, dando como consecuencia el desarrollo de una política social en materia de prevención del delito con carácter integral.

Para ello, el dictamen distingue, dentro del ámbito de la seguridad nacional, la doble vertiente: seguridad interior y defensa exterior, permitiendo, en ambos casos, la participación de la Fuerza Armada permanente, en casos estratégicos y necesarios con el propósito de solucionar la afectación a la seguridad interior, previo procedimiento para declarar la existencia de ésta y los supuestos que pueden implicar una afectación a dicha seguridad. Ello encuentra su fundamento en las bases de coordinación entre las distintas dependencias.

Al mismo tiempo, el proyecto posibilita una amplia participación a los organismos encargados de la protección de los derechos humanos, con la intención de que éstos ejerzan sus atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos fundamentales.

Finalmente, se contemplan otros aspectos que tienen como finalidad mejorar la eficiencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, para lo cual, se propone establecer como requisito previo para la incorporación del personal, acreditar evaluaciones de control de confianza.

Al respecto, enfocaremos nuestro análisis en los aspectos mencionados, que son aquellos sobre los cuales versa la reforma que se pretende.

Análisis

1. El artículo 1 del proyecto dictaminado adiciona la regulación de los procedimientos para decretar las afectaciones a la seguridad interior. Ello

encuentra su importancia en la omisión que la Ley de Seguridad Nacional vigente hace respecto al concepto de seguridad interior y, por lo mismo, no prevé los supuestos de afectación a dicha seguridad y, por tanto, no establece un procedimiento para que los Poderes de la Unión presten protección a los Estados en caso de trastorno interior ni para que el Presidente de la República disponga de la totalidad de la Fuerza Armada permanente en aquellos supuestos.

En este sentido, dentro del Título Séptimo Capítulo II del proyecto, se establece el procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, es decir, existe una afectación a la citada seguridad cuando ésta es transgredida por un desafío (obstáculo que afecta parcial o totalmente la integridad o estabilidad del Estado) o por una amenaza (obstáculo que atenta contra la permanencia o la existencia del Estado mexicano).

Al respecto, consideramos que al establecer los dos casos mencionados para iniciar el procedimiento de declaratoria establecido a partir del artículo 74 del proyecto, se limita el ámbito de actuación en la investigación, confrontándose a lo establecido por el artículo 5 del propio proyecto, al definir los obstáculos como "actos tendentes", es decir, sucesos potenciales que se fundamentan en estadios previos a la consumación delictiva, por tanto el *desafío* como la *amenaza*, al configurarse como actos consumados, limita el radio de acción técnico-operativo de las fuerzas armadas en otros supuestos fundamentados en el principio de cautela, es decir, en aquellos casos en que se exige la adopción de medidas de protección antes que se produzca realmente el deterioro al bien jurídico.

2. El artículo 4 fracción V, hace referencia como obstáculo a los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada. En este sentido, la Fuerza Armada permanente tiene intervención cuando se realizan actos con el *propósito* de obstaculizar o impedir que las autoridades ejerzan sus funciones. Esto es considerado causa de seguridad nacional.

Lo anterior, limita la intervención de las fuerzas armadas en materia de delitos graves, como es el caso de los ilícitos contra la salud, tráfico de armas, secuestro, terrorismo (no solo el acto de financiar), sedición, motín, traición a la patria, rebelión, entre otros. Razón por la que la fracción mencionada debe dejarse abierta a cualquier tipo de ilícitos, como parte de una política criminal integral de prevención en el entorpecimiento de la investigación, pues en ello las Fuerzas Armadas encuentran el fundamento para operar como última instancia, a efecto de evitar o resolver problemas de seguridad interior.

Por lo anterior, se propone dejar abierta la fracción a cualquier delito, toda vez que, la razón de intervención de las Fuerzas Armadas no es sobre la investigación del delito *per se*, sino la de evitar actos que tengan como propósito el obstaculizar o impedir a las autoridades el ejercicio de sus funciones y facultades de investigación, por lo que al no tratarse de la gravedad

del delito, sino de el impedimento de investigación -que es lo que la ley ha determinado una causa de seguridad nacional interior- se dejan a salvo las facultades de investigación y persecución del delito al Ministerio Público, así como sus órganos auxiliares y a las policías preventivas, razón por la que no debe limitarse al ámbito de la delincuencia organizada, pues el objeto de intervención militar no versa sobre los hechos cometidos sino sobre la evitación o entorpecimiento de la actuación de esas autoridades para desactivar actos que impidan u obstaculicen su función, esto es lo que la ley considera materia de seguridad nacional.

