

**RIS**  
Revista de Inteligencia y  
Seguridad

**Análisis y aplicación de los conceptos de Seguridad e  
inteligencia**

**Número 1**  
**(ENERO-JUNIO 2024)**

ISSN 2992-7455  
[www.inap.mx/ris](http://www.inap.mx/ris)





# RIS

**Revista de Inteligencia y Seguridad**

**Número 1  
(enero-junio 2024)**

**Análisis y aplicación de los conceptos de Seguridad e  
inteligencia**



**Revista de Inteligencia y Seguridad**, No. 1, enero-junio 2024, es una publicación semestral digital ([www.inap.mx/ris](http://www.inap.mx/ris)), editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, ubicado en Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151, Col. Palo Alto, C.P. 05110, Alcaldía de Cuajimalpa, Ciudad de México. Teléfono (55) 5081 2657. [www.inap.mx](http://www.inap.mx)  
[contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

Editor responsable: Rafael Martínez Puón.  
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2023-032713274000-102, otorgado por Instituto Nacional del Derecho de Autor.  
ISSN: 2992-7455

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RIS, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **Consejo Directivo 2023-2026**

Luis Miguel Martínez Anzures  
**Presidente**

Olga Sánchez Cordero  
**Vicepresidenta**

Carlos Eduardo Flota Estrada  
**Vicepresidente para los IAPs de  
los Estados 2023-2024**

### **CONSEJEROS**

Rina Aguilera Hintelholher  
Eber Omar Betanzos Torres  
Esther Nissán Schoenfeld  
David Villanueva Lomelí  
Susana Libián Díaz González  
Gerardo Felipe Laveaga Rendón  
Fernando Álvarez Simán  
Luis Humberto Fernández Fuentes

Selene Lucía Vázquez Alatorre  
**Secretaria del INAP**

Rafael Martínez Puón  
**Director de la Escuela Nacional de  
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna  
**Director de Consultoría**

Luis Armando Carranza Camarena  
**Director de Administración y Finanzas**

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo  
Carlos Reta Martínez

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco

## FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

**REVISTA DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD**  
**Número 1 (enero-junio 2023)**

**ANÁLISIS Y APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS  
DE SEGURIDAD E INTELIGENCIA**

**Director del Número: Dr. Javier Oliva Posada**

**COORDINACIÓN EDITORIAL**

**Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**

Rafael Martínez Puón  
Director

**Subdirección de Desarrollo y  
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez  
Aníbal Uribe Vildoso  
Irma Hernández Hipólito

**COMITÉ EDITORIAL**

|                           |   |
|---------------------------|---|
| Víctor Alarcón Olguín     | Universidad Autónoma Metropolitana -<br>Unidad Iztapalapa                   |
| Adán Arenas Becerril      | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales<br>de la UNAM                     |
| Eber Omar Betanzos Torres | Auditoría Superior de la Federación   |
| Mariana Chudnovsky        | Centro de Investigación y Docencia<br>Económicas                            |
| Alicia Islas Gurrola      | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales<br>de la UNAM                     |
| Yanella Martínez Espinoza | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales<br>de la UNAM                     |
| Arturo Pontifes Martínez  | Instituto Ortega y Gasset México  |
| Arturo Sánchez Gutiérrez  | Escuela de Gobierno y Transformación<br>Pública del ITESM. Ciudad de México |



# REVISTA DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD

Número 1  
enero-junio 2024

## ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| <b>Presentación</b>  | 11  |
| <i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>  |     |
| <b>Introducción</b>  | 13  |
| <i>Javier Oliva Posada</i>   |     |
| <b>Centro Nacional de Inteligencia: Evolución y naturaleza jurídica</b>  | 17  |
| <i>Pedro Wilfrido Casillas Zamora</i>  |     |
| <b>Legislación y regulación sobre seguridad interior</b>   | 53  |
| <i>Janet Jiménez Solano</i>  |     |
| <b>Identidad para la Seguridad Nacional</b>  | 69  |
| <i>Erick F. Ruíz de la Cruz</i>  |     |
| <b>Labores de inteligencia. Análisis de la primera captura de Ovidio Guzmán</b>  | 89  |
| <i>Oswaldo Jaimes Álvarez</i>  |     |
| <b>Defensa Nacional y Política Exterior del Estado mexicano en la perspectiva de Hans J. Morgenthau: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024</b> | 105 |
| <i>Edgar Ortiz Arellano</i>  |     |
| <b>Proceso de militarización de la Seguridad Pública en México</b>   | 127 |
| <i>César Romero</i>  |     |



## **PRESENTACIÓN**

Desde hace varios años, el INAP emprendió la labor de fomentar el análisis de la seguridad nacional. Los primeros frutos de este esfuerzo se pueden ver reflejados en la publicación de números de la Revista de Administración Pública de la mano de algunas de las mentes más calificadas. De manera paralela se comenzó a diseñar lo que sería la Especialización en Inteligencia para la Seguridad Nacional, misma que fue muy bien recibida y que aún se imparte en el Instituto.

Producto de la amplia aceptación de este programa se procedió a la apertura de la Maestría en Inteligencia para la Seguridad Nacional, la cual también se ha posicionado como una opción para servidores públicos cuyas orientaciones profesionales se decantan por temas vinculados a la seguridad.

Si bien desde entonces más números de nuestra tradicional RAP se han destinado para la exposición de los avances, debates y coyunturas en la materia, cada vez se hizo más evidente la necesidad de contar con un espacio propio para esta finalidad bajo el auspicio de nuestra Institución. Por tal motivo, representa una satisfacción poner a disposición de la comunidad interesada la Revista de Inteligencia y Seguridad, de publicación digital de carácter semestral. Con ello buscamos fortalecer el estudio y reflexión de los temas de seguridad y de inteligencia en nuestro país, pero con la perspectiva que los objetos sean de alcance internacional.

Este primer número inédito cuyo título es “Análisis y aplicación de los conceptos de inteligencia y seguridad” fue coordinado por el Dr. Javier Oliva Posada, destacado académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, que también se ha posicionado como un referente en la materia. Prueba de ello es la designación de Titular del Seminario Universitario de Estudios sobre Democracia, Defensa, Dimensiones de la seguridad e Inteligencia que la rectoría de la máxima casa de estudios le ha conferido.

Junto con él, se reúne los artículos de seis especialistas quienes abarcan temas como la historia y desarrollo jurídico del Centro Nacional de Inteligencia, la legislación sobre la seguridad interior; la función de la identidad para la seguridad nacional; también se abordan casos concretos como el análisis de los casos del factor de la inteligencia en la primera captura de Ovidio Guzmán o el

de la militarización de la seguridad pública; de igual modo con aspectos teóricos como la revisión de la aportación teórica del gran clásico en política internacional Hans Morgenthau.

Aprovecho la ocasión para externar mi reconocimiento a cada uno de los colaboradores que han destinado su esfuerzo en preparar un artículo para la revista. Todos ellos son destacados especialistas en su campo, por lo que su aportación resulta particularmente valiosa.

Estoy convencido que la presente publicación será de utilidad para la comunidad de estudiosos y servidores públicos dedicados a la inteligencia y la seguridad a nivel nacional, pero también para un público más amplio interesado en estos temas por su relevancia para la vida pública. De esta forma refrendamos el compromiso institucional por el fomento y difusión de la cultura del servicio público, incorporando ámbitos especializados como el que nos ocupa.

**Dr. Luis Miguel Martínez Anzures**  
**Presidente del INAP**

## INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, casi coincidiendo con el inicio del siglo XXI, los estudios, análisis, investigaciones y en general la producción de material de lecturas especializado en temas y asuntos de los sectores de Defensa, Seguridad e Inteligencia, han ido en aumento. Teniendo como punto de partida los atentados terroristas en los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, se han sumado relevantes vertientes y campos de estudio como la Seguridad Pública, la Seguridad Interior, el concepto de Inteligencia, así como el diseño y puesta en funcionamiento de los mismos Sistemas de Inteligencia.

El Instituto Nacional de Administración Pública, que entre otras de sus características tiene la de estar a la vanguardia en la diversidad de temas que atañen al Estado, al gobierno y a la sociedad, que ahora bajo la dirección del Doctor Luis Miguel Martínez Anzures y su equipo, le ha dado un importante impulso a los estudios y programas de Diplomados y Maestría, a áreas como las dimensiones de la Seguridad, la Inteligencia, las relaciones civiles militares, relaciones de poder en el contexto internacional, para referir las más destacadas. En ese esfuerzo académico e institucional, es que se inscribe la Revista e Inteligencia y Seguridad (RIS).

En esta ocasión, en la entrega del número tres, se destaca por las siguientes características. La primera, porque se trata de un notable esfuerzo colectivo por establecer las bases y variables que hay entre la parte teórica y metodológica, con respecto de casos prácticos que van, desde la creación/actualización de leyes, relaciones con la sociedad e incluso, un estudio de caso sobre un evento específico. De esa manera, en presente número de la RIS, tiene por objetivo aportar a la lectora y lector, una visión a la vez, amplia y de profundidad.

La segunda característica de este número es el contexto nacional que circunda nuestra publicación. Por un lado, las condiciones de la Seguridad Pública en México en general son, por mucho, la principal preocupación de la sociedad y, en consecuencia, de la ciudadanía. Las plataformas electorales de quienes buscan la Presidencia de la República o

de cualquier otro cargo de los casi 20 mil que estarán en disputa el próximo 2 de junio, tienen como uno de los temas centrales, el establecimiento de propuestas viables y consecuentes, para restablecer las condiciones de Seguridad Pública y la certeza en la administración e impartición de la Justicia.

La tercera y última característica que converge en la coyuntura de la publicación de este número tres de la RIS, es el ambiente internacional crispado por dos acontecimientos. La invasión de Rusia a Ucrania y el conflicto bélico entre las Fuerzas Armadas de Israel y la organización terrorista de Hamás. A ese panorama incierto, debe agregarse la dilatada serie de procesos electorales que se vivirán en casi todo el mundo: Estados Unidos, Rusia, Venezuela, entre otros, además de México, por supuesto. Dicho entorno de tensión e incertidumbre, hace propicio que desde el INAP se adelanten reflexiones y análisis orientados a la comprensión de los temas adyacentes a los sectores de Defensa, Seguridad e Inteligencia.

El número consta de seis contribuciones, desde distintas perspectivas de las Ciencias Sociales, el Derecho y la Administración Pública, iniciando con el ensayo de Pedro Casillas Zamora, que centra su contribución en el análisis del proceso de formación de Centro Nacional de Inteligencia. También y a propósito de los importantes cambios imprimidos a las dimensiones de la Seguridad por parte del gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, nuestro autor aborda la problemática jurídica de esta aún nueva institución, encargada de la organización de los fundamentales servicios de Inteligencia del Estado mexicano.

Seguimos con la aportación de Janet Jiménez Solano, respecto de un concepto que ha acompañado desde su nacimiento a nuestro país, pero que de forma inexplicable sigue sin ser precisado: la Seguridad Interior. Desde la Constitución Política de 1824 hasta la de 1917, dicho concepto aparece dentro de las responsabilidades directas del Presidente de la República (en la actualidad artículo 89, fracción VI). La aportación de Jiménez Solano apunta para ser uno de los temas centrales en el próximo gobierno de la República.

Por su parte, Erick Ruiz de la Cruz, desarrolla un interesante repaso respecto de las fuentes para la identidad nacional y el complejo concepto de Seguridad Nacional. En efecto, el autor precisa que en la justa proporción que hay entre la práctica de los valores y el funcionamiento de los sistemas sociales, la construcción de programas y políticas de Seguridad

Nacional, tendrán mucho mejores condiciones para realizarse. Incluso sobre este sensible tema, la recurrencia a los enfoques de la Sociología estructuralista es más que oportuna para diseñar las metas a cumplir respecto de la Identidad Nacional.

En su oportunidad, Osvaldo Jaimes Álvarez se refiere al polémico caso y operación que llevaron a cabo las fuerzas federales, en la primera detención de Ovidio Guzmán en la ciudad de Culiacán. Tanto en el desarrollo del ensayo como en una parte de las conclusiones, se alude a la disposición de las Fuerzas Armadas, en este caso, al Ejército Mexicano, para contribuir a la vuelta de la normalización de la vida cotidiana en varias partes del país. Sin embargo, subraya Jaimes Álvarez, esto no será posible sin fortalecer a las estructuras de Seguridad Pública y sus capacidades para la generación de Inteligencia a nivel municipal y estatal.

Por supuesto, que en un análisis de los sectores de Defensa, Seguridad e Inteligencia, el factor internacional, como se señaló al principio, es un condicionante que debe ser ponderado de manera permanente. En ese sentido, la contribución de Edgar Ortiz Arellano, mediante un detallado análisis de las aportaciones de Hans Morgenthau, plantea un análisis respecto a los criterios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente. Partiendo de la visión realista contemporánea, en cuanto a las corrientes predominantes en el estudio y práctica de las Relaciones Internacionales, el autor consigue referir una probable agenda para los próximos años. Hay una atención especial al tratamiento del sector Defensa Nacional desde el Estado mexicano.

El número de nuestra revista cierra con la contribución de César Romero, a propósito de la intensa y dilatada polémica respecto de si hay o no militarización en México, a partir del protagonismo de las Fuerzas Armadas, ordenado en todos los casos por el Presidente de la República y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Un lugar especial en el ensayo merece el proceso y debate sobre la formación de la Guardia Nacional. En efecto, el autor elabora una larga lista de actividades que, de origen, no competen a la formación militar, pero que ante las ausencias estructurales de la autoridad civil, no hay de momento, otra opción.

Como se podrá leer, es un número de la RIS, que cumple con las expectativas académicas, metodológicas, de exposición de una nutrida lista de fuentes de información, que sin duda serán de utilidad para las y los especialistas, así como para quienes hagan sus primeros acercamientos a las temáticas aquí abordadas. Espero sea de relevancia su lectura.

Por último, quiero agradecer los apoyos fundamentales para que este proyecto llegara a buen fin. A Iván Lazcano y a Aníbal Uribe, mi gratitud y por supuesto a la Dirección y equipo del INAP, la oportunidad que me brindaron para coordinar este número.

**Dr. Javier Oliva Posada**

Coordinador de Seminario Universitario de Estudios  
en Defensa, Dimensiones de la Seguridad  
e Inteligencia de la UNAM / Director del número

## **Centro Nacional de Inteligencia: Evolución y naturaleza jurídica**

**Pedro Wilfrido Casillas Zamora\***

*Resumen:* El Centro Nacional de Inteligencia (CNI), tiene la misión de producir inteligencia estratégica útil en la toma de decisiones políticas fundamental para la preservación de la Seguridad Nacional. Actualmente existe un gran desconocimiento sobre los antecedentes y naturaleza jurídica del CNI, lo que constituye una debilidad o una ventana de oportunidad. Advertimos que el CNI fue evolucionando paulatinamente, pasando de ser un área administrativa hasta convertirse en un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, operativa y de gasto, con competencia exclusiva y directa.

De la revisión al marco jurídico y administrativo de actuación del CNI se identificaron ordenamientos que se siguen aplicando, no obstante que fueron abrogados o derogados como consecuencia de la publicación de la Ley de Seguridad Nacional o que fueron expedidos con posterioridad a ésta y cuyo objeto de regulación va en contra de su naturaleza jurídica.

*Palabras clave:* Inteligencia, Legalidad, Organización administrativa, Seguridad Nacional.

### **National Intelligence Center: Evolution and legal nature**

*Abstract:* The National Intelligence Center (CNI) has the mission of producing strategic intelligence useful in political decision-making fundamental to the preservation of National Security. There is currently a great lack of knowledge

---

\* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; Especialista en Justicia en Derecho Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Maestro en Inteligencia para la Seguridad Nacional por la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro Nacional de Inteligencia, y analista de inteligencia. Correo: pedrocasillaszamora@yahoo.com.mx

about the background and legal nature of the CNI, which constitutes a weakness or a window of opportunity. We noticed that the CNI was gradually evolving, going from being an administrative area to becoming a deconcentrated administrative body with technical, operational and spending autonomy, with exclusive and direct competence.

The revision of the legal and administrative framework of the CNI identified regulations that continue to be applied, however, they were abrogated or repealed as a result of the publication of the National Security Law or were issued subsequent to it and whose object of regulation goes against its legal nature.

*Keywords:* Intelligence, Legality, Administrative Organization, National Security.

## **Introducción**

El presente artículo se refiere al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el cual tiene la misión de producir inteligencia estratégica útil en la toma de decisiones y la coordinación de acciones para mantener y alcanzar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y los objetivos nacionales en beneficio del país y sus habitantes.

A pesar de la importancia que tiene la existencia y el trabajo que desarrolla el CNI a la fecha existe un gran desconocimiento sobre sus antecedentes y naturaleza jurídica, lo que constituye una debilidad o una ventana de oportunidad, según se lo quiera ver.

Durante la investigación advertimos que el órgano civil de inteligencia del Estado mexicano fue evolucionando paulatinamente, pasando de ser un área administrativa, luego una unidad administrativa, después un órgano administrativo desconcentrado, hasta convertirse en un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, operativa y de gasto, con competencia exclusiva y directa.

Dicha evolución sólo pudo lograrse en la medida en que se conjuntaron cuatro factores fundamentales: 1) Reconceptualización de la Seguridad Nacional; 2) Reconocimiento de la necesidad de contar, en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, con servicios de inteligencia; 3) Impulso de las disposiciones jurídicas (constitucionales, legales y reglamentarias) para la institucionalización de los servicios de inteligencia, y 4) Voluntad política.

Por otra parte, de la revisión al marco jurídico y administrativo de actuación del CNI se identificaron ordenamientos administrativos que se

siguen invocando, no obstante que fueron abrogados o derogados como consecuencia de la publicación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) o que fueron publicados con posterioridad a ésta, cuyo objeto de regulación va en contra de la naturaleza jurídica del CNI; por lo que, a nuestro parecer, son inaplicables.

La presente investigación se dividió en tres rubros:

1 **Función pública:** se abordan diversos temas en materia de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, tales como: Estado Constitucional de Derecho, administración pública, órganos administrativos, competencia, atribuciones, facultades, funciones, organización administrativa, centralización, desconcentración, órganos administrativos desconcentrados, facultades implícitas y facultad reglamentaria;

2 **Antecedentes de los servicios de inteligencia civil del Estado mexicano:** se reseñan los antecedentes del CNI en México después de la Revolución Mexicana hasta nuestros días, siendo la principal fuente los reglamentos interiores de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y

3 **Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Centro Nacional de Inteligencia:** se analiza al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) desde su creación, su institucionalización con la LSN como órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, operativa y de gasto, con competencia exclusiva y directa, y finalmente su cambio de adscripción, de la SEGOB a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), y de denominación a CNI.

## **Desarrollo**

### 1. Función pública

En México, el Estado Constitucional de Derecho se basa en la premisa fundamental de que el poder público se instituye en beneficio de pueblo<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de

por lo que su ejercicio debe atender, invariablemente, al cumplimiento de los principios, valores y reglas establecidos en el mandato constitucional, garantizando la coexistencia armónica entre el interés privado y el interés público para la consecución del interés general, mediante la materialización racional de las acciones gubernamentales tendientes promover, respetar, proteger y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales, así como la subsistencia práctica del Estado.

En este sentido, a fin de dotar a sus acciones de racionalidad y legitimidad, todas las autoridades e instituciones públicas del Estado mexicano deben regir su actuación a partir de los principios de supremacía constitucional y de legalidad.

Ello implica que deben ejercer sus atribuciones en los términos que les fueron conferidas, ya sea que se trate de una facultad, una orden o un permiso, por lo cual, los servidores públicos no pueden actuar con plena libertad en el ejercicio de la función pública, sino que invariablemente deben observar en su actuación las reglas establecidas en su marco jurídico de actuación.

---

los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva...”

Ramírez (2009) afirma que "La función pública implica el ejercicio del poder público. Pero este ejercicio únicamente puede realizarse mediante la actuación (intervención) de personas físicas; individuos investidos de competencia que la ley atribuye a los órganos, por lo que necesariamente se tiene que hacer referencia a los servidores públicos y a las características jurídicas del desarrollo de su actividad." (p. 194)

El Poder Ejecutivo es uno de los tres poderes por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía. La acción de este poder se realiza a través del Gobierno, el cual se auxilia de la Administración Pública para llevar a cabo la función administrativa.<sup>2</sup>

### 1.1 Administración Pública y órganos administrativos

La estructura de la Administración Pública se materializa a través de los órganos administrativos que la integran. Esta organización jurídica requiere de personas físicas –en calidad de servidores públicos– que aporten su actividad intelectual y física para promover los fines del Estado<sup>3</sup>, los cuales se encuentran definidos en el orden jurídico, en principio en la estructura constitucional y de ahí en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.<sup>4</sup>

Una vez reconocidos esos fines como principios jurídicos, es cuando se puede hablar de competencias, facultades, atribuciones, funciones, jurisdicción, prerrogativas, derechos, poderes públicos, etc.

En atención al principio de división del trabajo, la Administración Pública se organiza en una serie de unidades denominadas órganos administrativos (Presidencia de la República, Secretarías de Estado, unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados –con y sin autonomía–, organismos públicos descentralizados, entre otros).

El órgano administrativo es un concepto jurídico que no tiene existencia visible. Su realidad es puramente jurídica, es decir, se trata de una ficción. Las atribuciones y facultades asignadas a cada órgano constituyen su competencia, la que no puede ser alterada por quien la ejerce, ya que su cumplimiento constituye una obligación, no una prerrogativa.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> Protección, estabilidad, orden público y bien común o interés general.

<sup>4</sup> Ramírez (2009) pág. 195.

La existencia de los órganos sólo es imaginable mediante la fragmentación de la unitaria organización administrativa, para que a través de sus partes pueda manifestarse la Administración en su totalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Por lo que respecta a su titular, su voluntad se encuentra subsumida en la competencia administrativa, cuando actúa en ejercicio de sus atribuciones. De esa manera, ante tal fenómeno de subsunción de voluntades, la imputación de la actuación del titular le es atribuida a la Administración y no a la persona física –titulares–, los que obran conforme a las reglas de la legalidad y de la jerarquía, es decir, la misión de los titulares que representan al órgano y actúan por él son: (1) Concurrir con su voluntad a formar la del ente público, y (2) Ejecutar la voluntad del ente público.

Para Roldán (2008), la división de competencias entre órganos de la Administración Pública se clasifica en razón a la naturaleza de las facultades que se les atribuyen, de ahí que existan dos tipos de órganos fundamentalmente, a saber:

**1. Autoridad:** cuentan con facultades de mando (decisión) y de ejecución (operativos), o sólo con una de ellas.

## **2. Auxiliares**

a. **De preparación:** encargados de todos los actos materiales y técnicos de los asuntos que la autoridad debe decidir, y

b. **Consultivos:** unitarios o colegiados, encargados de producir información o inteligencia o emitir opinión respecto de las decisiones o actos de la autoridad.

Bajo esta lógica, la competencia tiene como características las siguientes:

**Objetiva:** porque la crea la norma jurídica y determina el ámbito de actuación.

**Vinculante:** porque crea deberes de actuación variable, pudiendo ser de ejercicio obligatorio o potestativo, determinando también los grados de facultades regladas o discrecionales.

**Fragmentable:** porque es susceptible de dividirse entre varios órganos, sea para su ejercicio especializado o bien porque cada uno interviene en partes de un proceso de decisión.

**Irrenunciable:** porque no está sujeta a pactos, ni puede comprometerse su ejercicio, ni ser objeto de contrato, ni ser desconocida o limitada por un reglamento, decreto o acuerdo.

**Con prorrogabilidad condicionada:** porque su ejercicio corresponde exclusivamente al órgano que se le atribuye –los reglamentos interiores u orgánicos sólo distribuyen la competencia creada por la ley–, y su delegación está condicionada. (pp. 199-200)

De esta manera, el Derecho Administrativo no sólo regula la estructura de los entes que dependen del Poder Ejecutivo, sino también se encarga de las actividades o tareas que realizan esos órganos. Dichas tareas (aspecto dinámico) de la Administración Pública quedan encuadradas en los conceptos de competencia, atribuciones, facultades y funciones.

Así, para que los órganos administrativos considerados autoridades puedan ejercer sus atribuciones y cumplir con sus obligaciones deben contar con el auxilio de las unidades encargadas del apoyo tanto administrativo como jurídico, tal y como se desprende de los artículos 20 y 43, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>5</sup> (LOAPF), que son los órganos encargados de llevar a cabo,

---

<sup>5</sup> "Artículo 20.- Las dependencias contarán con una Unidad de Administración y Finanzas encargada de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos, y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. En los casos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina dichos servicios se llevarán a cabo por sus respectivas oficialías mayores.

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades de administración y finanzas del sector centralizado; esa Secretaría, por conducto de su Oficialía Mayor, coordinará la operación de dichas unidades en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. [...]"

“Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes  
I...

dentro del proceso administrativo, las funciones de planeación, coordinación, control y vigilancia, a fin de cumplir con los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia en el servicio público.

## 1.2 Organización administrativa

La organización administrativa, en el ámbito federal, se basa fundamentalmente en las disposiciones jurídicas siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley Federal de Entidades Paraestatales.  
Reglamentos interiores de las Secretarías de Estado.

Con ese fundamento jurídico, la estructura administrativa conjuga los criterios teóricos de las formas de organización administrativa: centralización, desconcentración y descentralización, con particularidades a veces indefinibles desde el punto de vista técnico jurídico para algunos de los órganos y organismos que la integran.

Así, la principal cualidad de la organización centralizada es que los órganos que la componen se encuentran vinculados entre sí por una relación jerárquica, que permite mantener la unidad del poder administrativo. Dicha relación se manifiesta en dos sentidos:

1. **Vertical:** del superior hacia el inferior, donde el primero ejerce los poderes de mando, nombramiento, vigilancia, revisión, disciplinario, presupuestario, resolución de conflictos de competencia, avocación y delegación; en tanto que el inferior le debe obediencia al superior.<sup>6</sup>

---

VII.- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Consejero Jurídico nombrará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a las dependencias y entidades respectivas;

[...]

<sup>6</sup> Roldán (2008) pág 217.

2. **Horizontal:** entre órganos de idéntico rango, donde ambos están obligados a proporcionarse la información y la cooperación necesaria para la atención de los asuntos de su competencia.

### 1.3 Órganos administrativos desconcentrados

Los órganos administrativos desconcentrados se incorporaron como figura del derecho positivo con la expedición de la LOAPF – publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976– cuyo artículo 17 establece que: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

El modelo que regula el citado precepto jurídico es el que se sustenta en la teoría clásica del Derecho Administrativo francés, cuyas notas características son: 1) Forman parte de una dependencia de la administración centralizada; 2) Mantienen subordinación jerárquica del titular de la Secretaría de Estado a la que están adscritos por cuanto hace al ejercicio de las facultades específicas que le fueron asignadas, es decir, carecen de competencia directa; 3) Deben ser creados, modificados o extintos por un instrumento de derecho público –ley, reglamento, acuerdo o decreto–; 4) Su competencia se limita a cierta materia o territorio, y 5) Carecen de personalidad jurídica.

### 1.4 Órganos administrativos desconcentrados con autonomía

En términos gramaticales, la autonomía es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

La autonomía no es un atributo de los órganos administrativos desconcentrados per se, pues la desconcentración de las materias se da por la necesidad práctica de liberar de ataduras la actuación de dichos órganos.

Al respecto, Roldán (2008) señala que:

Una de las grandes transformaciones ocurridas en la administración pública en los últimos años es la creación de numerosos órganos desconcentrados a los que se les han

asignado funciones de mayor relevancia en la actuación pública, y que en general habían estado a cargo de órganos de la administración centralizada... El término que mejor expresa y sintetiza esta manifestación es el de 'autonomía'... La autonomía marca distancia con los típicos órganos desconcentrados subordinados al titular de la dependencia... Se trata entonces de una desconcentración de nuevo tipo. La autonomía se muestra, además, como el estandarte de una tendencia: la idea persistente de que para el mejor funcionamiento de las instituciones públicas debe garantizarse un ámbito de actuación de los órganos que permita llevar a cabo sus tareas en condiciones de ausencia o menor injerencia de la 'política', y por el contrario, un espacio de libertad que permita que la 'técnica' sea el ámbito de decisión administrativa. (pp. 232-233)

Este tipo de órganos desconcentrados tienen diferentes grados de autonomía, pues algunos sólo cuentan con autonomía técnica y operativa, mientras que otros además gozan de autonomía de gasto o presupuestaria, la cual es necesaria en los casos en que el legislador ordinario les haya conferido competencia exclusiva y directa, pues de lo contrario se frustraría el ejercicio de ésta.

Para comprender mejor el significado y alcance de la autonomía debemos examinar el impacto que tiene respecto del poder de mando que deriva de la relación jerárquica dentro de la Administración Pública.

El poder de mando se rompe cuando se otorgan atribuciones a un órgano administrativo desconcentrado para tomar sus propias decisiones sin estar sujeto a las instrucciones de los órganos superiores de la Secretaría de Estado a la cual esté adscrito. Ello es así, debido a que el ejercicio de la competencia que le fue otorgada por ministerio de ley le corresponde a ese órgano, es decir, por un lado, el titular de la dependencia no puede disponer de las facultades y atribuciones que conforman dicha competencia, en razón a que, como ya lo mencionamos previamente, su prorrogabilidad es condicionada y, por el otro, el órgano administrativo desconcentrado no puede dejar de ejercer su competencia toda vez que es irrenunciable.

Roldán (2008) afirma que:

...mientras los órganos desconcentrados típicos funcionan con atribuciones correspondientes a las secretarías y, por tanto, a su

titular, las atribuciones de los órganos desconcentrados autónomos les son dadas de manera directa. De esta suerte, aun cuando las atribuciones corresponden por igual a la secretaría, su ejercicio no corresponde al titular de la misma sino a un órgano de su estructura. Hay pues un desplazamiento de la competencia. Al desplazamiento de la competencia le sigue la eliminación del poder del secretario y del Ejecutivo para instruir a dichos órganos sobre el sentido de sus decisiones. Su fundamento ya no es el artículo 17 de la LOAPF, sino, sobre todo, una norma del mismo rango. Tales disposiciones no contienen la regla expresa de subordinación, como sí lo hace la LOAPF. (p. 237)

En este orden de ideas, se colige que el poder de mando —implica el de decisión que tienen estos órganos desconcentrados— faculta a sus titulares para planear, organizar, dirigir y controlar su funcionamiento y desempeño, así como para atender y resolver por sí y ante sí los asuntos de su competencia exclusiva y directa, sin la posibilidad de que el superior jerárquico los sustituya, es decir, el titular de la Secretaría de Estado a la que estén adscritos no puede hacer uso de las técnicas de traslación de competencia tales como la delegación<sup>7</sup> o la avocación<sup>8</sup> pues el ejercicio de la competencia que le confirió la ley al órgano administrativo desconcentrado autónomo es exclusiva de éste.

La autonomía es la razón fundamental de dichos órganos, ya que existen actividades del Estado que deben realizarse de manera constante y oportuna, pues generalmente son la base para desarrollar otras funciones esenciales del Estado o de la Administración Pública. Si dejaran de realizarse, una parte importante de la actividad estatal se paralizaría.

El grado de autonomía que se otorga a los órganos administrativos desconcentrados, atiende a las necesidades prácticas de las atribuciones que se regulan, siendo las autonomías técnicas, operativa, de gasto o presupuestaria las más recurrentes.

#### 1.4.1 Autonomía técnica

---

<sup>7</sup> Asignar a otra persona de rango inferior responsabilidades inicialmente conferidas a quien delega... Recuperado de: <https://diccionario.leyderecho.org/delegar/>

<sup>8</sup> Dicho de una autoridad gubernativa o judicial: atraer a sí la resolución de un asunto o causa cuya decisión correspondería a un órgano inferior. Recuperado de: <https://dle.rae.es/avocar>

La autonomía técnica se refiere a la posibilidad de que en la ejecución de ciertas funciones se cuente con la libertad de elegir los procesos, métodos, procedimientos y técnicas, así como la administración de tiempos y recursos, que, sin ser contrarios a Derecho, permitan cumplir adecuadamente con una atribución constitucional o legal.

Ciertas actividades asignadas a determinados órganos requieren contar con los mecanismos jurídicos que les permitan actuar con oportunidad, eficiencia y eficacia, sin dejar de informar al sector central.

La flexibilidad es un atributo indispensable para que dichos órganos atiendan oportunamente temas tan diversos y dinámicos que les corresponde conocer, por ejemplo, los que atañen a la Seguridad Nacional.

#### 1.4.2 Autonomía operativa

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “operar” tiene diversas acepciones, pero para efectos de este análisis, aplica la relacionada con las acciones de obrar, trabajar, ejecutar diversos menesteres u ocupaciones. Para concretar la definición, vale agregar que, de acuerdo con el mismo diccionario, la palabra operativa se refiere al dicho de una cosa que obra y hace su efecto, o lo que está preparado o listo para ser utilizado o entrar en acción.

Entonces, la autonomía operativa significa que un órgano desconcentrado no depende de su órgano central, para actuar o ejecutar las tareas que le son propias; razón por la cual, atendiendo a las necesidades del servicio, determina la forma en que organizará los recursos que tiene asignados para realizar las actividades y tareas que debe llevar a cabo y cumplir con su mandato.

Considerando que los órganos administrativos desconcentrados atienden temas o áreas de la Administración Pública que requieren dominio o *expertise* en materias concretas, los actos derivados de esa ejecución u operación no son sometidos a la consideración de los órganos centrales, pues los órganos desconcentrados son los técnicos o especialistas.

Asimismo, la rapidez o urgencia juega un papel fundamental, ya que la desconcentración obedece a la necesidad de separar ciertas actividades de la traba burocrática, ya que ésta ocasionaría severos daños en el funcionamiento de la Administración y en casos extremos, del mismo Estado. Consecuentemente, la operación de dichos órganos desconcentrados no puede frenarse por el impacto que se ocasionaría a los

sectores social, económico y político, ya que éstos atienden actividades estratégicas o prioritarias del quehacer gubernamental.

Como se puede observar, en cierto modo, la autonomía operativa es inherente a la autonomía técnica.<sup>9</sup>

#### 1.4.3 Autonomía presupuestaria o de gasto

Para que las autonomías técnica y operativa de un órgano desconcentrado sean efectivas, se requiere de una adecuada provisión de recursos para ejecutar sus tareas.

La autonomía presupuestaria implica la capacidad que tiene un órgano administrativo para disponer de recursos humanos, financieros, y materiales, que se traduce en la capacidad para ejercer sus atribuciones y derechos y cumplir con sus deberes y obligaciones.

A diferencia de las otras autonomías, la presupuestaria sí cuenta con una definición legal. La actividad presupuestaria de la Administración Pública abarca la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, aspectos que son regulados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento.

En este sentido, el artículo 5 de la LFPRH, acota el sentido gramatical del concepto autonomía, pues establece los márgenes de la autonomía presupuestaria a la que deben sujetarse los ejecutores de gasto tales como: los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, y los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley.

De esta manera, la fracción III del artículo 5 referido, prescribe que los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por mandato legal tendrá las atribuciones siguientes: 1) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política

---

<sup>9</sup> Los órganos administrativos desconcentrados que gozan solamente de estos dos grados de autonomía, en la mayoría de los casos, ejercen atribuciones específicas que les fueron asignadas mediante acuerdo, decreto o reglamento interior, es decir, forman parte de la competencia originaria de la dependencia a la que están adscritos.

económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal; 2) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en la LFPRH; 3) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías, y 4) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la LFPRH, y enviarlos a la SHCP para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

Como se puede observar, estos órganos administrativos desconcentrados tienen el control directo del ejercicio presupuestal, lo que permite flexibilizar y agilizar el manejo de los recursos en beneficio de la operación.

La existencia y operatividad de este tipo de órganos administrativos desconcentrados está sostenida por los ordenamientos de su creación y por otros que establecen disposiciones especiales para ellos por cuanto hace al aprovisionamiento de insumos materiales y financieros, tal es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales, la cual establece que las atribuciones conferidas a los Oficiales Mayores –ahora Unidades de Administración y Finanzas– de las dependencias se entenderán conferidas a los titulares de los órganos desconcentrados.<sup>10</sup>

Otro ejemplo lo observamos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. La ley de la materia señala que las facultades conferidas a los titulares de las dependencias podrán ser ejercidas por los titulares de los órganos administrativos desconcentrados, previo acuerdo delegatorio.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ley General de Bienes Nacionales

“Artículo 128.- Las disposiciones de este Título serán aplicables a los bienes muebles de propiedad federal que estén al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

Las atribuciones que en el presente Capítulo se confieren a los Oficiales Mayores o equivalentes de las dependencias, se entenderán conferidas a los titulares de los órganos desconcentrados.”

<sup>11</sup> Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público

“Artículo 9.- En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades serán los responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de esta Ley, se observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

Las facultades conferidas por esta Ley a los titulares de las dependencias podrán ser ejercidas por los titulares de sus órganos desconcentrados, previo acuerdo delegatorio.”

Desafortunadamente, producto del desconocimiento de la naturaleza jurídica del atributo de la autonomía de la que gozan varios órganos administrativos desconcentrados con competencia exclusiva y directa, se ha hecho una incorrecta interpretación.

En ocasiones los titulares de las dependencias de adscripción han trasladado, erróneamente, a dichos órganos desconcentrados mediante acuerdos delegatorios las facultades de referencia, no obstante que, de una correcta interpretación de la norma, esas facultades deben ser ejercidas directamente por los titulares de éstos, como consecuencia natural de su competencia exclusiva y directa y de la autonomía técnica, operativa y presupuestaria de la que gozan.

Lo anterior nos permite afirmar que este tipo de órganos administrativos desconcentrados pueden emitir válidamente, a través de sus titulares, las políticas, bases y lineamientos –POBALINES– para la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza, así como de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas, necesarios para el ejercicio de su competencia exclusiva y directa, sin que deban contar con la autorización del sector central.

De igual forma, pueden emitir dictámenes para proceder a la contratación por la vía de adjudicación directa, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Lo anterior es una muestra de la permisibilidad que tienen los órganos administrativos desconcentrados con autonomía para regular su operación interna, esto sin sujetarse a las disposiciones aplicables a las unidades administrativas de las Secretarías de Estado.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que los órganos administrativos desconcentrados con competencia exclusiva y directa y autonomía técnica, operativa y presupuestaria, en el ejercicio de sus atribuciones exclusivas no están sujetos a una relación de jerarquía en razón de la competencia otorgada en forma directa por una norma con rango de ley. Por consiguiente, a diferencia de otros órganos administrativos desconcentrados, cuyo origen y competencia (indirecta) se deben al Poder Ejecutivo Federal, éstos cuentan con atribuciones autónomas que significan distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley, por lo que su dependencia y subordinación

jerárquica como órgano administrativo desconcentrado adscritos a una Secretaría de Estado se limitan a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva.<sup>12</sup>

De lo anterior se colige, que este tipo de órganos administrativos desconcentrados al no estar sujetos a la subordinación jerárquica que ejerce la dependencia a la que están adscritos, por cuanto hace a sus atribuciones exclusivas, sus titulares deben contar con las facultades de representación, planeación, atención y resolución necesarias para el ejercicio de su competencia directa; sin embargo, puede ocurrir que debido a una omisión legislativa, no le hayan sido conferidas expresamente, en cuyo caso el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad reglamentaria, debe resolver esa laguna en el reglamento interior correspondiente, pues de lo contrario, estaríamos en presencia de las denominadas "facultades implícitas"

En relación con las facultades implícitas, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que "El principio de competencia, entendido en su origen como la aptitud atribuida expresamente a una autoridad, por una norma jurídica, para llevar a cabo determinadas conductas o actos", acepta actualmente una interpretación menos rígida. Según ésta, además de las facultades expresas, existen las facultades implícitas, contenidas como aquellas potestades que, a pesar de no preverse de manera expresa en la norma, resultan imprescindibles o necesarias para que la autoridad pueda realizar las funciones que le han sido encomendadas por ley. Sin embargo, para que ello no implique que la competencia del órgano, exigida por el artículo 16 constitucional, sea rebasada o desconocida, la doctrina sostiene que para el reconocimiento de una facultad implícita se requiere: 1) La existencia de una facultad expresa de la autoridad, prevista en la CPEUM; 2) Que esa facultad, por sí sola, sea imposible de ser ejercida, y 3) Que entre la facultad expresa y la implícita derivada de la interpretación de una ley expedida por el Congreso de la Unión, haya una relación de medio a fin.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tesis: P./J. 98/2010, Novena Época, Registro 163870, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, septiembre de 2010, Materias Constitucional y Administrativa, Página 945

<sup>13</sup> Tesis: 1.80.A.9 A, Novena Época, Registro 189959, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Materia Administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, abril de 2001, página 1067.