3. La fracción VII del mismo artículo 4, en que se establece como uno de los obstáculos los actos contra la seguridad de la aviación, adopta una política criminal susceptible de una cabal comprensión, si se asume que hasta hace poco ha sido superado el modelo penal garantista, por un modelo de seguridad ciudadana.

Bajo el ideal de seguridad ciudadana se permite asegurar todo tipo de efectos negativos en el abordaje de la prevención delictiva y de la investigación, pues ha mostrado una mayor eficacia y efectividad en la aproximación a la delincuencia desde sus síntomas o manifestaciones inmediatas -y no desde sus causas personales y sociales-, insertando con ello, un mecanismo de investigación criminal en el marco de las intervenciones propias del estado social del bienestar.

Por ello, establecer en el marco de la seguridad nacional los actos contra la seguridad de la aviación, resulta favorable pues denota una cuidadosa identificación de los agentes sociales que están impulsando la vigente orientación securitaria en materia aeronáutica civil. Al respecto, no puede ignorarse la actual política criminal que ha optado por una contemporización en las nuevas propuestas ligadas al modelo de la seguridad ciudadana, que comienzan a dotar de cobertura ideológica a las diversas legislaciones internacionales, tal es el caso de Alemania, España, Austria, Holanda, Suiza, Estados Unidos, Reino Unido, Chile, Uruguay, Argentina, México, entre muchos otros.

La postura tomada en la fracción VII, tiene como referente el Proyecto de Texto Consolidado del Convenio de La Haya de 1970, con las enmiendas propuestas por el Comité Jurídico, que exige el desarrollo de una línea argumental que preste la debida atención en el sector securitario como el fundamento de la propuesta, bajo un aspecto más del fenómeno de la expansión penal, vinculada a la consolidación de la moderna sociedad del riesgo.

En efecto, el derecho penal de la seguridad ha mostrado una especial habilidad para integrar sus análisis político-criminales y sus propuestas legislativas en la conveniencia de extender las intervenciones penales a ámbitos sociales hasta entonces fuera de su esfera de acción. De este modo, se ha logrado encubrir, en buena medida, que sus contenidos -tanto en las áreas de intervención como

en la naturaleza de ésta- incidan sobre la delincuencia clásica y sus medidas penales hace tiempo conocidas, resultando con ello que el derecho penal moderno, a través de su expansión a fenómenos propios de la llamada sociedad del riesgo, se reproduzca en las propuestas securitarias en materia de aviación en al ámbito de la seguridad nacional.

En este sentido, el Proyecto adopta una política criminal que pretende dar respuesta a los riesgos en el sector aeronáutico, evocando a la transformación de las formas de investigación delictivas, a través del adelantamiento de barreras de protección penal mediante la creación de la investigación adelantada, ello en defensa de nuevos intereses sociales que encuentran su fundamento en la figura del riesgo.

De esta manera, la vida en las sociedades modernas implica una serie de riesgos cuyo dominio no solamente supera al individuo, sino que, además, conduce a inseguridades que apenas pueden ser dominadas por el conjunto de la sociedad, por ello, los incrementos de la intervención penal derivan del surgimiento de nuevas realidades y conflictos sociales que ponen de manifiesto la existencia de relevantes intereses colectivos cuya investigación y protección penal resulta plenamente justificada; pues, no estamos ante meros sentimientos de inseguridad socialmente difundidos, sino ante un conocimiento cada vez más preciso de los riesgos existentes y de las técnicas normativas para controlarlos, lo que nos reconduce al ya citado adelantamiento de barreras de protección penal, produciéndose un cambio de modelo en la intervención penal.

De ahí que la LSN haga referencia acertada a la política criminal del riesgo, al establecer que *el problema no es de redacción sino de fondo*, especialmente cuando hay que asegurar -mediante investigaciones adelantadas- la observancia de los valores límite para los riesgos socialmente tolerados, como el caso de la aviación.

De esta forma, el Estado mexicano destaca parámetros político-criminales internacionales, actualmente adoptados en los distintos instrumentos penales internacionales, y actualmente en el proyecto de la LSN. Esto, se enmarca en la más genérica discusión acerca del fenómeno *expansivo del Derecho penal* surgido a raíz de las nuevas tecnologías, necesidades y demandas de seguridad, generando el fundamental cambio al paradigma penal sobre el progreso normativo, social, económico y tecnológico.

Resulta indiscutible que este progreso lleve a la creación de normas establecidas bajo el sistema del adelantamiento de barreras de protección penal como la nueva modalidad en la investigación criminal.

Sin embargo, el derecho penal resultante de esa política criminal renovadora, podría corresponderse con el incremento de la criminalización de comportamientos mediante la proliferación de nuevos bienes jurídicos de

naturaleza colectiva como lo es la seguridad aérea, con el predominio de las estructuras típicas de simple actividad o sin actividad, abriéndose camino a la fundamentación de la investigación de comportamientos en base al *principio de cautela* y, por tanto, de anticipación de la intervención penal, generalizando con ello, la investigación de actos preparatorios.

4. El artículo 10 del proyecto establece que el ingreso y la permanencia del personal civil de confianza en las Instancias (Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, y Marina, Fuerza Armada permanente, y las que sean reconocidas con tal carácter en el seno del Consejo), estará sujeto a evaluaciones de control de confiabilidad, de conformidad con las disposiciones aplicables; dichas evaluaciones consistirán, cuando menos, en exámenes médicos, poligráficos, de entorno socioeconómico, psicológicos y toxicológicos.

El proyecto regula de manera genérica las evaluaciones de control de confiabilidad, sin establecer los procedimientos de éstas. Sin embargo, puede ser aplicada supletoriamente la LGSNSP reglamentaria del artículo 21 constitucional, que establece los parámetros para que las instancias de seguridad puedan, a través del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), llevar a cabo la certificación, acreditación y control de confianza del personal de las unidades administrativas del Sistema, del Secretariado Ejecutivo, de los Centros Nacionales, incluso sus titulares y de las dependencias que presten asesoría en materia operativa, técnica y jurídica a los integrantes del Consejo Nacional (dentro del que se encuentra las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Secretariado Ejecutivo).

El CNCA tiene entre sus facultades las de verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la federación, Estados y Distrito Federal, realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de servidores públicos, tomando en consideración las recomendaciones, propuestas y lineamientos de las conferencias.

Como referente, para la seguridad nacional, en el proceso de evaluaciones de control de confianza, el CNCA ha determinado las normas y los procedimientos técnicos para la evaluación de servidores públicos, fundamentados en la política de precaución adoptada constitucionalmente por el Estado mexicano, el ejemplo lo encontramos en el Criterio para la Depuración y Fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública, cuyo primer apartado nos establece que *“los Centros de Evaluación y Control de Confianza... llevarán a cabo un análisis integral (conjunto) y contextual de las evaluaciones aplicadas con base en criterios de alto riesgo”*, lo cual tiene sustento en el artículo 21 constitucional, estableciéndose a la prevención como unos de los pilares fundamentales de la seguridad pública.

En este sentido, la LGSNSP faculta al CNCA a la emisión de protocolos de actuación y procedimientos de evaluación sobre los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública, por lo que el Secretariado Ejecutivo ha establecido a través de las circulares CNCA/001/2010 y CNCA/002/2010 los parámetros de actuación procedimental necesarios para la aplicación de evaluaciones, entre las que se encuentran la de servicios subrogados, las diferenciadas y las instituciones de seguridad pública municipal, sin embargo, a pesar de establecer escalones específicos de evaluación, se ha emitido como una de las facultades del CNCA y como criterio general de evaluación la homologación, validación y actualización de los procedimientos y criterios de Evaluación y Control de Confianza tanto de la Federación como de los Estados. Lo anterior, nos lleva al establecimiento de una correcta aplicación de los procesos en la evaluación y certificación que opera en los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública.

En este sentido, el artículo 14 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, faculta al CNCA a determinar los lineamientos, criterios, procedimientos, protocolos y perfiles para el establecimiento y acreditación de los centros de evaluación y control de confianza de la federación, entidades federativas y los privados, así como la expedición de las acreditaciones para los centros de evaluación y control de confianza de la Federación y entidades federativas.