Lo anterior es así, ya que si la ley mediante la cual se confieren atribuciones exclusivas y directas a un órgano administrativo desconcentrado no determina expresamente qué servidor público contará con las facultades de representación, planeación, atención y resolución de los asuntos de su competencia, ante esa laguna legal y, en su caso, reglamentaria, se debe interpretar de conformidad con el principio general de derecho de que el legislador no emplea palabras inútiles, por lo que se debe reconocer a favor de la persona titular del órgano desconcentrado dichas facultades implícitas, pues resultaría absurdo, ineficaz y estéril que la ley de que se trate confiera atribuciones a dicho órgano sin que haya una persona física a través de la cual se materialice la voluntad de aquél.

Considerando lo anterior, y a fin de evitar lagunas jurídicas, el Presidente de la República al promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, debe proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, de conformidad con lo prescrito en el artículo 89, fracción I de la CPEUM, por lo que tiene la obligación de expedir los reglamentos interiores de los referidos órganos administrativos desconcentrados<sup>14</sup>, en los que se determinen las atribuciones de sus unidades administrativas – estructura orgánica básica– así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, a fin de que su actuación se apegue al principio de competencia, ya sea en las relaciones de supra a subordinación o en las de coordinación que se establezcan hacia el exterior con particulares o con otros entes públicos.

En caso de que no se expida el reglamento interior correspondiente, existe una alta probabilidad de que se generen graves problemas operativos y de legalidad, es decir, se podría cuestionar la legalidad de los actos jurídicos que se lleven a cabo o la personalidad de los servidores públicos, distintos a la persona titular del órgano desconcentrado, que actúen en su representación. Ello, toda vez que las atribuciones conferidas a dicho ente público tendrían que ser ejercidas, en estricto, directamente por su titular, en virtud de ser el único servidor público facultado –explícita o implícitamente– para actuar válidamente hacia el exterior.

---

<sup>14</sup> A manera de ejemplo, podemos mencionar al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo reglamento interior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2009.

## **2. Antecedentes de los servicios de inteligencia civil del Estado Mexicano.**

Los servicios de inteligencia civil del Estado mexicano han evolucionado en forma paralela al desarrollo de la Nación. Después de la Revolución Mexicana, México necesitaba información de orden político, conforme a un concepto de seguridad vinculado con la estabilidad interna. Eran áreas administrativas, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, las encargadas de recopilar información para la toma de decisiones en materia de política interior del país.

Posteriormente, fue necesario obtener información especializada de movimientos sociales y después sobre grupos armados y delincuencia organizada. Junto con el cambio en el tipo de información requerida, se incorporaron nuevos métodos para su análisis y procesamiento, razón por la cual se crearon tanto unidades administrativas enfocadas al análisis y estudio de los sucesos políticos y sociales, como de corte operativo contra hechos que pudieran afectar la Seguridad Nacional.<sup>15</sup>

La obtención de información y su procesamiento evolucionaron hasta convertirse en inteligencia para la toma de decisiones estratégicas en beneficio del pueblo mexicano; es decir, de órganos de información política se evolucionó hacia la conformación de una institución dedicada a la producción de inteligencia para la Seguridad Nacional

Esta reseña puede confirmarse analizando las distintas áreas que fueron creadas en el ámbito de la SEGOB, desde el año de 1929 a 2018. En el presente artículo se hará énfasis en las publicaciones oficiales con el

---

<sup>15</sup> La Seguridad Nacional es un tema de especial relevancia por los efectos que provoca directamente en la población y las instituciones mexicanas. Su efectiva atención requiere concebirla no como un fin per se, sino como un medio para alcanzar la consolidación del proyecto nacional contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se debe traducir, invariablemente, en el interés o bienestar general del país y sus habitantes, es decir, el fin último del Estado, en el que encuentra la justificación de su existencia. A la Seguridad Nacional la podemos concebir como una condición imprescindible para mantener y alcanzar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y los objetivos nacionales permanentes, respectivamente, basada en la preservación de la soberanía –Independencia hacia el exterior y Supremacía hacia el interior–; la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos humanos; la defensa legítima de los intereses nacionales respecto del exterior, y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

objeto de sustentar jurídicamente la evolución de los servicios de inteligencia en la SEGOB. Sin embargo, ello no desconoce que algunas áreas o unidades administrativas hayan sido creadas previamente a su inclusión en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

El primer antecedente en México se ubica en 1918, cuando Venustiano Carranza creó el Departamento Confidencial, lo cual se formalizó en el Reglamento para el régimen interior de la Secretaría de Gobernación, expedido por el Lic. Emilio Portes Gil, en su carácter de Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el 28 de noviembre de 1929

Dicho Reglamento, establecía en sus artículos 42 a 45 que el Departamento Confidencial, dependía directa y exclusivamente del Secretario o Encargado del Despacho en cuanto a los asuntos relacionados con la política en general, además de ser auxiliar de los otros Departamentos de la Secretaría, cuando demandaran sus servicios para obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las órdenes del Secretario, el Subsecretario o el Oficial Mayor, para lo cual contaba con agentes de información política y de policía administrativa.

En 1938, el General Lázaro Cárdenas Del Río, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial el 25 de agosto de 1938, por medio del cual el Departamento Confidencial se convirtió en la Oficina de Información Política, la cual tenía la atribución de hacer toda clase de investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le encomendaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación<sup>16</sup>.

La Oficina de Información Política posteriormente se transformó en el Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales<sup>17</sup> de la propia Secretaría para ocuparse de la atención de asuntos de orden político interno.

De manera adicional al Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales, en 1947, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel Alemán Valdés, se creó la Dirección Federal de Seguridad, con el objeto de apoyar principalmente la seguridad del Presidente de la República. Su creación no fue publicada en el Diario Oficial de ese año. Posteriormente,

---

<sup>16</sup> Artículo 49 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

<sup>17</sup> Se carece de evidencia en el Diario Oficial sobre la fecha exacta de su creación; sin embargo, algunos documentos lo ubican a partir de 1944.

se le asignaron más atribuciones vinculadas con el acopio de información hasta constituirse como una unidad administrativa de la SEGOB responsable de vigilar, analizar e informar sobre los asuntos y hechos relacionados con la seguridad de la Nación.

En 1967, como sucesora del Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales, se creó la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, cuyo propósito consistía en estudiar los problemas del orden político y social.<sup>18</sup>

La Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y la Dirección Federal de Seguridad, se incorporaron al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación<sup>19</sup>, publicado en el DOF el 16 de agosto de 1973, expedido por el Presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, expedido por el Lic. José López Portillo, publicado en el DOF el 6 de julio de 1977, se asignaron a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales las atribuciones para organizar la documentación producto de sus investigaciones, establecer un centro de documentación, y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional.

En 1985, se llevaron a cabo modificaciones sustantivas en la SEGOB, ya que fueron extinguidas tanto la Dirección Federal de Seguridad como la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, y en su lugar se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, con el propósito de contar con un marco funcional-administrativo que integrara con mayor cohesión y eficacia las actividades de inteligencia civil.

---

<sup>18</sup> No existe publicación oficial que confirme esta fecha

<sup>19</sup> "Artículo 19.- Compete a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales: I. Estudiar los problemas de orden político o social que le encomiende el Titular del Ramo y proporcionar los informes correspondientes; II. Auxiliar en la investigación de infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y III. Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, confieran a la Secretaría otras disposiciones legales."

"Artículo 20.- Compete a la Dirección Federal de Seguridad.

I. Vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal;

II. Proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país, y

III. Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, le confiera el Titular y a la Secretaría, otras disposiciones legales."

La Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, tuvo su origen en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, expedido por el Presidente de la República, Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, publicado en el DOF el 21 de agosto de 1985, cuyas atribuciones se contemplaban en el artículo 16 de ese cuerpo normativo.<sup>20</sup>

### **3. Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Centro Nacional de Inteligencia**

En 1989, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional fue sustituida por el CISEN, al cual se le dotó de una nueva naturaleza jurídica como órgano administrativo desconcentrado, subordinado a la SEGOB, con atribuciones específicas, según se desprende de los artículos 27 y 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación<sup>21</sup>, expedido por

---

<sup>20</sup> “Artículo 16.- Corresponde a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional:

- I. Vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso hacerlos del conocimiento del Ministerio Público;
- II. Realizar las investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país que le encomiende el Titular del Ramo;
- III. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;
- IV. Proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país, y
- V. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.”

<sup>21</sup> “Artículo 27.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que será un órgano administrativo desconcentrado en los términos del presente capítulo, y que le estará jerárquicamente subordinado, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan y en el ámbito territorial que se determina.”

“Artículo 28.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
- III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones;
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y
- V. Las demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias.”

el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, publicado en el DOF el 13 de febrero de 1989.

Posteriormente, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República, expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 31 de agosto de 1998, el cual estableció las atribuciones específicas que correspondían al CISEN, confirmó su naturaleza jurídica como órgano administrativo desconcentrado –dotado de autonomía técnica y operativa–, y reguló lo relativo a su presupuesto, equiparándolo a las unidades de gasto autónomo.<sup>22</sup>

A fin de fortalecer a la Institución, durante el periodo de 1990 al 2000, se trabajó en los rubros siguientes:

- ❖ Definición del modelo de operación para la producción de inteligencia.
- ❖ Formulación del desarrollo institucional a partir de la doctrina del servicio.
- ❖ Desarrollo de un esquema más riguroso de selección de personal.
- ❖ Implantación de infraestructura informática.
- ❖ Impulso de la coordinación interinstitucional.
- ❖ Incorporación del CISEN a la comunidad de inteligencia internacional.

---

<sup>22</sup> “Artículo 33.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, que tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;

II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;

III Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones, y

IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.”

“Artículo 34 - El presupuesto del Centro y los lineamientos para su ejercicio se sujetarán a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece para las unidades de gasto autónomo. El presupuesto que se autorice no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades administrativas u órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación.”

Cabe destacar que fue hasta el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2000, que se confirió a la SEGOB la atribución correspondiente en materia de inteligencia para la Seguridad Nacional.<sup>23</sup>

A principios de 2001, por instrucción del Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada, el CISEN se vio inmerso en un proceso de evaluación integral, tanto de sus objetivos y funciones, como de su estructura ocupacional, lo que dio origen a un proceso de reestructuración, el cual tuvo como finalidad responder a la necesidad de racionalizar los recursos y obtener mayor productividad, calidad e impacto de sus productos.

Derivado de lo anterior, el 30 de julio de 2002, se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el que se precisaron las atribuciones del CISEN y se creó el Consejo Interinstitucional de éste.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

I...

XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; [...]"

<sup>24</sup> Artículo 38. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, que tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho,

II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; 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;

III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional;

IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;

V. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos y someterlos a la aprobación del Consejo a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento;

VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho,

De la lectura de los artículos 38 y 39 del citado Reglamento Interior se deduce que la naturaleza jurídica del CISEN, hasta ese momento, correspondía a la del modelo establecido en el artículo 17 de la LOAPF; es decir, estaba subordinado a la SEGOB y aunque le habían sido asignadas atribuciones específicas –derivadas de la competencia originaria de la SEGOB– y estaba dotado de autonomía técnica y operativa, carecía de autonomía de gasto o presupuestaria, así como de competencia exclusiva y directa, por lo que su Director General no podía llevar a cabo directamente los procedimientos de contratación regulados en la Ley de

---

VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VIII. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales;

IX. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea, y

X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Secretario.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y contará con las unidades administrativas y el personal que requiera para el cumplimiento y el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. El Secretario de Gobernación expedirá el estatuto interno que contenga las políticas laborales del Centro.”

“Artículo 39. El presupuesto del Centro y los lineamientos para su ejercicio se sujetarán a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece para las unidades de gasto autónomo.

El presupuesto que se autorice no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades administrativas u órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación.

Para esos efectos, el Director General del Centro enviará al titular del ramo, una vez autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el proyecto del presupuesto del Centro, para que se integre al presupuesto global de la Secretaría de Gobernación.”

“Artículo 40. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional contará con un Consejo Interinstitucional integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el Procurador General de la República participará en calidad de invitado permanente. El Director General del Centro fungirá como Secretario Técnico del Consejo.

[...]”

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, ya que carecía de las facultades necesarias para dichos efectos.

En razón de ello, el Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, Secretario de Gobernación, expidió el Acuerdo por el que se delegan en favor del Titular del órgano administrativo desconcentrado Centro de Investigación y Seguridad Nacional, las facultades conferidas a los titulares de las dependencias en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como el Acuerdo por el que se crea el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional<sup>25</sup> publicados en el DOF los días 05 de julio y 25 de septiembre de 2000, respectivamente.

Por otro lado, si bien la creación del Consejo Interinstitucional tenía un propósito plausible, no se consolidó como se esperaba<sup>26</sup> muy pronto fue sustituido por otro cuerpo colegiado mediante la expedición, por parte del Presidente de la República, del Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, publicado en el DOF el 09 de abril de 2003.

Dicho Gabinete era la instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de Seguridad Nacional –a pesar de que esta materia no existía en esa época–, siendo su Secretario Ejecutivo el Director General del CISEN.

Fue hasta el 5 de abril de 2004, que se publicó en el DOF la reforma a los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI de la CPEUM<sup>27</sup> de donde se desprende que: (1) Nace la materia jurídica de la

---

<sup>25</sup> Previamente estaba vigente el Acuerdo que crea el Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Centro de Investigación y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 09 de marzo de 1994.

<sup>26</sup> No obstante que no se cuenta con evidencia alguna, de la lectura de los artículos 40, 41 y 42 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el DOF el 30 de julio de 2002, deducimos que más de alguno de los miembros del Consejo Interinstitucional, no estuvo de acuerdo en que fuera presidido por el Secretario de Gobernación, a pesar de tener éste el liderazgo en materia de política interior y considerarse primo entre pares.

<sup>27</sup> “Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:  
I...

Seguridad Nacional; (2) La función pública de Seguridad Nacional es competencia federal, y su preservación es facultad y obligación exclusiva del Presidente de la República, en términos de la ley de la materia; (3) El Congreso de la Unión está facultado para legislar en materia de Seguridad Nacional Derecho de la Seguridad Nacional–, y (4) Se otorga fundamento constitucional a las investigaciones de Seguridad Nacional, lo que permite que el legislador federal considere como una herramienta de esa función pública la intervención de comunicaciones privadas para la prevención de amenazas, previa autorización del Poder Judicial de la Federación.

En virtud de lo anterior, el 31 de enero de 2005 se publicó en el DOF la LSN, cuyo objeto es establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea.

Este ordenamiento jurídico creó al Consejo de Seguridad Nacional como una instancia deliberativa, cuyo propósito es coordinar las acciones orientadas a la preservación de la Seguridad Nacional. Asimismo, los artículos 18 y 19 de la citada Ley determinan la naturaleza jurídica del CISEN, la cual corresponde a la de un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, operativa y de gasto, y con competencia exclusiva y directa<sup>28</sup> para operar tareas de inteligencia<sup>29</sup> para

---

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

[...]"

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes.

I...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la Ley respectiva..."

<sup>28</sup> Una consecuencia lógica de la expedición de una ley es dejar sin efectos jurídicos ordenamientos de jerarquía inferior, como es el caso de reglamentos, decretos u acuerdos expedidos por el Presidente de la República. Por ello, una vez que se publicó la LSN todas las disposiciones que eran contrarias a ésta fueron abrogadas o derogadas tácitamente o, en su caso, dejaron de ser aplicables para un sujeto específico, verbigracia el CISEN, que con anterioridad estaba obligado a su cumplimiento, es decir, dichas disposiciones pueden seguir vigentes pero limitadas a determinados sujetos.

<sup>29</sup> Es muy común que los medios de comunicación, agentes políticos e, incluso, operadores jurídicos confundan las tareas de inteligencia con el espionaje. En estricto derecho, el espionaje es una conducta atribuible a extranjeros que, en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé

prevenir y evitar amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional, con pleno respeto al orden constitucional y al amparo de la competencia que le confiere la LSN, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Cabe destacar que, dichas actividades se deben ejecutar en un marco de legalidad y estar sujetas a esquemas de control y supervisión<sup>30</sup> propios de un Estado Democrático de Derecho en el que, por una parte, se respeten los derechos humanos y sus garantías y, por la otra, se mantenga la reserva y confidencialidad de la información relacionada con: (1) amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas; (2) la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles para la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, y (3) que lesionen la integridad, la privacidad, y la dignidad de las personas o revelen datos personales<sup>31</sup>.

---

instrucciones, información o consejos, o proporcione, sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones. o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares, según lo establece el artículo 127 del Código Penal Federal.

<sup>30</sup> En el caso del CNI se identifican los controles siguientes: (1) Jurisdiccional por cuanto hace a las solicitudes de intervención de comunicaciones privadas, a cargo del Poder Judicial de la Federación; (2) Legislativa, respecto a las políticas y acciones vinculadas a la Seguridad, así como sobre uso de los recursos públicos ejercidos, a cargo de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y la Auditoría Superior de la Federación, respectivamente, y (3) Administrativo, a cargo de la Secretaría de la Función Pública (Órgano Interno de Control en el CNI, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

<sup>31</sup> De la lectura del artículo 6, fracciones II y V de la LSN se desprende que es información gubernamental confidencial los datos personales otorgados por servidores públicos a una instancia de Seguridad Nacional –instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participan directa o indirectamente en la Seguridad Nacional–; lo que nos permite deducir en ese supuesto jurídico se ubica el personal –sustantivo y administrativo– del CISEN, ahora CNI, es decir, se trata de un marco jurídico especial, no de excepción, ya que por regla general los datos personales de los particulares son confidenciales y no están sujetos a temporalidad alguna, mientras que los datos de los servidores públicos, valga la redundancia, son públicos; sin embargo, el Constituyente Permanente facultó al legislador para determinar aquella información que se considere reservada o confidencial (Art. 6, Apartado A, párrafo sexto de la Constitución Federal), lo que permitió que en la LSN se estableciera un régimen especial por cuanto hace a los datos personales de los servidores públicos adscritos a las Instancias de Seguridad Nacional, en específico al CNI; por consiguiente, dicha información no está sujeta a temporalidad, esto es, invariablemente se debe clasificar como información

El 29 de noviembre de 2006 se publicaron en el DOF el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional y el Estatuto Laboral del CISEN. El primer ordenamiento atribuye al Centro el proceso de integración de inteligencia estratégica, mientras que el segundo tiene por objeto establecer los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de confiabilidad de su personal, a través de un sistema de profesionalización.

A pesar de todo ese avance, el CISEN no contaba aún con el andamiaje jurídico completo que le permitiría ejercer plenamente sus atribuciones, ya que al tratarse de un órgano administrativo desconcentrado sui generis, muchos operadores jurídicos y agentes políticos, no comprendían –ni comprenden– su naturaleza ni el tratamiento que se le tendría que dar. Esto es, no les quedaba claro cómo era posible que un órgano administrativo desconcentrado pudiera "disputarle" competencia a una Secretaría de Estado, pues de acuerdo al desarrollo jurídico de la época ello resultaba inadmisibles, por lo que en la práctica, debido al desconocimiento de esta tendencia evolutiva del Derecho Administrativo, se han escatimado, cuestionado, e incluso desconocido, sistemáticamente, a su Director General las facultades de mando, nombramiento, remoción, vigilancia, presupuestaria, y delegación, entre otras, derivadas de la relación jerárquica.

A manera de ejemplo, valga mencionar tres ordenamientos expedidos por el Secretario de Gobernación, posteriores a la publicación de la LSN, a saber: (1) Acuerdo por el que se delega a favor del Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la facultad de llevar a cabo la adquisición de bienes muebles y prestación de servicios; la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma, así como el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles que requiera<sup>32</sup>; (2) Acuerdo por el que se delegan en el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, las facultades de ejercicio de los recursos presupuestarios con cargo a las partidas 3823 Gastos de

---

gubernamental confidencial y no así como reservada, aun después de que dichos servidores públicos hayan causado baja de la Institución, sin importar el motivo de ello, pues de lo contrario se pondría en peligro su vida e integridad y la de su familia.

<sup>32</sup> Publicado en el DOF el 09 de julio de 2008.

Seguridad Pública y Nacional y/o 5802 Equipo de Seguridad Pública y Nacional, del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, y se asignan las funciones que se indican al responsable de la administración de los recursos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional<sup>33</sup>, y (3) Acuerdo por el que se establecen las funciones del Área Jurídica y de la Unidad de Administración, Finanzas y Desarrollo Humano del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación<sup>34</sup>.

Los citados ordenamientos administrativos evidencian el desconocimiento sobre la naturaleza jurídica del órgano de inteligencia civil del Estado mexicano. Al haber evolucionado el CISEN de un simple órgano administrativo desconcentrado, en términos del artículo 17 de la LOAPF, a uno con autonomía técnica, operativa y de gasto, y con competencia exclusiva y directa, implicó que: (1) Las atribuciones que confieren al CISEN la LSN, el Estatuto Laboral del CISEN y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, no puedan ser asumidas por la Secretaría de Estado a la que esté adscrito; (2) El Director General no solamente cuente con las facultades explícitas que dichos cuerpos normativos prevén, sino también con todas aquellas facultades implícitas necesarias para el adecuado ejercicio de la competencia del CISEN, y (3) Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, vigentes al momento de la publicación de los ordenamientos citados líneas arriba, cuyo contenido normativo fuera contrario a éstos, quedarán sin efectos jurídicos (abrogados o derogados en la parte correspondiente).

Lo anterior, nos permite afirmar, por una parte, que todos los acuerdos delegatorios y demás disposiciones que haya emitido el Secretario de Gobernación respecto al CISEN quedaron sin efectos jurídicos con la publicación de la LSN, como consecuencia de la fuerza derogatoria que ejercen las leyes respecto de ordenamientos subordinados –jerarquía normativa– y, por la otra, que los acuerdos delegatorios o de asignación de funciones expedidos por el mismo funcionario público, posteriormente a la publicación de la citada Ley, son inaplicables, ya que él no podía disponer de la competencia del CISEN y, por lo tanto, carecía

---

<sup>33</sup> Publicado en el DOF el 16 de abril de 2009.

<sup>34</sup> Publicado en el DOF el 29 de septiembre de 2009.

de facultades para delegar o asignar funciones<sup>35</sup> vinculadas con aquélla; concluir lo contrario, sería desconocer la voluntad del legislador, además de que cualquier acto jurídico fundado en dichos ordenamientos administrativos podrían ser sujetos de impugnación al no haber sido emitidos por autoridad competente.

Finalmente, con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal –Arts. 30 Bis, fracción XVII, y transitorios Décimo Tercero y Décimo Cuarto–<sup>36</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana –Arts. 64 y transitorio Octavo–<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Respecto a la asignación de funciones debemos atender a lo que prescribe el artículo 19 de la LOAPF, del cual se desprende que las funciones se establecen, principalmente, en los manuales de organización, procedimientos y servicios, y en ocasiones a través de acuerdos. Si bien las funciones, facultades y atribuciones coinciden en que obedecen a los principios de orden y división del trabajo, se distinguen en que las primeras se agota exclusivamente al interior del órgano administrativo y no tienen efectos jurídicos hacia el exterior, ni respecto de particulares u otros entes públicos, mientras que las facultades y atribuciones que conforman la competencia originaria–conferida mediante ley– o derivada –asignada mediante reglamentos, estatutos, decretos o acuerdos delegatorios– tienen efectos jurídicos hacia el exterior, máxime que dichos actos administrativos deben publicarse en el DOF de conformidad con lo prescrito en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>36</sup> “Artículo 30 Bis. - A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I...

XVII. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno; [...].”

“Décimo Tercero. - Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las unidades administrativas cuya denominación, funciones y estructura se hayan reformado por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las nuevas unidades, conforme a lo establecido en el presente Decreto.”

“Décimo Cuarto Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición administrativa, a la Secretaría de Gobernación, en lo que se refiere a las facultades transferidas en virtud del presente Decreto a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se entenderán referidas a esta última.”

<sup>37</sup> “Artículo 64 - El Centro Nacional de Inteligencia es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría, y tiene las atribuciones que le confiere la Ley de Seguridad Nacional.

publicados en el DOF el 30 de noviembre de 2018 y el 30 de abril de 2019, respectivamente, se sustrajo de la competencia de la SEGOB la función de Seguridad Nacional, para reubicarla en el ámbito de la SSPC adscribiendo al CISEN a ésta pero con la denominación de CNI.<sup>38</sup>

## Conclusiones

**Primera.** Actualmente, en la Administración Pública Federal coexisten varios tipos de órganos administrativos desconcentrados, a saber: (1) Con atribuciones específicas –competencia derivada– y sin autonomía; (2) Con atribuciones específicas y con cierto grado de autonomía<sup>39</sup>, y (3) Con competencia exclusiva y directa y con autonomía técnica, operativa y presupuestaria. El CNI se ubica en este último supuesto lo que implica que los poderes derivados de la relación jerárquica que originalmente le corresponderían a la persona Titular de la SSPC estén atenuados para que no se afecte su autonomía ni se frustre el ejercicio de su competencia exclusiva y directa.

El punto toral para poder comprender la relación que existe entre ambos órganos administrativos estriba –de conformidad con lo dispuesto

---

El Centro Nacional de Inteligencia estará a cargo de un Director General, quien será nombrado por el Secretario y contará con las unidades administrativas y el personal que requiera para el cumplimiento y el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.”

“Octavo. Las menciones que en otras disposiciones se hagan al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, se entenderán hechas al Centro Nacional de Inteligencia.”

<sup>38</sup> A pesar de la premisa que señala que todos los actos de autoridad son válidos hasta en tanto no sea declarada su invalidez (nulos, ilegales o inconstitucionales) por la autoridad competente, consideramos que la técnica jurídica empleada para modificar la competencia de la SEGOB, crear a la SSPC, y cambiar de denominación y adscripción al órgano de inteligencia civil del Estado mexicano, fue deficiente, por decir lo menos, ya que con la reforma a la LOAPF y la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se violó el Artículo 72, Apartado F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prescribe que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, es decir, no era jurídicamente viable reformar, de manera colateral, el texto de la LSN mediante la reforma a la LOAPF, ni mucho menos, a través de una disposición de jerarquía inferior como lo es el citado Reglamento Interior, pues ello va en contra de los principios –legalidad, reserva de ley y jerarquía normativa– que limitan el ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

<sup>39</sup> Principalmente operativa y/o técnica.

actualmente en la LOAPF<sup>40</sup>– en que a la SSPC le corresponde establecer el sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno, mientras que el CNI tiene la responsabilidad de operar las tareas de inteligencia y contrainteligencia que contribuyan a preservar la Seguridad Nacional, es decir, se trata de la misma competencia, pero el legislador reservó para el CNI la atribución de operar, directa y exclusivamente, las tareas de inteligencia para la Seguridad Nacional, en virtud de ser el órgano técnico especializado creado para dichos efectos.

**Segunda.** El CNI es una institución de Estado, indispensable para la toma de decisiones estratégicas para la preservación de la Seguridad Nacional<sup>41</sup>, cuya actuación debe atender a los intereses y objetivos nacionales, así como a los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y sus garantías, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

En virtud de ello, consideramos que el CNI debe continuar evolucionando, de ahí que sea necesario que las autoridades competentes valoren la posibilidad de que la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional se transforme en el Instituto de Estudios Estratégicos para la Seguridad Nacional, es decir, no solamente debe formar cuadros en materia de Inteligencia y Seguridad Nacional, sino que debe incrementar su capacidad para generar conocimiento del más alto nivel, mediante la realización de estudios estratégicos sobre temas de Seguridad Nacional de carácter político, jurídico, económico, social, entre otros, para alertar sobre amenazas y riesgos y proponer el diseño e implementación de políticas públicas idóneas y factibles.

---

<sup>40</sup> Como resultado de la investigación realizada para la elaboración de este artículo, concluimos que la ubicación idónea tanto de la función de Seguridad Nacional como del órgano de inteligencia civil del Estado mexicano es la SEGOB, considerando que aquella es una función estratégica cuyo fin último es la consolidación del proyecto nacional, es decir, está íntimamente vinculada con la gobernabilidad democrática, la unidad nacional, la cohesión social y el cumplimiento del orden constitucional, temas que son consustanciales al ámbito de conocimiento de dicha dependencia.

<sup>41</sup> Acuerdo por el que se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. (DOF de 16 de abril de 2009)

**Tercera.** La persona Titular de la SSPC puede válidamente delegar facultades o atribuciones específicas, o asignar funciones complementarias al CNI o a sus unidades administrativas, siempre y cuando ellas correspondan a la competencia de esa dependencia, y no así a la competencia exclusiva y directa de ese Órgano Desconcentrado, pues ello sería ilegal ya que no puede disponer de algo que no le corresponde.

**Cuarta.** El CNI requiere de un reglamento interior en el que se establezcan expresamente las facultades del Director General y las atribuciones –sustantivas y de apoyo administrativo y jurídico–<sup>42</sup> de las unidades administrativas –estructura organizacional básica–<sup>43</sup> que lo deben auxiliar en el ejercicio de la competencia de la Institución, de tal manera que se distribuya la responsabilidad y los actos administrativos que realicen las personas titulares de aquéllas sean válidos y no sean susceptibles de impugnación por carecer de competencia. Con esa medida, se fortalecería al CNI y se le daría el mismo trato que a otros órganos administrativos desconcentrados similares tales como: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Guardia Nacional,

---

<sup>42</sup> No debemos olvidar que todas las Secretarías de Estado, así como los órganos administrativos desconcentrados con autonomía técnica, operativa y presupuestaria y con competencia exclusiva y directa, son considerados ejecutores de gasto y tienen contemplada en su estructura organizacional básica, tanto a la Unidad de Administración y Finanzas –antes Oficialía Mayor– como a la unidad de apoyo jurídico, pues son estas unidades administrativas las que tienen las atribuciones para actuar válidamente hacia el exterior en representación, protección y defensa de los intereses patrimoniales de aquellos.

<sup>43</sup> La estructura organizacional que pudiera aparecer en el Reglamento Interior del CNI, de ninguna manera vulneraría a la Institución, por el contrario, la fortalecería y le permitiría atender los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y sus garantías, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. Ello, en razón a que sólo estaría integrada por las unidades administrativas que por disposición jurídica o por la naturaleza de sus responsabilidades y las relaciones que entable hacia el exterior deban ser visibles; por lo que no podría considerarse dicha información como reservada, verbigracia: la Secretaría General, la Unidad de Administración y Finanzas y sus Direcciones, la unidad de apoyo jurídico, la Unidad de Transparencia, y la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional. No existe evidencia de que con la publicación de un reglamento interior se vulnera a un órgano de inteligencia o a los cuerpos de seguridad, tan es así que, con la expedición del Acuerdo por el que se crea el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (DOF de 25 de septiembre de 2000) se hizo pública gran parte de la estructura del CISEN, tanto de las áreas sustantivas como de apoyo administrativo y jurídico, y no se tiene registro de que ello haya vulnerado a la Institución.

el Servicio de Administración Tributaria, y la Agencia Nacional de Aduanas de México.

## **Bibliografía**

- Casillas Zamora, P.W. (2015). Los fines de la Seguridad Nacional frente al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información. Seguridad Nacional e Inteligencia: Retos y perspectivas para México, 136, 69-96.
- Ramírez Marín, J. (2009). Derecho Administrativo Mexicano Primer Curso. CDMX. Porrúa, S.A. de C.V.
- Roldán Xopa, J. (2008). Derecho Administrativo. CDMX: Oxford University Press México, S.A. de C.V.
- Valls Hernández, S. y Matute González, C. (2003). Nuevo derecho administrativo. CDMX: Porrúa, S.A. de C.V.

### Referencia jurídica y administrativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Públicos.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.
- Ley de Seguridad Nacional.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (DOF de 29 de noviembre de 2006) Reglamentos Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (DOF de 30 de abril de 2019)
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional (DOF de 29 de noviembre de 2006)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF de 30 de julio de 2002)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF el 31 de agosto de 1998)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF de 13 de febrero de 1989)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF de 21 de agosto de 1985)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF de 6 de julio de 1977)

- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF de 16 de agosto de 1973)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (Diario Oficial de 25 de agosto de 1938)
- Reglamento para el régimen interior de la Secretaría de Gobernación (Diario Oficial de 28 de noviembre de 1929)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (DOF de 30 de noviembre de 2018)
- Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF de 05 de abril de 2004)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF de 30 de noviembre de 2000)
- Acuerdo por el que se establecen las funciones del Área Jurídica y de la Unidad de Administración, Finanzas y Desarrollo Humano del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. (DOF de 29 de septiembre de 2009)
- Acuerdo por el que se delegan en el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, las facultades de ejercicio de los recursos presupuestarios con cargo a las partidas 3823 Gastos de Seguridad Pública y Nacional y/0 5802 Equipo de Seguridad Pública y Nacional, del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, y se asignan las funciones que se indican al responsable de la administración de los recursos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (DOF de 16 de abril de 2009)
- Acuerdo por el que se delega a favor del Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la facultad de llevar a cabo la adquisición de bienes muebles y prestación de servicios; la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma, así como el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles que requiera. (DOF de 09 de julio de 2008)
- Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional (DOF de 09 de abril de 2003)
- Acuerdo por el que se delegan en favor del Titular del órgano administrativo desconcentrado Centro de Investigación y Seguridad Nacional, las facultades conferidas a los titulares de las dependencias en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (DOF de 06 de julio de 2000)

Acuerdo por el que se crea el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (DOF de 25 de septiembre de 2000)

#### Referencia Jurisprudencial

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, PERO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, EXIGE QUE SU DEPENDENCIA Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA SE LIMITEN A LAS FACULTADES NO RESERVADAS A SU COMPETENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN Tesis: P./J. 98/2010, Novena Época, Registro 163870, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, septiembre de 2010, Materias Constitucional y Administrativa, Página 945.

CUADRO NACIONAL DE ATRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS. EL ARTÍCULO 50, FRACCIÓN XIX, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AL OTORGAR AL SECRETARIO DEL RAMO LA FACULTAD INDELEGABLE PARA APROBARLO, ES INCONSTITUCIONAL. Tesis: P./J. 91/2010, Novena Época, Registro 163840, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, septiembre de 2010, Materia Constitucional y Administrativa, Página 948.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Tesis: P./J. 30/2007, Novena Época, Registro 172521, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, Materia Constitucional, Página 1515.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. Tesis: P./J. 79/2009, Novena Época, Registro 166655, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, Materia Constitucional, Página 1067.

FACULTADES IMPLÍCITAS. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, CUENTA CON ELLAS PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY DE LA MATERIA. Tesis: 1.80.A.9 A, Novena Época, Registro 189959, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Materia Administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII abril de 2001, página 1067.

## **Legislación y regulación sobre seguridad interior**

**Janet Jiménez Solano\***

*Resumen:* Se describe el proceso legislativo que derivó en la expedición de la Ley de Seguridad Interior, así como las razones que determinaron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarara su invalidez total por contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, lo que es contrario al orden constitucional; y se revisa la alternativa que se presentó a través de un conjunto de leyes por las que se busca contar con una regulación de la seguridad interior.

*Palabras clave:* Congreso, Leyes, Seguridad Interior, Seguridad Nacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **Legislation and regulation on internal security**

*Abstract:* The legislative process that led to the issuance of the Internal Security Law is described, as well as the reasons that determined that the Supreme Court

---

\* Maestra en Administración para la Seguridad y Defensa Nacional por el Colegio de Defensa Nacional; Maestra en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac; Maestra en Alta Dirección por el Centro de Estudios del Estado de México; Licenciada en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Anáhuac y Licenciada en Derecho. Cuenta con diversos diplomados y cursos en seguridad y administración pública. Se ha desempeñado como funcionaria pública en el Gobierno de la Ciudad de México; en la Cámara de Diputados, en el Senado de la República, en la Secretaría de Salud, en la Procuraduría General de la República. Ha sido Diputada Suplente. Perteneció al Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México (ININVESTAM) como investigadora de tiempo completo. Catedrática en el Centro de Estudios Superiores Navales. Ha sido asesora académica y metodológica en el Colegio de Defensa Nacional, Catedrática en la Escuela Superior de Guerra en la Maestría en Dirección Estratégica, y en el Curso de Estado Mayor.

of Justice of the Nation declared its total invalidity because it contained provisions that intended to normalize the use of the Armed Forces in matters public security, which is contrary to constitutional order; and the alternative that was presented through a set of laws that seeks to have a regulation of internal security is reviewed.

*Keywords:* Congress, Laws, Internal Security, National Security, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **Introducción**

La creciente ola de violencia e inseguridad que se vive en el país desde hace, por lo menos, dos décadas ha obligado al Estado mexicano a instrumentar acciones encaminadas a contener el avance de la delincuencia, para lo cual ha diseñado un orden constitucional y un marco legal que le dé soporte, fundamentalmente, a la participación de las Fuerzas Armadas en este objetivo.

Las Fuerzas Armadas han coadyuvado siempre con las autoridades civiles, de manera destacada, podemos mencionar las acciones para brindar auxilio a la población en casos de desastres naturales, a través del internacionalmente reconocido Plan Marina y Plan DN-III, así como con una serie de actividades que van desde campañas de servicios médicos en comunidades de alta marginación, hasta, el también muy reconocido, programa de canje de armas de fuego.

La Armada de México, el Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea Mexicana, históricamente han gozado de la más alta aceptación por parte de la población de todos los estratos sociales. Su actuación leal e institucional en defensa del país nunca ha estado en tela de juicio. La disciplina, ética y vocación de servicio representan sus más altas credenciales.

## **Antecedentes históricos y constitucionales**

Es un hecho que las Fuerzas Armadas cuentan con la capacidad operativa y de armamento, con la formación, capacitación y disciplina para hacer frente a la delincuencia organizada, como ha quedado constancia, por lo menos, desde hace 15 años, cuando el Presidente Felipe Calderón, en su

carácter de Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, ordenó el despliegue de más de seis mil elementos del Ejército en la zona de Tierra Caliente en el Estado de Michoacán, lo que se denominó “Operativo conjunto Michoacán” con el objetivo de combatir al crimen organizado en la entidad. También se implementaron operativos militares en Chihuahua y Baja California.

La decisión presidencial de combatir con el Ejército al narcotráfico se tomó sin antes haber trazado una estrategia operativa que, desde entonces, ha sumido al país en una espiral creciente de violencia que persiste hasta la actualidad.

Pero, más allá de los resultados de, literalmente, haber sacado a las calles a las Fuerzas Armadas para coadyuvar y, en la mayoría de los casos, suplir las funciones de las policías de los tres órdenes de gobierno, lo preocupante ha sido que la intervención militar en estas tareas se ha hecho sin contar con el soporte de una regulación constitucional y legal.

Es inobjetable que el desafío ineludible de la seguridad es reducir y, eventualmente, erradicar la violencia y la violación persistente de los derechos humanos de la población; en este propósito inciden cuestiones no solamente en el ámbito nacional, sino que eventos internacionales llegan a tener impacto en los niveles de seguridad en el interior del país.

De ahí que ha sido un reclamo y una exigencia, no sólo de la ciudadanía y de organizaciones de la sociedad civil, sino incluso y con mayor énfasis por parte de las propias Fuerzas Armadas, que el Congreso de la Unión actúe para dar un soporte constitucional y legal a las actividades de los militares en áreas de seguridad pública.

Es importante señalar que el concepto de seguridad interior se encuentra plasmado en la Ley Fundamental, que establece:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Es decir, en México la separación entre policías y militares está consagrada en la propia Constitución, que no las considera equiparables. Como queda de manifiesto en este precepto constitucional, a los militares les

corresponde por mandato constitucional tareas perfectamente establecidas.

Por su parte, en materia de seguridad pública, las policías fincan su actuación en lo que señala la propia Constitución, que establece:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

No obstante, la diferenciación que hace la Constitución, que habla de seguridad interior, de seguridad nacional y de seguridad pública, persiste el serio problema que significa el término mismo de seguridad interior, que sigue siendo demasiado ambiguo y, por ende, ha estado sujeto a constantes confusiones con el de seguridad nacional e, incluso, con el de seguridad pública.

Siguiendo a una fuente clásica, se entiende por seguridad interior: “Situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa

del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social, y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, los desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad, el terrorismo, la tenencia ilícita de armas y explosivos configuran el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil.”<sup>1</sup>

“Seguridad Interior: Condición necesaria que proporciona el Estado para salvaguardar sus instituciones, su población, garantizar el desarrollo nacional y mantener el estado de derecho”<sup>2</sup>.

## **Desarrollo**

Podemos afirmar, entonces, que la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional, otra vertiente es la defensa exterior. Es decir, la seguridad interior es una función del Estado, que debe desarrollarse de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno, incluyendo a las autoridades civiles y a las Fuerzas Armadas, para que en el ámbito de la colaboración den la seguridad a los habitantes de este país.