De lo anterior, podemos concluir que los criterios, circulares y lineamientos mencionados deben tomarse como referente para la regulación en los procesos de evaluación del personal civil de confianza de las instancias de seguridad nacional, pues se trata de instituciones que también forman parte del consejo nacional de seguridad pública, y cuyo fundamento se encuentra en la integración, organización y funcionamiento, así como en la distribución de competencias y bases de coordinación entre la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

En este sentido, la seguridad nacional –interna o externa- comprende como criterio general, al igual que la seguridad pública, la prevención de los delitos, y es precisamente, que estos lineamientos de control de confiabilidad se fundamentan en el riesgo a efecto de cumplir con el objeto principal de la seguridad nacional: la prevención.

5. Por cuanto hace al artículo 19 del proyecto, entre las facultades del centro de investigación y seguridad nacional, se encuentra la de realizar tareas de inteligencia y contrainteligencia, como parte del Sistema, 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.

Consideramos que resulta esencial la información precisa y oportuna sobre los riesgos, intenciones y actividades de sujetos extranjeros, organizaciones

criminales o personas y sus agentes para la toma de decisiones en los ámbitos de la seguridad nacional y las relaciones exteriores, por ello, la recolección de esta información es un objetivo prioritario que debe llevarse a cabo con responsabilidad de manera que sea conforme con los principios constitucionales.

Por ello, resulta necesario, que además de establecer el ciclo de inteligencia con el propósito de contribuir a la preservación, integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, se haga mención de la obligación de dirigir las actividades de inteligencia y contrainteligencia, respetando los derechos fundamentales y las libertades del ciudadano en términos del artículo 31 del proyecto.

6. El artículo 30 establece que el ciclo de inteligencia (recolección, compilación, procesamiento y diseminación de la información) sólo deberá ser utilizado en con fines de seguridad nacional.

Sin embargo, dentro de los obstáculos o actos a investigar por parte de las instancias de seguridad nacional, se encuentran diversas fracciones en que la ley confieren facultades a estas instituciones para investigar preventivamente delitos del orden federal, tal es el caso de la fracción III del artículo 5, en que hace referencia a actos tendentes a consumir *ilícitos*, término genérico que no se limita al ámbito de la seguridad nacional, sino que se puede extender al de seguridad pública por tratarse de cualquier clase de delitos.

7. La fracción V limita su actuación en un delito de carácter federal: delincuencia organizada.

La fracción X, cuya investigación preventiva encuentra su fundamento en el artículo 5 de la LPF, por establecer la investigación preventiva para delitos federales, mediante la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos. Al respecto, esta fracción se encuentra regulada en el artículo 196 Ter del CPF, dentro del título relativo a los delitos contra la salud, en el capítulo de la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos, es decir, se trata también de un delito federal de seguridad pública y no de seguridad nacional.

Luego entonces, la información recabada no solo se contempla para casos de seguridad nacional, como último escalón –así expresado en el dictamen del proyecto–, sino que el ciclo de inteligencia, reservado a cuestiones de seguridad nacional, se extiende como primer escalón a cuestiones de seguridad pública, como lo vemos en las fracciones mencionadas.

En este sentido, se quebranta la garantía de declaratoria de actos que tiendan a obstaculizar o impedir a las autoridades competentes (Ministerio Público y Policía bajo su mando) prevenir o combatir delitos o cualquiera otros que por

sus consecuencias impliquen riesgos, desafíos o amenazas, toda vez que, al estar establecidos materialmente en la norma son considerados, *per se*, obstáculos o actos contra la seguridad nacional.

En decir, la Fuerza Armada permanente no sustituye en la investigación y persecución del delito al Ministerio Público y sus órganos auxiliares, pero si adelanta la investigación en los ilícitos mencionados sustituyendo la investigación para la prevención de los delitos establecida en el artículo 5 de la LPF, por lo que su intervención se vuelva la primera instancia en investigación.

8. Finalmente, el principal problema que encontramos en el proyecto dictaminado, es la confusión en los conceptos de seguridad pública y seguridad interior, pues lo que se hace es extender las facultades de las instancias de seguridad nacional al ámbito de la seguridad pública, como observamos en el aparatado relativo al análisis y valoración de los argumentos de los textos normativos propuestos, que toma como referencia para la investigación preventiva de las instancias de seguridad nacional, actos accesorios a los delitos federales estableciéndolos como obstáculos con significado relevante para la seguridad nacional. En otras palabras, se establecen facultades de investigación para evitar el acto delictivo y no los actos accesorios como la ingobernabilidad, que son actos de diversa naturaleza.