Como se puede advertir, al persistir un mandato constitucional que señala que las Fuerzas Armadas tienen funciones de seguridad interior, pero no tareas de seguridad pública, coloca a los militares en un limbo legal, al actuar en coadyuvancia de los cuerpos policiales, porque sigue sin quedar claro cuáles son los alcances de la seguridad interior.

Esta situación es altamente preocupante para las Fuerzas Armadas toda vez que las ha colocado en el centro de la crítica de sectores sociales que cuestionan su participación en tareas de seguridad pública. A efecto de eliminar esta situación y establecer un marco legal de actuación de los militares en funciones policiales, entre 2016 y 2017 se presentaron diversas iniciativas en materia de seguridad interior en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los Diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron el 08 de noviembre de 2016, Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de

---

<sup>1</sup> Cabanellas De Torres, Guillermo, Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre), Buenos Aires, Claridad, tomo 6, 1983, p. 100. Citado en: Moloznik, Marcos Pablo. “Seguridad interior, un concepto ambiguo” Revista IUS, 13(44), 147-182. Epub 01 de julio de 2019. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.458>

<sup>2</sup> Centro de Estudios Navales-Colegio de Defensa Nacional, Glosario de Terminos Unificados, 18 de febrero 2018.

Seguridad Interior, en la que hacía, entre otras, las siguientes consideraciones.

La concepción tradicional sobre las amenazas a un Estado ha quedado rebasada, por lo que es necesario establecer una nueva concepción de la seguridad de alcance multidimensional, que incluya las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos.

Señalan los promoventes que dentro del tema de la seguridad nacional se encuentra la vertiente de Seguridad Interior, cuyo objeto de protección es el orden Interno, por lo que resulta necesario un ordenamiento legal específico que defina y regule las actividades que pueden realizar las dependencias e instituciones competentes en el mantenimiento de la Seguridad Interior.

El 14 de febrero de 2017, la Diputada Sofía González Torres del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, en la que exponía que es imperante la necesidad de crear una normativa que regule el accionar de las Fuerzas Armadas, para fortalecer a las instituciones encargadas de la seguridad del Estado mexicano, dotándolas de un marco normativo democrático, de rendición de cuentas y transparencia.

Agregaba la Diputada que, por el ello el concepto de seguridad nacional tiene que ser visto como un todo, en el que se integran las concepciones de seguridad individual y colectiva para proporcionar el orden necesario para el desarrollo cotidiano de las actividades en beneficio de la nación.

Únicamente estas dos iniciativas fueron analizadas y dictaminadas. Aunque se aclara en el Dictamen que en la elaboración del mismo fueron también consideradas, además, las siguientes iniciativas que precluyeron o fueron retiradas por sus proponentes o no le corresponde dictaminar a la Cámara de Diputados, pero que por la trascendencia del tema fueron incluidas y analizadas, las cuales se enuncian por orden cronológico:

- Iniciativa con proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, del Diputado Jorge Ramos Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentada el 26 de noviembre de 2015, que precluyó el 29 de abril de 2016.

La iniciativa busca regular los procedimientos para declarar las afectaciones y preservar la seguridad nacional interior. Definirlos conceptos de "Seguridad Nacional", "Obstáculos", "Instancias", "Intervención de comunicaciones privadas".

Propone un procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior y a la intervención de las autoridades, ya que indica el promovente, la seguridad nacional es una de las prioridades más relevantes del poder público.

Agrega el proponente que las Fuerzas Armadas sirven a los mexicanos realizando una serie de tareas que pudieran ser satisfechas por las autoridades civiles si éstas tuvieran las capacidades constitucionales y ordinarias para ello; sin embargo, dado que las cosas no siempre son así, el Presidente en ejercicio de sus atribuciones constitucionales para que instancias federales, en particular las Fuerzas Armadas, sustituyan a esas instancias civiles disminuidas.

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, del Senador Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentada en el Pleno del Senado el 27 de septiembre de 2016.

La iniciativa en comento busca expedir una Ley de Seguridad Interior, al considerar que México se encuentra en una disyuntiva similar a otras experiencias internacionales en el que las democracias constitucionales han enfrentado el reto de balancear el carácter civil de la seguridad pública y el respeto irrestricto a los derechos humanos, frente a la complejidad y gravedad de fenómenos sociales como el crimen organizado, el terrorismo o la cibercriminalidad.

Señala que, desde la década de los noventa, la legalidad y constitucionalidad del despliegue de fuerzas militares en nuestro país para el combate a grupos criminales, o la atención de amenazas y riesgos a la seguridad nacional de naturaleza no convencional ha estado en tela de juicio.

Afirma el Senador que, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a que la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles de seguridad pública es constitucional; esto es, que un sin número de situaciones que puede enfrentar la autoridad civil pueden ameritar la solicitud de intervención del estado de fuerza del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

- Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Nacional, de los Diputados Manuel de Jesús Espino Barrientos y Candelaria Ochoa Ávalos del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano presentada el 11 de enero de 2017 que precluyó el 14 de agosto de 2017.

Esta iniciativa busca modificar la Ley de Seguridad Nacional, modernizándola para hacer frente a desastres naturales y de origen humano como la corrupción, la impunidad, la simulación democrática, la selectividad en la aplicación de la ley y la acción incontrolada de grupos desestabilizadores o del crimen organizado.

Considera que se requiere un mejor soporte legal a la facultad constitucional del Poder Ejecutivo en orden a la Seguridad Nacional, además de darle una dimensión social y humana a la Agenda Nacional de Riesgos, haciendo necesarias precisiones conceptuales y organizativas del Sistema de Seguridad Nacional para evitar la ambigüedad de funciones y responsabilidades, en aras de una mayor eficacia y coordinación a fin de disminuir el riesgo de que la Seguridad Nacional se reduzca a la sola protección de intereses políticos o coyunturales.

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, del Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, presentada ante la Comisión Permanente el 11 de enero de 2017.

Propone establecer paulatinamente el regreso de las Fuerzas Armadas a los cuarteles, que se estudiará a partir de una evaluación de las capacidades de los cuerpos policiacos en aquellos lugares donde la función de seguridad pública es realizada por las Fuerzas Armadas y fijar si la autoridad civil cuenta con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo.

Que como condición previa para su presencia se constate la insuficiencia de las fuerzas civiles de seguridad para enfrentar y atender la amenaza a la seguridad interior y sólo hasta entonces, se inicie el procedimiento para emitir una declaratoria de afectación a la seguridad interior y las medidas que se aplicarán para atender dicha afectación y determinar las responsabilidades penales, administrativas y políticas necesarias.

En el Dictamen por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, emitido por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, se

destacaban coincidencias y diferencias entre las diferentes iniciativas analizadas.

Se reconoce en el Dictamen, que todas ellas consideran a la seguridad interior como una función del Estado que debe desarrollarse de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno, incluyendo a las autoridades civiles y a las Fuerzas Armadas, para que en el ámbito de la colaboración den la seguridad a los habitantes de este país.

Se encuentran coincidencias también en que rechazan tajantemente la asignación de tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, rechazando así la usurpación de atribuciones y por consiguiente la violación a lo establecido en el artículo 21 Constitucional. Es decir, existe consenso en que, en ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que en su caso lleven a cabo las Fuerzas Armadas, se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.

Otro de los elementos importantes que destacan en las iniciativas tiene que ver el establecimiento de compromisos y obligaciones para todas las autoridades que se involucren en actividades de seguridad interior, lo que genera un mayor compromiso para devolver las cosas al estado anterior de la afectación, así como para provocar el fortalecimiento en la capacidad de las instituciones que deban encargarse posteriormente de mantener la paz y el orden público en las zonas que se hubieren visto afectadas.

El Estado está obligado a renovar, conforme a las necesidades y realidades de su sociedad, los marcos normativos existentes para garantizarle a la población las condiciones mínimas que les permitan desarrollarse a plenitud.

Bajo esa óptica se analizaron las iniciativas objeto de este dictamen, toda vez que se observa que, a pesar de que la seguridad interior no es lo mismo que la seguridad nacional o que la seguridad pública, sí guarda ciertas similitudes con la primera, pues comparten un origen que tiene que ver con la preservación de la soberanía nacional mediante la defensa exterior e interior de la población, el territorio y el gobierno que componen al Estado Mexicano.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. “Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”. Gaceta Parlamentaria, número 4917-VI, jueves 30 de noviembre de 2017. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

## **Análisis**

Así, el 21 de diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Básicamente, este ordenamiento legal buscaba regularizar y legalizar la actuación y la creciente presencia que, en los hechos, tienen las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, las cuales corresponden su atención a las autoridades civiles.

En este ordenamiento legal, establecía una definición de seguridad interior:

Artículo 2. La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

Como se puede apreciar, esta definición sigue siendo muy ambigua, no contribuye a esclarecer lo que es la seguridad interior. “En palabras de un experto en la materia, su significado se traduce en que: Se hizo uso de un concepto de consumo interno para los planes y programas del sector seguridad nacional y contrario a la jerarquía de leyes, se elevó a rango de Ley, lo que podría constituir una violación a esta jerarquía que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que la seguridad interior debería ser un concepto secundario, cuya idea primaria debió haber sido expuesta de la Constitución.”<sup>4</sup>

En efecto, la Ley promulgada presentaba problemas de forma y fondo que ponían en duda su viabilidad, empezando porque no tiene un soporte constitucional, no hay una facultad expresa para que el Congreso

---

<sup>4</sup> Aceves Jiménez, Rodolfo, transcripción de entrevista llevada a cabo el día 29 de enero de 2018, archivo del autor. Citado Moloeznik, Marcos Pablo. Op. Cit.

de la Unión pueda legislar en materia de seguridad interior. La única referencia que hace la Ley Suprema a la seguridad interior es la que se encuentra en la fracción VI del artículo 89. Es decir, de origen presentaba ya serios problemas de inconstitucionalidad.

De ahí que esta Ley fuera cuestionada por amplios sectores de la sociedad, lo que derivó en la petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarará su invalidez en virtud de no contar con sustento en la Constitución. Diputados federales, Senadores, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y un Partido Político, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Seguridad Interior.

Esta norma es la más impugnada de la historia mexicana. Se interpusieron 11 controversias constitucionales desde varios municipios, una controversia constitucional del Estado de Chihuahua, una acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otra por parte del Instituto Nacional de Acceso a la Información, una por parte del Senado de la República y otra también por una minoría de la Cámara de Diputados.

Además, se interpusieron al menos 8 mil recursos de amparo. A este músculo legal se suma el apoyo a la impugnación de la LSI que dieron otros sectores de la sociedad civil mediante peticiones en línea, posicionamientos de celebridades, de universidades, de algunos sectores empresariales y de organismos internacionales como la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que manifestaron abiertamente su rechazo y/o críticas.

Los principales argumentos que esgrimen las organizaciones defensoras de derechos humanos consisten en que la Ley de Seguridad Interior contiene varias disposiciones que violan diversos derechos y transgreden el orden federal, haciéndola incompatible con la Constitución Mexicana y con los tratados internacionales de los que México forma parte.<sup>5</sup>

Frente a la andanada de inconformidades, así como a las deficiencias jurídicas existentes en el cuerpo de la Ley de Seguridad Interior que fue aprobada por el Congreso de la Unión el 15 de noviembre

---

<sup>5</sup> Soto, Miguel Ángel. “El próximo presidente frente a la Ley de Seguridad Interior de México” Recuperado el 14 de octubre de 2021, de: <https://nuso.org/articulo/el-proximo-presidente-frente-la-ley-de-seguridad-interior-de-mexico/>

de 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la totalidad de la Ley de Seguridad Interior.

Por decisión de la mayoría de sus integrantes, el Tribunal Constitucional de nuestro país determinó, en esencia, que dicha Ley resultaba inconstitucional al contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, lo que es contrario al orden constitucional y convencional. Asimismo, una parte de sus miembros se pronunció por la incompetencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia de seguridad interior.<sup>6</sup>

## Conclusiones

Ese mismo mes el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, anunció la creación de la Guardia Nacional, en el marco de la presentación del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, en donde se señala que con esta medida se resolverán tanto el vacío legal en el que los institutos armados han venido participando en las labores de policía como la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia.

La Guardia Nacional quedará, pues, expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y estará dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de las Fuerzas Armadas. La Guardia Nacional estará bajo el mando operativo de la Secretaría de la Defensa Nacional y la dirigirán oficiales del Ejército o la Armada.

Asimismo, se contempla en el Plan promover ante el Congreso de la Unión la modificación de los términos de la fracción XV del artículo 76 constitucional y de otras disposiciones legales a fin de conformar la Guardia Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país.

En mayo de 2019, el Congreso de la Unión concluyó el proceso legislativo por el cual se aprobaron las Leyes Reglamentarias de la Guardia Nacional que reafirman el carácter civil de esta institución, establecen sus funciones y objetivos, protege los derechos humanos y regulan el uso de la fuerza.

---

<sup>6</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. – Comunicado de Prensa No. 149/2018 Ciudad de México, a 15 de noviembre de 2018. Consulta en línea: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794>

Se aprobaron Decretos por los que se expiden la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, así como reformas la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley de la Guardia Nacional se aplicará de manera supletoria de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Realizará la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, también a cargo de una o más entidades federativas y uno o más municipios, conforme al mecanismo de coordinación y los convenios que para tal efecto se celebren.

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establece que el uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos. El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera: persuasión, restricción de desplazamiento, sujeción, inmovilización, incapacitación, lesión grave y muerte. El uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo, señala. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

La Ley Nacional del Registro de Detenciones tiene como objetivo establecer un banco de datos actualizado con información que permita identificar y localizar a las personas, inmediatamente después a su detención. Busca prevenir violaciones a los derechos humanos, en particular actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la desaparición forzada. El Registro Nacional de Detenciones formará parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública. Señala que la Fuerza Armada permanente, que realice tareas de seguridad pública, estará sujeta a lo dispuesto por esta Ley.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública incluye bases para la formación policial: selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de instituciones de seguridad pública. Establece que la Guardia Nacional, y los demás cuerpos policiacos, deberán apegarse única y exclusivamente a la doctrina de carácter policial civil para el ejercicio de sus atribuciones. Crea el Sistema Nacional de Información en Seguridad Nacional, que estará a cargo de la Federación y consolidará una base de datos criminalísticos y de personal de las instituciones de seguridad pública, compartida.

Así, se ha integrado todo un esquema legislativo por el cual se busca dar soporte jurídico a las acciones que realiza el cuerpo de seguridad denominado Guardia Nacional, el cual en los hechos lleva a cabo las tareas que se enmarcarían dentro de lo que sería la seguridad interior, además de estar integrada por personal con formación militar, pero con mando civil. Como se ha podido advertir, la seguridad interior es un tema que ha enfrentado serias complicaciones al momento de que los órganos legislativos han buscado diseñar un cuerpo normativo que la regule. No sólo es el debate académico acerca de su definición, sino que inciden de manera importante cuestiones de carácter político, además de una profunda preocupación por garantizar el respeto a los derechos humanos y a las libertades de todas las personas.

De ahí que el tratamiento de fenómenos de seguridad pública como amenazas o riesgos a la seguridad nacional, equiparando ésta a la seguridad interior, pero sin definir ésta última, puede conducir a un mayor deterioro del orden tanto público como al interior de las fuerzas del orden, si no se efectúa bajo un enfoque sistémico e integral, sino a partir de diagnósticos insuficientes y, en consecuencia, del diseño e instrumentación de estrategias ineficaces, fundamentalmente reactivas y de corto plazo.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Aceves Jiménez, Rodolfo. Transcripción de entrevista llevada a cabo el día 29 de enero de 2018.
- Cabanellas De Torres, Guillermo. Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre), Buenos Aires, Claridad, tomo 6, 1983.
- Moloeznik, Marcos Pablo. “Seguridad interior, un concepto ambiguo” Revista IUS, 13.
- Soto, Miguel Ángel. “El próximo presidente frente a la Ley de Seguridad Interior de México”.
- Curzio, Leonardo. "La seguridad nacional en México: balance y perspectivas", Revista de Administración Pública, México, INAP, núm. 98, 1998, p. 9. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19008/17117>.
- Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia. “La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional”. México, Editorial Porrúa. Primera Edición, 2010.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comunicado de Prensa No. 149/2018, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (24 de febrero de 2017).  
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 11 de octubre de 2021, de Legislación Federal Vigente:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)

Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Gaceta Parlamentaria, número 4917-VI, jueves 30 de noviembre de 2017. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de:  
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Ley de Seguridad Nacional. (26 de diciembre de 2005). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de Legislación Federal Vigente:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Ley de Seguridad Interior. (21 de diciembre de 2017). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Declaración de invalidez total de esta Ley por Sentencia de la SCJN, notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos 15-11-2018 y publicada DOF 30-05-2019. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de Legislación Federal Vigente:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Ley de la Guardia Nacional. (27 de mayo de 2019). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de Legislación Federal Vigente:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza. (27 de mayo de 2019). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de Legislación Federal Vigente:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Ley Nacional del Registro de Detenciones. (27 de mayo de 2019). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de Legislación Federal Vigente:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2 de enero de 2009). Última Reforma publicada: 20 de mayo de 2021. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de Legislación Federal Vigente:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>



## **Identidad para la Seguridad Nacional**

**Erick F. Ruíz de la Cruz\***

*Resumen:* La pertenencia y la identidad hacia el lugar de residencia, ha sido un elemento clave en la construcción y preservación de las más antiguas civilizaciones. Desde el nacimiento de la democracia como forma de vida, la teorización de la política, la literatura y la hechura de políticas públicas, estos elementos de cohesión social han sido tomados como referentes para lograr la proyección hacia el exterior de eso que románticamente llamamos “nuestra patria”. En el presente texto, se da cuenta de cómo la identidad sigue siendo una parte fundamental en la consolidación de un proyecto de nación y de la seguridad y la defensa del mismo; y que ésta debe concebirse desde la educación en valores y la socialización de los conceptos de seguridad y defensa nacionales, sin que sea interpretado como nacionalismos exacerbados, intolerantes o violentos, sino como contribución a una política de seguridad nacional.

Palabras clave: Identidad, Política, Seguridad Nacional, Defensa.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la FCPyS de la UNAM; estudios de Maestría en Política Criminal por el Programa de Posgrado en Derecho (UNAM); y Especialidad en Inteligencia para la Seguridad Nacional por el INAP. Se ha desempeñado en la docencia e investigación en Ciencias Políticas y el Derecho, especializándose en temas de inseguridad y violencia en contexto electoral, inteligencia y las dimensiones de la seguridad en México. Es Investigador externo del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México y miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Es coautor de libro y ha publicado artículos sobre su especialidad. Actualmente es secretario técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Democracia, Defensa, Dimensiones de la Seguridad e Inteligencia, de la UNAM.

## Identity for National Security

*Abstract:* Belonging and identity towards the place of residency has been a key element in the building and preservation of ancient civilizations. Since the birth of democracy as a way of life, theorization of politics, literature, and the making of public politics, these elements of social cohesion have been taken as a reference to achieve the projection towards the exterior of that we call romantically "our homeland". In the present text, identity is given account still as a fundamental piece in the consolidation of national policy and of its own defense and security; So It should be conceived from the education in values, AND the socialization of security and national defense concepts. Without being interpreted as exacerbated, intolerant and violent nationalisms, but as a contribution to a national security policy.

*Keywords:* Identity politics, national security, defense.

“Abre los ojos, deseada patria, y mira que vuelve Sancho Panza tu hijo...”  
Don Quijote de la Mancha, Cap. LXXII

### Introducción

Durante mucho tiempo, quizá desde la aparición de los primeros pobladores, la identidad, ha sido parte fundamental para la construcción de las más sólidas civilizaciones, cabe recordar que la cimentación de la democracia, en la Grecia antigua, se forjó a propósito de acotar la participación en los asuntos comunes únicamente a aquellas personas que cumplieran con ciertos requisitos, el género, el origen social y por supuesto, la pertenencia al lugar en cuestión. La polis no admitía la voz de los errantes, entre otros, por considerar que el nomadismo de éstos no permitía un sentido de raigambre y preocupación por el destino de la comunidad; en la *civitas*, no hubo mayor cambio: si bien la participación en la res publica, se extendió hacia las mujeres y uno que otro agregado social, los extranjeros siguieron siendo objeto de suspicacias e incluso rechazo directo. El miedo hacia lo desconocido promovió un profundo sentimiento de apego y defensa, en ocasiones exacerbada, por el lugar de origen.

Autores de grandes obras consideradas como clásicos de la ciencia política, dedican apartados específicos para hacer notar la importancia de ese sentido de pertenencia para lograr un lugar con prosperidad social,

cuya presencia, más allá de sus límites, fuera objeto de intimidación a sus aproximados. Tomás Moro, en *Utopía*, aclara respecto *Del arte de guerrear*: “... se ejercitan asiduamente en el arte de la guerra, tanto los hombres como las mujeres, (...) para que nadie sea inhábil en la lucha cuando de las armas fuera necesario hacer su uso. No emprenden la guerra por fútiles motivos, a no ser que defiendan fronteras, para expulsar a los invasores del territorio de un país amigo...”<sup>1</sup>

En el capítulo quinto de *El Príncipe*, y respecto de la forma de gobernar un nuevo principado, Maquiavelo recomienda:

Hay tres formas de conservar los estados adquiridos, cuando éstos ya se han acostumbrados a vivir bajo sus propias leyes y en condiciones de libertad: la primera es destruirlos, la segunda es habitar en ellos y la tercera es permitir que se siga viviendo bajo las normas antiguas (...). Quien se apodera de una ciudad acostumbrada a vivir en libertad y no la destruye, debe esperar a ser destruido por ella, puesto que el prestigio de la libertad y las antiguas instituciones es el principal estímulo de la rebelión, aunque pase mucho tiempo y se reciban enormes beneficios. Por mucho que se haga y se prevea, si no se dividen los habitantes de una ciudad, jamás dejarán de pensar en sus antiguas instituciones y aprovecharán de inmediato cualquier oportunidad para establecerlas nuevamente.<sup>2</sup>

Si bien en este caso Maquiavelo hace referencia a las complicaciones que se tendría el gobernar respetando un lugar con cierto nivel de costumbres, reconoce en estas mismas la herramienta mediante la cual esa ciudad puede preservar su integridad no sólo territorial, sino institucional y por consiguiente política.

Por otra parte, Thomas Hobbes en la segunda parte del *Leviatán*, menciona la importancia de las causas comunes y la identidad comunitaria para la defensa del Estado, asegurando que: “Y así como entonces lo hacían las familias pequeñas, así ahora las ciudades y reinos, que no son sino familias grandes, ensanchan sus dominios para su propia seguridad, y bajo el pretexto de peligro, y temor de invasión, (...) justamente se esfuerzan cuanto pueden para someter o debilitar a sus vecinos, mediante

---

<sup>1</sup> Moro, Tomás, *Utopía*, 21ª ed., México, Editorial Porrúa, 2014, p.87.

<sup>2</sup> Maquiavelo, Nicolás, “Capítulo V. De qué manera deben gobernarse las ciudades o principados que vivían bajo sus propias leyes, antes de ser anexados”, *El Príncipe*, 14ª ed., trad. de Trilce Romero, México, Grupo Editorial Tomo, 2015, pp. 49-51

la fuerza ostensible y las artes secretas...”<sup>3</sup>. Más adelante, asegura que en la guerra importa poco el número de combatientes, cuando éstos pelean bajo intereses particulares, no representan una ventaja sobre el ejército enemigo, aunque tuviere menos efectivos, pues la seguridad y preservación de aquel Estado, por vía la de las armas, sólo será eficaz mediante un poder coercitivo que les oriente y “mantenga a raya”; pero concientiza en que ese poder coercitivo no puede preservarse en el tiempo bajo un solo criterio, menciona que “... aunque obtengan una victoria, por su unánime esfuerzo contra un enemigo exterior, después, cuando ya no tienen un enemigo común, o quien para unos aparece como enemigo, otros lo consideran amigo, necesariamente se disgregan por la diferencia de sus intereses, y nuevamente decaen en situaciones de guerra”.<sup>4</sup>

Es decir que aquellos lugares que deseen conservarse en el tiempo-espacio, deben encontrar, sino un enemigo común, sí una causa que justifique su constante preparación para la defensa de aquella corporación. Y eso no puede lograrse sin que se impregne en la población un sentimiento de anhelo a pertenecer y continuar en su lugar de origen o continua residencia.

En ese sentido, Cervantes al hablar de “las patrias del Quijote”, no hace más que poner en relevancia aquel aspecto, Mario Vargas Llosa, en el prólogo que escribe a propósito de la edición del cuarto centenario de la obra, menciona:

¿Cuál es la imagen de España que se levanta de las páginas de la novela cervantina? La de un mundo vasto y diverso, sin fronteras geográficas, constituido por un archipiélago de comunidades, aldeas y pueblos, a los que los personajes dan el nombre de <<patrias>> (...) España aparece como un espacio mucho más vasto, cohesionado en su diversidad geográfica y cultural y de unas inciertas fronteras que parecen definirse en función no de territorios y demarcaciones administrativas, sino religiosas (...). Pero, al mismo tiempo que España es el contexto y horizonte plural e insoslayable de la relativamente pequeña geografía que recorren Quijote y Sancho Panza, lo que resalta y se exhibe con gran color y simpatía

---

<sup>3</sup> Hobbes, Thomas, “Capítulo XVII. De las causas, generación y definición de un estado”, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª Ed, 20ª reimp., trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 138.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, p. 139

es la <<patria>>, ese espacio concreto y humano, que la memoria puede abarcar, un paisaje, unas gentes, unos usos y costumbres que el hombre y la mujer conservan en sus recuerdos como un patrimonio personal y que son sus mejores credenciales.<sup>5</sup>

Más adelante, el mismo Vargas Llosa aclara la transfiguración que se hace de la patria a la nación, aunque enfatiza en no ser éste el caso de las patrias del Quijote:

“Como, con el paso del tiempo, esta idea de <<patria>> iría desmaterializándose y acercándose cada vez más a la idea de nación (que sólo nace en el siglo XIX) hasta confundirse con ella, (...) a ese concepto abstracto, general, esquemático y esencialmente político, que es el de nación y que está en la raíz de todos los nacionalismos, una ideología colectiva que pretende definir a los individuos por sus pertenencia a un conglomerado humano al que ciertos rasgos característicos –la raza, la lengua, la religión– habrían impuesto una personalidad específica y diferenciable de las otras”.<sup>6</sup>

### **Aproximaciones y complicaciones de la identidad.**

Al abordar temas referentes a la seguridad y defensa nacionales, es recurrente comenzarse a cuestionar sobre el origen del concepto, su aplicabilidad y su ordenamiento jurídico, pocas veces y con poca profundidad nos detenemos a pensar y repensar los orígenes etimológicos y culturales de las palabras que conforman estas complejas voces. Al cuestionarse acerca de lo que deben garantizar o procurar, por lógica lingüística tiende a responderse: la preservación, conservación, o proyección de la nación. Pero, complicando un poco aquella aproximación, ¿qué debemos entender por nación?, se responderá que aquel lugar en el que se nace, no hay mayor lógica. Es cierto, la seguridad y defensa nacionales son acciones destinadas a la protección de aquello

---

<sup>5</sup> Vargas Llosa, Mario, “Una novela para el Siglo XXI”, en Cervantes, Miguel, Don Quijote de la Mancha, Edición conmemorativa. IV Centenario, España, Real Academia Española – Asociación de Academias de la Lengua Española, 2004 pp. XXI-XXII disponible en <https://www.rae.es/obras-academicas/ediciones-conmemorativas/el-quiote>. Comillas francesas en original.

<sup>6</sup> Ibidem. pp. XXII-XXIII.

que nos define, que nos une o que nos identifica no como miembros de un Estado, sino de una Nación.

En el caso particular, ¿qué nos identifica como mexicanos?; para responder a esta pregunta he de remitirme al texto de 1998 del libanés Amin Maalouf, *Identidades asesinas*, en el que disgrega todo lo que por identidad se entiende y lo que la conforma. Comienza por asumir que, si bien el “documento de identidad” es aquella referencia, física o digital, en la que “figuran el nombre y los apellidos, la fecha y el lugar de nacimiento, una fotografía, determinados rasgos físicos, la firma y, a veces, la huella dactilar: toda una serie de indicaciones que demuestran (...) que el titular de ese documento es Fulano y que (...) ningún otro pueda confundirse con él”<sup>7</sup> “Mi identidad” continúa, “es lo que hace que yo no sea idéntico a ninguna otra persona”<sup>8</sup>.

Y es aquí donde la complejidad persiste, pues los rasgos diferenciales entre una persona y otra, quienes podrán compartir lugar de origen, de residencia, laboral, fecha de cumpleaños, e inclusive el nombre, por señalar coincidencias probables, serán los culturales más allá de los sociales o, como mencioné, las coincidencias espaciotemporales. Sin embargo, debe considerarse la peculiaridad de cumplir o coincidir con estos rasgos.

La identidad de una persona está constituida por infinidad de elementos que evidentemente no se limitan a los que figuran en los registros oficiales. La gran mayoría de la gente, desde luego, pertenece a una tradición religiosa; a una nación, y en ocasiones a dos; a un grupo étnico, o lingüístico; a una familia más o menos extensa; a una profesión; a una institución; a un determinado ámbito social (...) podemos sentirnos pertenecientes, con más o menos fuerza, a una provincia, a un pueblo, a un barrio, a un clan, a un equipo deportivo o profesional, a una pandilla de amigos, a un sindicato, a una empresa, a un partido, a una asociación, a una parroquia, a una comunidad de personas que tienen las mismas pasiones, las mismas preferencias sexuales o las mismas minusvalías físicas (...). Aunque cada uno de esos elementos está presente en gran número de individuos, nunca se da la misma combinación en dos personas distintas, y es justamente ahí donde reside la riqueza

---

<sup>7</sup> Maalouf, Amin, *Identidades asesinas*, trad. de Fernando Villaverde, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 18

<sup>8</sup> Ídem.

de cada uno, su valor personal, lo que hace que todo ser humano sea singular y potencialmente insustituible.<sup>9</sup>

Con esto, Maalouf lo que evidencia es que, si bien los elementos de pertenencia pueden ser lo mismos, incluso coincidir entre más de dos personas, la característica que definirá la diferencia será el orden de disposición a pertenecer en mayor o menor afinidad a un grupo o grupos; es decir, se puede pertenecer a un grupo académico, compartir ese espacio con 25 personas más, pero fuera de ese grupo habrá algunos otros ámbitos en los que cada una y cada uno de ellos se desarrollen socialmente y, aun compartiendo un segundo elemento, habrá un tercero que nos distancie, puede ser por ejemplo la familia, cada uno proviene y se desenvuelve en un ambiente familiar totalmente distinto al del resto.

En la familia misma, habrá preferencias musicales, religiosas, políticas, sexuales, gastronómicas o deportivas que nos definan como personas, y que causen desavenencias a la hora de compartir la cena, ir al cine, o en la propia convivencia cotidiana. Considerando también que, como lo menciona el autor, la jerarquía que nosotros le damos a nuestras pertenencias, no es inmutable “cambia con el tiempo y modifica profundamente los comportamientos”.<sup>10</sup>

He aquí una complicación más, no obstante la consideración de que la identidad de las personas está relacionada directamente con la pertenencia o pertenencias a las que mayor afinidad tenga, hay una modificación connatural entre éstas; y esto provoca que, producto del miedo al rechazo por la manifestación de estas filiaciones, el comportamiento individual derive en el mejor de los casos en negación, ocultamiento o abandono de ella, por otra parte puede encaminar a la persona al rechazo de lo extraño, de lo que no es o no profesa lo mismo que aquella, pervirtiéndole hasta pensar en arremeter contra quienes pusieron en duda o atacaron sus caracteres de afinidad. Esta desmedida orilla a lo que Maalouf llama identidades asesinas: “expresión que no me parece excesiva por cuanto que la concepción que denuncio, la que reduce la identidad a la pertenencia a una sola cosa, instala en a los hombres en una actitud parcial, sectaria, intolerante, dominadora, a veces suicida, y los

---

<sup>9</sup> Ibidem., p. 19.

<sup>10</sup> Ibidem., p. 23.

transforma a menudo en gentes que matan o en partidarios de los que lo hacen.”<sup>11</sup>

Es en este punto en el que, peculiarmente, se desarrolla una “verdadera identidad”, pues hasta antes del rechazo, se puede observar una fluctuación entre grupos de pertenencia que bien pueden corresponder a la edad de la persona; sin embargo una vez que ésa, nuestra pertenencia es atacada, cuestionada, humillada o menospreciada, tal y como lo apunta Samuel Huntington en *Choque de civilizaciones*, “Sabemos quiénes somos sólo cuando sabemos quiénes no somos, y con frecuencia sólo cuando sabemos contra quienes estamos.”<sup>12</sup>

### **Identidad para la Seguridad Nacional.**

Ya se ha mencionado que la seguridad y defensa nacionales son acciones destinadas a la preservación y mantenimiento de un Estado, ante ello y para lograr esos objetivos, se debe tener claro qué función cumplen las pertenencias y la construcción de una identidad igualmente nacional, pero sobre todo, cómo debe actuar el Estado de frente a aquello que pudiera impedirle su cometido.

En esa misma línea, Huntington al titular su obra *The Clash of Civilizations* parte de la premisa de que “En el mundo de la posguerra fría, las distinciones más importantes entre los pueblos no son ideológicas, políticas ni económicas; son culturales”<sup>13</sup>, y en ese mundo, nos dice, “la cultura es a la vez una fuerza divisiva y unificadora. Gentes separadas por la ideología pero unidas por la cultura se juntan (...)”<sup>14</sup>, logrando así que “Las coincidencias y diferencias culturales configuran los intereses, antagonismos y asociaciones de los Estados”<sup>15</sup>.

Una vez que es el Estado, como organización administrativa y política la que adopta una idea generalizada de pertenencia y de identidad, el comportamiento deberá ser uniforme, y todo lo que atente contra ello, será tratado como lo extraño, lo ajeno y como enemigo. Luego entonces,

---

<sup>11</sup> Ibidem., p. 41.

<sup>12</sup> Huntington, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, 1ª edición impresa en México, trad. de José Pedro Tosaus Abadía, Barcelona, Paidós, 2019, p. 22.

<sup>13</sup> Ibidem., pp. 21-22

<sup>14</sup> Ibidem., p. 23.

<sup>15</sup> Ibidem., p. 31.

retomando las ideas de Hobbes, esa gran familia debe procurar que esos enemigos de lo que se representa, no alteren sus prácticas y el proceder de éstas.

Al ser la cultura el elemento cohesionador de las nuevas civilizaciones, es por medio de la cultura que se pretende hacer frente a amenazas a la corporación política y social, sean extranjeras o propias: “Si a nuestros contemporáneos no se los incita a que asuman sus múltiples pertenencias (...) tener una identidad con una actitud abierta, con franqueza y sin complejos, ante las demás culturas, si se sienten obligados a negarse a sí mismos y negar a los otros, estaremos formando legiones de locos sanguinarios, legiones de seres extraviados”.<sup>16</sup>

## **Poder blando**

A propósito del uso del término que Joseph Nye introduce en 1990 al estudio de las relaciones internacionales, se han abordado nuevas prácticas que, sin dejar de lado lo militar y lo económico, trata de cumplir con la función primordial de proyectar una imagen de Estado fuerte, cohesionado y dispuesto a defender aquello que lo caracteriza y los rasgos que lo definen, logrando de esta forma aumentar o preservar su participación en gran concierto de naciones moldeado por cierto, por una globalización multipolar: “Aunque el poderío de un país es resultado, principalmente, de su desempeño económico, de su fortaleza militar y de la influencia política que ejerce sobre otras naciones para lograr sus propios objetivos, existe un elemento que interactúa con los anteriores y que no puede ser ignorado a la hora de considerar los factores que contribuyen a que un país u organización logre una mayor dimensión a nivel mundial: su poder blando”.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Maalouf, Amin, Op. Cit., p. 47.

<sup>17</sup> “Nye creó el concepto de “poder blando” contraponiéndolo al de “poder duro” (hard power), que consiste en modificar el comportamiento de otros Estados mediante el uso o la amenaza del poder militar o la presión económica. En cambio, el poder blando busca persuadir, más que obligar, a otros Estados. Así, el poder blando es mucho menos tangible que el duro: se basa en la imagen de un país y su sociedad, el alcance de su diplomacia, sus manifestaciones culturales —como el cine, la gastronomía o la música— o los valores políticos que defiende”. (Castellanos, Rodrigo, ¿Qué es el poder blando?, EL Orden Mundial: EOM Explica, España, 18 de agosto de 2020, disponible en <https://elordenmundial.com/que-es-poder-blando-soft-power/>) Gómez Ochoa, Eduardo y Velia Sandra Hernández Rojas, “Imagen y poder blando” en Fernando Ayala

Este poder blando ha sido utilizado, en los últimos tiempos, para fortalecer la imagen de un país hacia el exterior, recurriendo para ello a la promoción de elementos identitarios tales como las culturas locales, las bellas artes: especialmente la música y el cine, así como el turismo. Nye, en interpretación de Gómez y Hernández, “afirma que el poder blando es una estrategia para ganarse los corazones y las mentes”<sup>18</sup>, y para lograr ello, se basa en tres mecanismos: la coerción, la recompensa y el atractivo.

En lo que refiere a la coerción, esta tiene que ver con el uso de la fuerza de la que dispone un Estado para llegar a sus objetivos, por ejemplo sus fuerzas de seguridad locales o nacionales; las recompensas “son aquellas que se ofrecen a otros para conseguir algunos fines”<sup>19</sup>, aquí es más preponderante el uso del poder económico, mediante préstamos o rescates bancarios, el Estado asegura para sí el agradecimiento y disposición de aquellos a quienes hizo el favor; finalmente, mediante el atractivo “[se] posibilita que otros países deseen seguir a un país a que consideren influyente, que admiren sus valores, que estén dispuestos a secundar su ejemplo y que aspiren a alcanzar su nivel de desarrollo y apertura”<sup>20</sup>, como es el caso de los Estados Unidos de América y el *American Dream*.

El propio Nye, al vincular el atractivo con el ejercicio del poder blando, asegura que “poder es la habilidad de alterar el comportamiento de otros para conseguir lo que uno se propone”<sup>21</sup>, y esto puede originarse, desde tres medios, a saber: la cultura, los valores políticos y la política exterior. Es decir, la proyección de un Estado sólido, fuerte y capaz no sólo debe ir de dentro hacia fuera, sino en un ejercicio de introspección, tiene que procurar también que el corpus adopte esa visión.

## **Proyección de México hacia el exterior**

Desde el año 2015, la empresa Portland en conjunto con el Centro de Diplomacia Pública de la Universidad del Sur de California, elaboran el reporte *The Soft Power 30*, una medición, mediante 11 mil encuestas aplicadas en 25 países, de las 30 naciones más influyentes en el mundo,

---

Blanco y Salvador Mora Velázquez (coords.), *Léxico de los Grupos de Poder*, Tomo 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p.109

<sup>18</sup> Gómez Ochoa, Eduardo y Velia Sandra, Hernández Rojas, Op. Cit., p. 112.

<sup>19</sup> *Ibidem.*, p. 114.

<sup>20</sup> *Ídem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*, p 113.

considerando aspectos estadísticos objetivos como: cultura, que incluye mediciones en recepción de turistas, sitios declarados patrimonio por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), medallas olímpicas, ranking de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), cobertura de líneas aéreas, mercado musical; avance digital: seguidores de Facebook por jefe de Estado, usuarios de internet por cada 100 habitantes, teléfonos celulares por cada 100 habitantes; Educación: resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), Universidades en top globales; Gobierno: índice de desarrollo humano, igualdad de género, democracia, índice de homicidios per cápita, índice de Estado de Derecho, y, en los aspectos estadísticos subjetivos, que es donde aplican los encuestas se recurrió al *Polling*, incluyendo percepciones sobre gastronomía, productos tecnológicos, confianza en la participación del representante del país en asuntos globales, atractivos turísticos y contribución a la cultura global [Anexo 1].

Para el caso mexicano, únicamente en la primera versión, la del 2015, ha figurado entre los primeros 30 países en tener una influencia sobre el mundo, logrando colocarse en el puesto número 29 con un ranking de 42.52 [Anexo 2], en un rango de 0 a 100, en el que mientras más cercano esté al 100 más influencia tendrá en los ámbitos señalados en el párrafo anterior. A partir de 2016, y hasta la última versión pública del reporte, en 2019, no ha vuelto a ingresar al ranking [Anexo 3].

Con esto, podemos ver que, a pesar de que se tiene la idea generalizada de un México que “...cuenta con un conjunto de bienes y tradiciones culturales acumulado desde hace largo tiempo”<sup>22</sup>, es innegable el hecho de que “...el país tiene un gran atractivo reconocido a nivel internacional [pese a no figurar en los últimos rankings de poder blando], pero parece que los aspectos negativos, como corrupción generalizada, violencia y narcotráfico, pesan más para convertirse en un lastre difícil de eliminar. Por lo tanto, se ve impedido a aprovechar al máximo su poder blando...”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibidem., p. 124

<sup>23</sup> Ídem. Acotaciones mías.

## Proyección de México al interior

Ahora bien, ¿cuál es la imagen que tienen de México, sus habitantes? Responder esta pregunta resulta difícil si, retomando lo escrito párrafos anteriores, partimos de la idea de que México es una construcción histórica y social que ha transitado por una compleja conformación territorial y cultural, desde la convivencia de las múltiples civilizaciones prehispánicas, hasta la conformación de las regiones y pueblos indígenas y originarios, herederos de esa composición precolombina; incluyendo por supuesto, los cambiantes límites territoriales producto de guerras externas e internas, intervenciones y tratados.

Sin embargo, son esas heridas que parecen no sanar, las que alimentan el “orgullo de ser mexicano”. En 2015, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del proyecto Los mexicanos vistos por sí mismos, coordinado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, llevó a cabo encuestas sobre diversas materias al interior del país; una de ellas, tenía que ver justamente con identidad y valores.

Se rescatan únicamente tres tablas [Anexo 4] para efectos del presente trabajo. Ante la asociación con la palabra México, se resalta que si bien el 33.3% de los encuestados la asume como “Orgullo”, “mi patria” o “el mejor país”, la tercera asociación más enunciada fue la que tuvo que ver con violencia, inseguridad o peligro, con el 18.3%. Es decir, si bien una tercera parte de las personas tiene un sentido de pertenencia profundo, casi una quinta parte asocia el nombre del país con los males coyunturales por los que atraviesa. Confirmando de esta forma, lo que al respecto se señaló en el apartado anterior.

Seguido de ello, se preguntó también qué tan orgullosa se sentía la persona encuestada de ser mexicano, casi el 90% afirmó sentir “Mucho” o “Algo” orgulloso, mientras el restante consideró sentir “Poco” o “Nada” orgulloso. Esto resulta interesante al momento de considerar que a pesar de ser conscientes de que México atraviesa por una espiral de violencia que afecta el pleno desarrollo humano, de la familia, como la básica y primera institución, y del Estado mismo, el sentido de identidad y orgullo hacia lo mexicano es basto y sobresaliente. En cuanto a la pertenencia o las pertenencias, se preguntó la unión que sienten hacia su país, su estado, región, localidad o pueblo y su barrio o colonia. La unión o pertenencia en orden de mayor a menor unión coincidió con la lista, es decir, la persona se siente más unida al país que a su barrio o colonia.

La explicación deriva del contacto cotidiano que se tiene con las deficiencias gubernamentales para satisfacer las necesidades primarias de la población: servicios públicos como agua, luz, alcantarillado, óptima condición de las vías de comunicación y por supuesto, la inseguridad.

## Conclusiones

La ley de Seguridad Nacional de 2005<sup>24</sup>, en su artículo tercero menciona que por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencias nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

La fracción segunda, menciona que es asunto que tratar desde la óptica de la seguridad nacional la preservación de la soberanía y la defensa del territorio. Esta acción ha estado vinculada de manera casi exclusiva al quehacer de las fuerzas armadas, que con ahínco han respondido favorablemente ante tal encomienda. Si nos detenemos a visualizar este hecho, resulta trascendente la educación que al interior de los institutos armados se brinda, pues en el caso del ejército y fuerza aérea, toman como valores primordiales los siguientes: disciplina, honor, valor, patriotismo, lealtad, abnegación, honradez y espíritu de cuerpo; mientras que, en la

---

<sup>24</sup> Ley de Seguridad Nacional, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSN.pdf>

armada, los principios de honor, deber, lealtad y patriotismo, identifican al personal naval en su actuar dentro y fuera de la institución.<sup>25</sup>

En las tres fuerzas armadas, el patriotismo, definido como “el amor a la patria, a sus tradiciones, historia y valores. Es el respeto a la bandera y al himno nacional. El amor a la patria es hasta el último aliento”<sup>26</sup>, es guía en la instrucción de quienes forman parte de estos heroicos cuerpos.

Ahora bien, cabría pensar y repensar en una política de seguridad nacional en la que, siendo responsabilidad de cada una de las partes conformantes del Estado<sup>27</sup>, la educación en valores cívicos y patrióticos, con identidad responsable a cada uno de los espacios de convivencia común, es aliciente para una seguridad y defensa desde lo cultural, desde el poder blando, que coadyuven a una imagen de unidad y compromiso social emanada desde la realidad que la misma seguridad nacional procura, en observancia a la fracción sexta del citado artículo de la Ley de Seguridad Nacional.

Toda vez que, citando a Abelardo Rodríguez:

...la cultura y la territorialidad conforman el punto eminente y vital de la seguridad como un aspecto sagrado, es decir, que esculpen los contenidos de una larga tradición y herencia multicultural que le dan soporte a lo que se tiene que asegurar: todo México, sus mares, la diversidad y riqueza de su biodiversidad, su espacio aéreo, sus instituciones y la pluralidad de su población en el marco de nuestro orden constitucional y en apego estricto a las responsabilidades del Estado para salvaguardar los intereses permanente del país en un contexto nacional e internacional.<sup>28</sup>

El esfuerzo colectivo por socializar, entender y robustecer el concepto de seguridad nacional terminará por adaptar, proyectar y preservar una política de seguridad nacional.

---

<sup>25</sup> Ávila Anaya, Arturo, Fuerzas armadas, instituciones de confianza, México, sin editorial, 2021, pp. 46, 47 y 139.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 46.

<sup>27</sup> Pensando al Estado desde la perspectiva weberiana del territorio, su población y el gobierno.

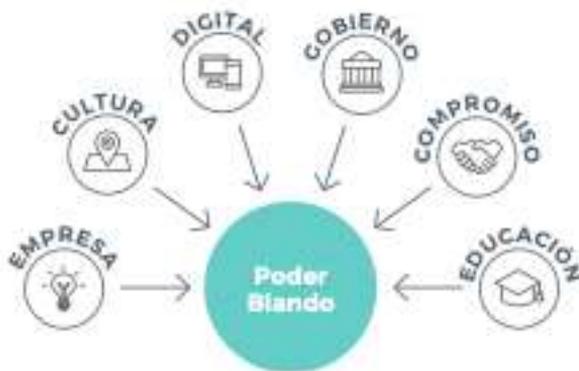
<sup>28</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo, “Política de seguridad nacional de México, impulsora de los intereses nacionales del siglo XXI” en Otilio Leandro Castillo Duarte (ed.), Los intereses nacionales en el contexto histórico de la seguridad y defensa del Estado mexicano, México, Colegio de Defensa Nacional, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016, pp. 145-146.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA Anaya, Arturo, Fuerzas armadas, instituciones de confianza, México, sin editorial, 2021, 268 p.
- GÓMEZ Ochoa, Eduardo y Velia Sandra Hernández Rojas, “Imagen y poder blando” en Fernando Ayala Blanco y Salvador Mora Velázquez (coords.), Léxico de los Grupos de Poder, Tomo 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, pp.109-126
- HOBBS, Thomas, Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, 2ª Ed, 20ª reimp., trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, 618 p.
- HUNTINGTON, Samuel, El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, 1ª edición impresa en México, trad. de José Pedro Tosaus Abadía, Barcelona, Paidós, 2019, 423 p.
- MORO, Tomás, Utopía, 21ª ed., México, Editorial Porrúa, 2014, 109 p.
- MAALOUF, Amin, Identidades asesinas, trad. de Fernando Villaverde, Madrid, Alianza Editorial, 2009, 215 p.
- MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, 14ª ed., trad. de Trilce Romero, México, Grupo Editorial Tomo, 2015, 203 p.
- RODRÍGUEZ Sumano, Abelardo, “Política de seguridad nacional de México, impulsora de los intereses nacionales del siglo XXI” en Otilio Leandro Castillo Duarte (ed.), Los intereses nacionales en el contexto histórico de la seguridad y defensa del Estado mexicano, México, Colegio de Defensa Nacional, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016, pp. 145-160
- THE SOFT POWER 30, Disponible en <https://softpower30.com>
- VARGAS Llosa, Mario, “Una novela para el Siglo XXI”, en Cervantes, Miguel, Don Quijote de la Mancha, Edición conmemorativa. IV Centenario, España, Real Academia Española – Asociación de Academias de la Lengua Española, 2004 pp. XXI-XXII disponible en <https://www.rae.es/obras-academicas/ediciones-conmemorativas/el-quijote>.

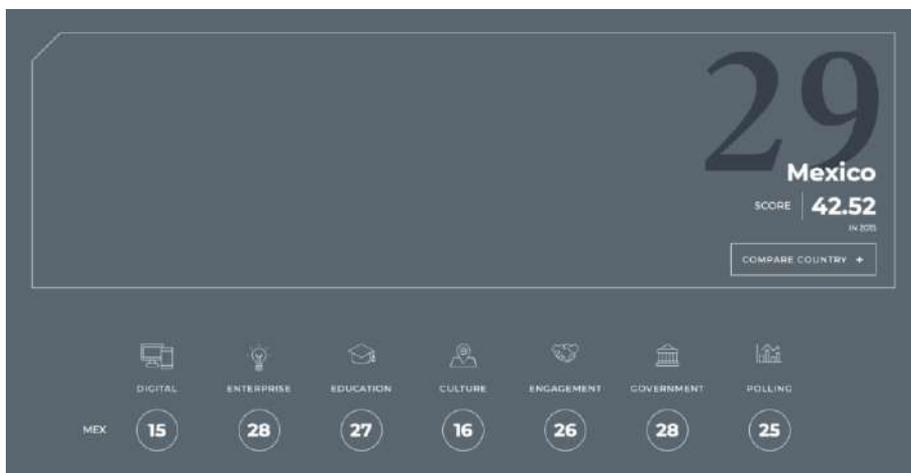
## ANEXOS

### Anexo 1. Subíndices del *Soft Power 30*



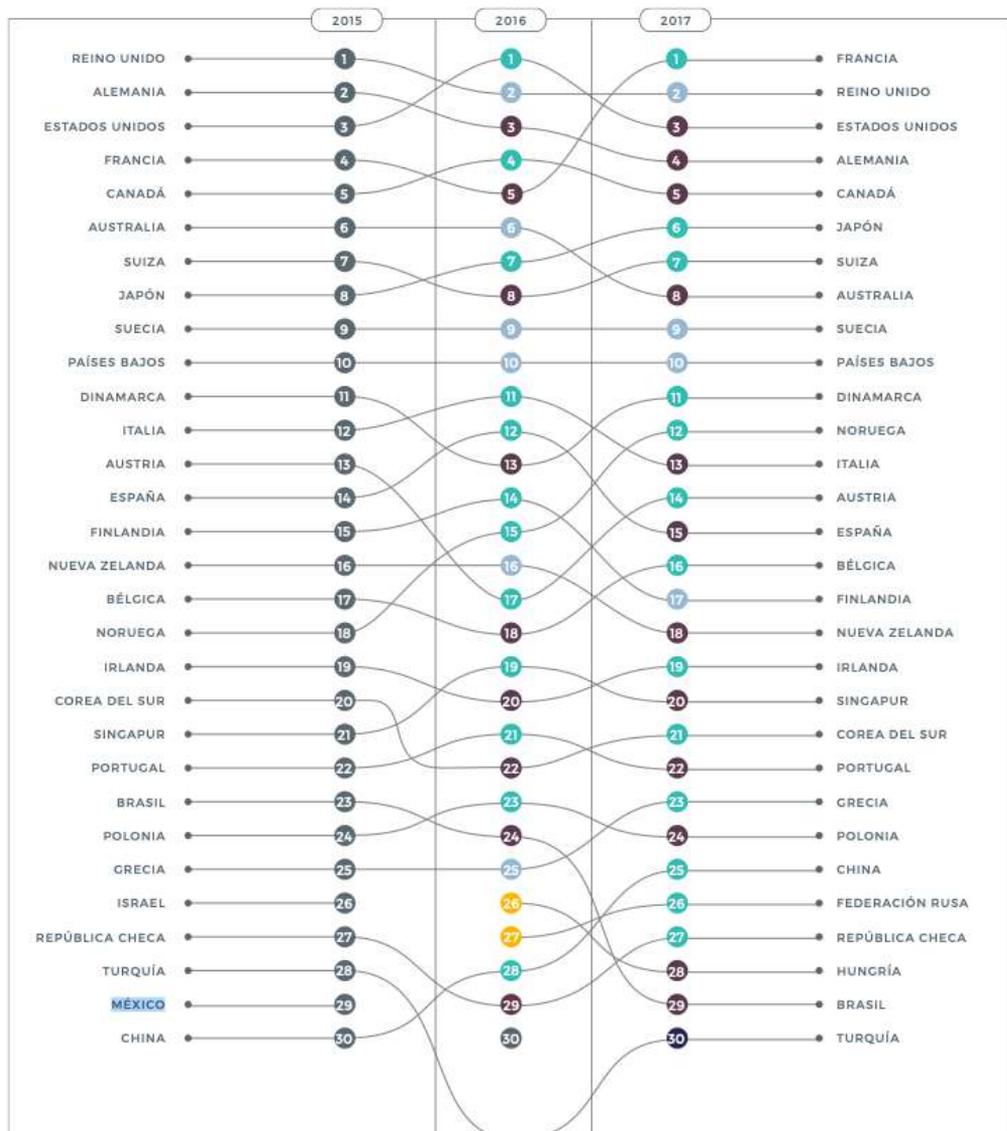
Fuente: *The Soft Power 30*, edición 2017, Disponible en [https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The\\_Soft\\_Power\\_30\\_Report\\_2017\\_SP-1.pdf](https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The_Soft_Power_30_Report_2017_SP-1.pdf)

### Anexo 2. México en el ranking *The Soft Power 30*, 2015.

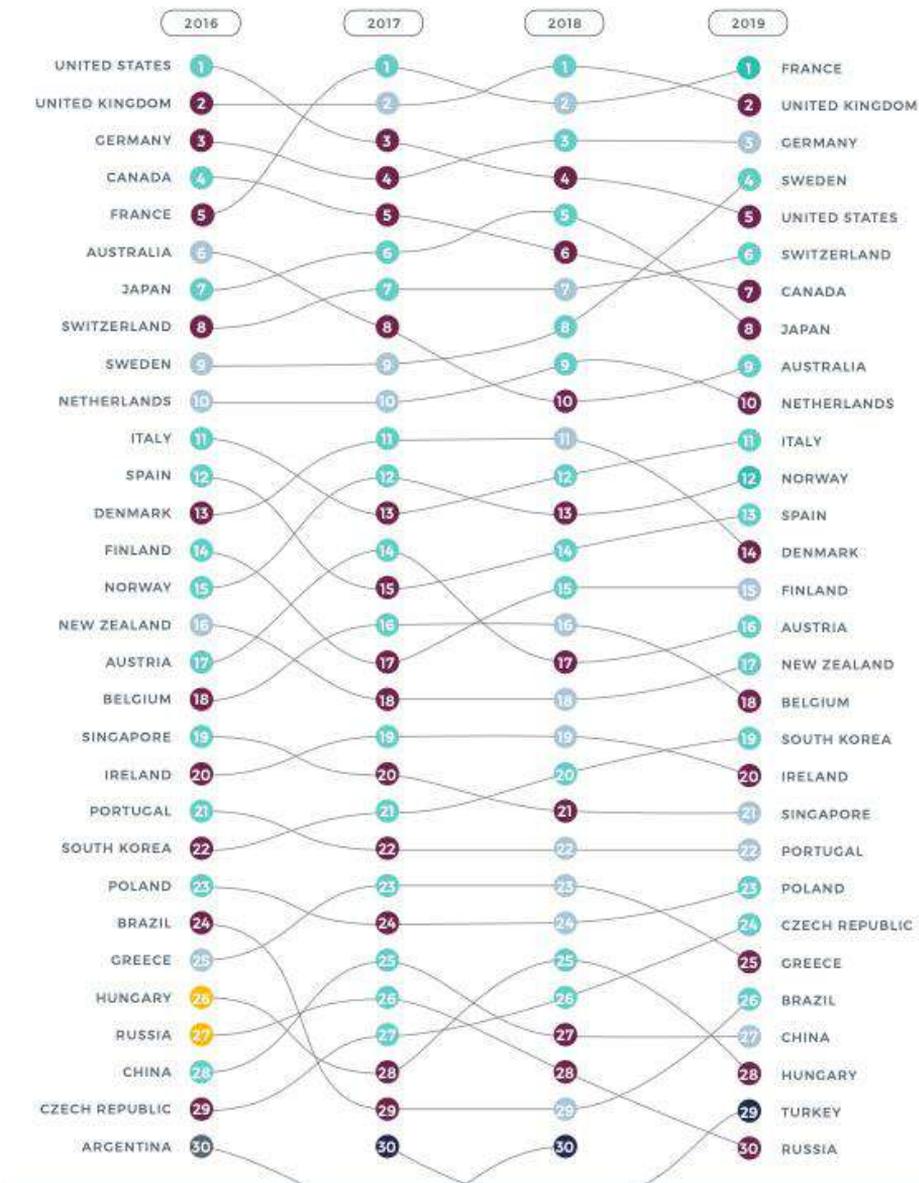


Fuente: *The Soft Power 30*, Disponible en [https://softpower30.com/country/mexico/?country\\_years=2015](https://softpower30.com/country/mexico/?country_years=2015)

### Anexo 3. Ranking, año por año, The Soft Power 30

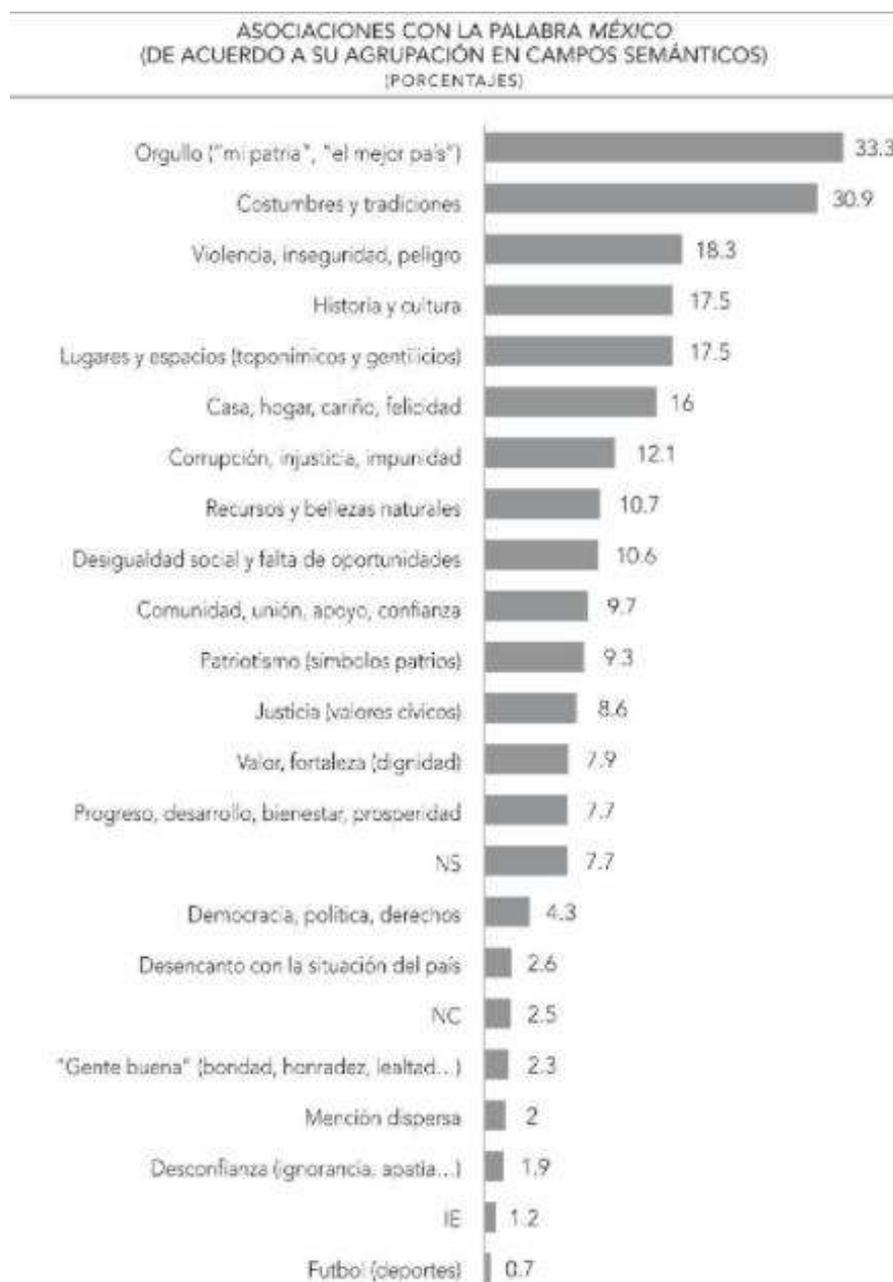


Fuente: *The Soft Power 30*, edición 2017, Disponible en [https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The\\_Soft\\_Power\\_30\\_Report\\_2017\\_SP-1.pdf](https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The_Soft_Power_30_Report_2017_SP-1.pdf)

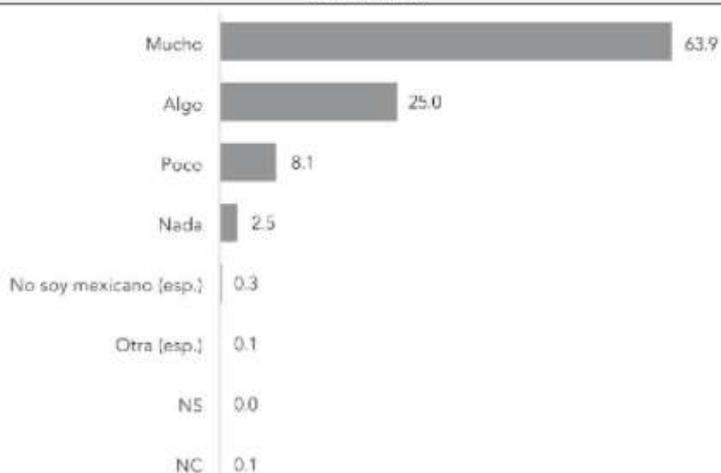


Fuente: *The Soft Power 30*, edición 2019, Disponible en <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>

#### Anexo 4. Identidad y pertenencia en *Los mexicanos vistos por sí mismos*.



6. ¿QUÉ TAN ORGULLOSO SE SIENTE DE SER MEXICANO?  
(PORCENTAJES)



3. DE LOS SIGUIENTES LUGARES QUE LE VOY A MENCIONAR,  
¿DÍGAME QUÉ TAN UNIDO SE SIENTE A...?  
(PORCENTAJES)

|                       | MUCHO | ALGO | POCO | NADA | NS  | NC  |
|-----------------------|-------|------|------|------|-----|-----|
| México                | 49.9  | 33.1 | 11.4 | 5.4  | 0.2 | 0.0 |
| Su estado             | 42.6  | 33.8 | 18.1 | 5.1  | 0.4 | 0.0 |
| Su región             | 41.4  | 35.8 | 15.6 | 6.1  | 1.0 | 0.1 |
| Su localidad o pueblo | 38.6  | 40.4 | 16.2 | 4.3  | 0.2 | 0.3 |
| Su barrio o colonia   | 37.0  | 44.0 | 15.5 | 3.3  | 0.2 | 0.0 |
| El mundo              | 30.1  | 33.8 | 20.6 | 11.3 | 3.3 | 0.9 |

Fuente: Los mexicanos vistos por sí mismos. Sentimientos y resentimientos de la nación. Encuesta nacional de identidad y valores,

Disponible en:

<http://www.losmexicanos.unam.mx/identidadyvalores/libro/html5forpc.html?page=0>

Fallas de origen.

## **Labores de inteligencia. Análisis de la primera captura de Ovidio Guzmán**

**Oswaldo Jaimes Álvarez\***

*Resumen:* Es necesario que se haga un análisis objetivo sobre un evento de la dimensión como lo fue la primera captura de Ovidio Guzmán López. Dicho escenario ejemplifica el nuevo actuar de los grupos criminales, el manejo de armamento de alto calibre y una estrategia territorial para debilitar el actuar de las Fuerzas Armadas Mexicanas y con ello frustrar su objetivo.

Se analizan los aciertos y errores en materia de inteligencia que las instituciones del Estado en compañía con los tres poderes tuvieron aquel 17 de octubre de 2019 en Culiacán Sinaloa. Se busca exponer algunos puntos clave del enfrentamiento y a manera de sugerencia proponer algunas iniciativas y elementos puntuales para el mejoramiento en materia de inteligencia.

*Palabras clave:* Fuerzas Armadas Mexicanas, Inteligencia, Armamento, Ovidio Guzmán, Estado.

### **Intelligence work. Analysis of the first capture of Ovidio Guzmán**

*Abstract:* It is necessary to make an objective analysis of an event of the same magnitude as the first capture of Ovidio Guzmán López. This scenario exemplified the new actions of criminal groups, the handling of high-caliber

---

\* Estudios de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México, Autor del libro “México Sonorizado 1994 -2020”, Ayudante de profesorado durante 3 años. Líneas de investigación: Narcotráfico, Seguridad Pública y Seguridad Nacional, Derecho Electoral. Secretario Administrativo en la Defensoría Pública Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

weapons and a territorial strategy to weaken the actions of the Mexican Armed Forces and thus frustrate their objective.

It is necessary to analyze the successes and errors in intelligence that the institutions of the State, in company with the three powers, had on October 17, 2019, in Culiacan, Sinaloa. It will seek to expose some key points of the confrontation and, as a suggestion, to propose some initiatives and specific elements for the improvement of intelligence.

*Keywords:* Mexican Armed Forces, Intelligence, Armaments, Ovidio Guzmán, State.

## **Introducción**

La primera captura y liberación de Ovidio Guzmán López marcó un episodio frustrante de matices negativos para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el gobierno en turno y, sobre todo, hacia la percepción de la sociedad en materia de seguridad. En el presente ensayo se buscará analizar las labores de inteligencia, examinar errores en la liberación y resaltar los aciertos en la reaprehensión de Ovidio Guzmán López, hijo del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera.

Es importante que se destaque la labor de recolección de información, su procesamiento y la consecución de la misión, la cual consistía en la captura con vida de Ovidio Guzmán López. Es evidente que este mismo suceso también expone carencias en labores de inteligencia, desde la cuestión jurídica hasta la cuestión mediática. Para ello, se debe dejar establecida la conceptualización del término “inteligencia”, es decir, el manejo correcto y objetivo de información, así como la antelación a cualquier escenario que pudiera representar desventaja o peligro para un grupo de personas, institución u organización.

### **1. Orígenes en Sinaloa**

No obstante, analizar objetivamente el primer suceso ocurrido el 17 de octubre de 2019 abona al correcto funcionamiento y manejo de información en posteriores eventos donde la seguridad nacional se pudiera encontrar vulnerada. De tal modo, mencionar el contexto histórico del estado de Sinaloa y su origen con el cultivo de la amapola y la marihuana es de suma importancia para entender cómo surgen organizaciones

criminales dedicadas al tráfico de sustancias, armas y demás actividades ilegales.

Inicialmente, la siembra y cultivo de la amapola y marihuana en Sinaloa se dio a partir de la Segunda Guerra Mundial, en un acuerdo entre Estados Unidos y México para abastecer al país del norte, el objetivo era sustituir el comercio con Asia debido al contexto que estaba ocurriendo en el mundo, puesto que, en el auge de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos no contaba con acceso a las vías que proveían el opio. Sin mencionar que el mismo opio ya se comercializaba en algunos otros estados de México, debido a una constante llegada de personas provenientes de China a territorio mexicano.

Aunque se ha considerado que el tráfico, distribución y consumo de opio se realizaba principalmente en la zona fronteriza norte, el noroeste del país y la Ciudad de México, éste también se efectuaba en Jalisco, especialmente en Guadalajara, del que también se culpaba principalmente a los ciudadanos de origen chino. En Guadalajara, en 1919, ya se consideraba que el vicio del opio empezaba a ser alarmante, y diarios como *El Informador* advertía que esta sustancia ya se vendía de manera clandestina en expendios públicos de tabacos, cantinas y otros establecimientos, incluso situados en el centro de la misma ciudad y que de manera alarmante muchos jóvenes “decentes” empezaban a probarlo de manera frecuente. El diario tenía la esperanza de que se combatiera tal vicio con la “*asiduidad y el éxito con que ha emprendido su campaña contra los garitos clandestinos*”<sup>1</sup>.

Una nota periodística publicada por el diario *El Occidental* informó que el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial afectó el contrabando del opio mexicano por la frontera norte de nuestro país. En esa nota, publicada en octubre de 1942 se informó que debido a ese fenómeno había más opio para contrabando en la ciudad de Guadalajara, señalando como el más importante traficante de opio a un individuo de nacionalidad china de nombre Juan (no se señala su apellido), quien unos días antes había comprado dos kilogramos de opio en Culiacán Sinaloa. A lo anterior se agregó que, como las drogas heroicas como la morfina, la heroína y otras

---

<sup>1</sup> Trujillo Bretón, Jorge Alberto. La casa del silencio: chinos y mexicanos en el mercado ilegal del opio y sus derivados en Guadalajara, Jalisco, 1917-1950. *Revista Internacional de Historia Política e Cultura Jurídica*. vol. 9, núm. 3, 2017 Universidad Federal Fluminense, Brasil. Pág. 369, tomado de: <https://www.redalyc.org/journal/3373/337353512011/337353512011.pdf>

no se hallaban en los mercados por haber sido suspendida su elaboración por motivo de la guerra, éstas fueron sustituidas por la marihuana y el opio.<sup>2</sup>

Se sabe que la demanda de drogas hacia México estaba sujeta a una gran presión de parte de Estados Unidos, especialmente por su necesidad en seguir teniendo abastecimiento de morfina, usada en los conflictos bélicos, la cual se vio más expuesta en la Segunda Guerra Mundial. Conviene subrayar que la geografía del territorio mexicano permitió que se llevara a cabo la urgencia de plantar drogas para el consumo y suministro de Estados Unidos.

Difícil resulta precisar fechas respecto a la iniciación del cultivo de la amapola adormidera en Sinaloa, pero sabido es que, en la década de 1940, y con motivo de la Segunda Guerra Mundial, se intensifica esta actividad con fines de tráfico en el municipio de Badiraguato, para abastecer de heroína a los Estados Unidos. Por datos precisos y fidedignos se enseñó el procesamiento del opio a un chino que radicaba en Jesús María, el cual se trasladó a Santiago de los Caballeros para transmitir a varias personas la técnica de procesamiento aprendida por él. Muy pronto aparecieron sembradíos de adormidera en todo el municipio.<sup>3</sup>

Ante ello, es importante destacar la manera en que México inicia en dicho contexto bélico sólo como un país que suministra la morfina de manera urgente o en una cuestión extraordinaria a Estados Unidos, y pasa a ser un país productor y distribuidor no sólo a su vecino del norte, sino a nivel global hoy en día. Uno de los puntos más críticos hacia los gobiernos mexicanos es la manera en que accedieron a realizar el plantío de drogas, más específicamente amapola y marihuana con fines de apoyar el consumo estadounidense, en segundo lugar, el desinterés para culminar el proceso anteriormente descrito, la opacidad para dismantelar el auge del narcotráfico y hoy en día el vasto incremento de los grupos criminales.

Concluyendo, el Estado mexicano permitió que una cuestión extraordinaria y fuera de las necesidades del país se estableciera como una actividad ilegal, acompañada del consumo interno en Sinaloa, personas con grandes adicciones, también un abandono al campesinado, extorsiones, amenazas, muertes y por ende la aceptación, costumbre y por

---

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 371.

<sup>3</sup> Ibid.

qué no, su único medio de ingreso de las personas que realizaban el plantío.

## **2. Organización criminal Cartel de Sinaloa**

En la misma línea, no se puede subestimar al Cartel de Sinaloa y su alto control territorial no sólo nacional sino también internacional, tampoco descartar como inactivo o con poco índice delictivo a dicho grupo criminal, sería un error tratar de reducir su poderío a bases estadísticas. El grupo criminal Cartel de Sinaloa ostenta poderío armamentístico operativo en el país y pasando sus fronteras, sigue siendo un enemigo público no sólo para las autoridades mexicanas, sino también para las autoridades estadounidenses. En su más reciente informe "2020 National Drug Threat Assessment (NDTA)" la DEA incluyó al grupo delictivo como una gran amenaza y como el segundo grupo criminal más peligroso de México.

El Cartel de Sinaloa tiene presencia significativa en 15 de los 31 estados mexicanos y en Ciudad de México, declara y controla la actividad del narcotráfico en varias regiones de México, particularmente a lo largo de la costa del Pacífico en el noroeste de México y cerca de las fronteras norte y sur de México. Adicionalmente, el Cartel de Sinaloa mantiene la huella internacional más amplia en comparación a otras organizaciones transnacionales criminales mexicanas, proporcionando al grupo una ventaja añadida sobre sus rivales. El Cartel de Sinaloa exporta y distribuye al por mayores cantidades de fentanilo, heroína, metanfetamina, cocaína y marihuana en los Estados Unidos por mantenimiento de centros de distribución en varias ciudades.<sup>4</sup>

Finalmente, es importante evidenciar el perfeccionamiento continuo de los grupos delincuenciales que habitan en la región, de manera más puntual, el denominado Cartel de Sinaloa. Se debe mencionar dicha organización criminal debido a que el reordenamiento y sucesiones al

---

<sup>4</sup> U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. 2020 Drug Enforcement Administration NDTA National Drug Threat Assessment. DEA. United States, March 2021. PP. 65. Tomado de: [https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment\\_WEB.pdf](https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment_WEB.pdf)

frente de dicho grupo han generado que los objetivos también cambien, puesto que hoy en día, parte de los trabajos de inteligencia se centran en la captura con vida de los líderes criminales del Cartel de Sinaloa, entre ellos los hijos de Joaquín Guzmán Loera, así como ocurrió con la reaprehensión de uno de ellos, Ovidio Guzmán López.

### **3. Modo operacional del Cartel de Sinaloa**

Otro tema por entender es la manera en que el Cartel de Sinaloa se ha configurado como una organización criminal con dotes empresariales, es decir, con una estructura vertical, pero a la vez con acuerdos entre sus líderes, dígame Ismael Zambada, Joaquín Guzmán, sus hijos, etc. El modo operativo a través del cual operan podría ser considerado como ejecutivo debido a la manera organizada y jerarquizada que emplean, pues el Cartel de Sinaloa tiene un esquema financiero que permite lavar dinero en diferentes ámbitos y en la parte social un constante acercamiento con la población, lo cual les permite tener movilidad, aprobación y protección dentro del mismo territorio, cuestión que dificulta el actuar de las fuerzas armadas mexicanas.

En cuanto a las labores de inteligencia, errores y aciertos en la liberación y reaprehensión de Ovidio Guzmán, la captura y liberación de Ovidio en 2019 se debe en gran medida a la peligrosidad del Cartel de Sinaloa, también que disponen de gran armamento, número de efectivos bajo su mando y el esquema de tipo alianza interna que conforman con otras células delictivas que brindan apoyo a la organización criminal. Estos elementos fueron determinantes para que la captura y traslado con vida del narcotraficante se viera dificultada. Con esto se pudo confirmar que el poder del Estado en materia de seguridad y de jurisdicción no fue lo suficientemente capaz para lograr el objetivo.

Ahora bien, el Estado personificado en instituciones como las Fuerzas Armadas Mexicanas, el Ejecutivo Federal y sus demás miembros de gobernación tanto estatal como municipal, deben garantizar el Estado de derecho dentro de sus territorios. En 2018, estos últimos puestos estaban a cargo del ex gobernador de Sinaloa, Quirino Ordaz Coppel, y el actual presidente municipal de Culiacán, Jesús Estrada Ferreiro. Ambos estuvieron presentes desempeñando su labor cuando ocurrió la captura y liberación de Ovidio Guzmán.

El presidente municipal aludió al ataque como un acto improvisado, fuera de lo común y en extremo particular a lo que día con día se acontecían en Culiacán. Por su parte, el gobernador de Sinaloa, Quirino Ordaz, señaló el suceso como un operativo sin preparación ni orden.

Esto resulta evidente, puesto que aún existe confusión respecto a cuáles fueron las órdenes y procedimientos para la captura de Ovidio Guzmán, si fue de manera improvisada, si hubo un entorpecimiento legal, etc. Lo que queda claro es la manera en que el crimen organizado logró adueñarse del territorio, minimizar a las Fuerzas Armadas Mexicanas, intimidar al gobierno titular y, sin duda alguna, mostrar que podrían volver a realizar un acto como el del 17 de octubre.

Ahora bien, en materia de inteligencia es preocupante y alarmante la falta de coordinación y comunicación de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). El Estado de derecho queda altamente fracturado si no se emplean estrategias que permitan la unión de los tres órdenes para hacer cumplir la ley y garantizar el bienestar de su ciudadanía. En cuanto al manejo de las instituciones, principalmente las de inteligencia y seguridad, el orden es de suma importancia, si no existe dicho control y jerarquía pueden derivar en actos ilegales, arbitrarios y que muestran la ausencia de mandato. Mantener la estabilidad y unión de los tres poderes demuestra un Estado de derecho legítimo y soberano.

La liberación de Ovidio Guzmán López representó un problema para las instituciones de seguridad mexicanas, no se podía anteponer el logro de la captura de un criminal, antes de la vida de las y los militares, civiles y demás cuestiones como el caos y estabilidad de un estado miembro de la República Mexicana. Así pues, ante el constante crecimiento armamentístico y de personal de los grupos criminales, se busca evitar un nuevo suceso donde los objetivos no se cumplan y corran riesgo personas inocentes y febriles sirvientes de la nación.

No cabe duda de que el Estado mexicano se vio rebasado en el despliegue de las unidades, el trabajo de inteligencia, la prospectiva de escenario y definitivamente el manejo de información. Independientemente de dichas acciones mal logradas, se debe de volver a generar un análisis pertinente y riguroso de cómo funcionan los grupos criminales hoy en día, cómo es el esquema de intimidación que utilizan, la forma de reclutamiento, la disponibilidad de armamento, su capacidad y

manejo de éste y su estructura vertical, incluso en algunos casos de manera horizontal.

La primera captura de Ovidio Guzmán López debe ser considerada como un ejemplo del nuevo sistema que adoptan los grupos criminales; utilizan la extorsión o chantaje como su principal arma de convenio, negocian con la vida de personas civiles que pueden tener sometidas, vulneran los bienes de las personas que no están involucradas y utilizan a su favor establecimientos como gasolineras, altamente peligrosas debido al combustible inflamable. También su despliegue y extorsión incluye los centros de aglomeración de gente, es decir, utilizan escuelas, hospitales, centros comerciales e incluso prisiones, como fue el caso del penal de Aguaruto, Sinaloa, donde hubo fuga masiva de reos mientras se llevaba a cabo la captura de Ovidio Guzmán.

Dicho lo anterior, la captura del hijo de Joaquín Guzmán generó un saldo negativo para las Fuerzas Armadas Mexicanas, no en el número de sus miembros, sino en el aspecto mediático y la gran desaprobación de la sociedad mexicana, así como también de algunos medios de comunicación. En cuanto a las cifras que reveló la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se puede apreciar el total del daño causado en aquel acontecimiento de Culiacán el día 17 de octubre de 2019.

Lastimosamente los integrantes del Cartel de Sinaloa lograron su objetivo de liberar con vida al menor de los Guzmán, también lograron difundir terror en los habitantes de la zona y mostraron las deficiencias en materia de seguridad nacional, la ausencia de las autoridades y el mal manejo improvisado ante una circunstancia de suma dificultad.

De parte de las autoridades mexicanas, Alfonso Durazo, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, mencionaba lo siguiente horas después del suceso: “Con el propósito de salvaguardar el bien superior de la integridad y tranquilidad de la sociedad culiacanense, los funcionarios del Gabinete de Seguridad acordamos suspender dichas acciones.”<sup>5</sup> Estas primeras declaraciones hacían creer que la decisión había sido tomada con total convicción y haciendo un análisis de los posibles desenlaces.

Sin embargo, al día siguiente, el presidente Andrés Manuel en su habitual conferencia matutina, mencionó que él había tomado la decisión

---

<sup>5</sup> Mandujano Tovar, Rocío. TELEVISIA NEWS. Guardia Nacional fue agredida en Culiacán, informa Durazo. Crimen y seguridad. 17 de octubre de 2019. Consultado el día 28 de febrero de 2022. Tomado de: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/guardia-nacional-agredida-culiacan-durazo/>

de liberar a Ovidio Guzmán, esto bajo la premisa de que corrían riesgo demasiadas vidas inocentes, cerca de 200 personas. “La decisión la tomó el gabinete de seguridad, de manera conjunta, los secretarios de la Defensa, de Marina, de Seguridad Pública. Yo respaldé esa postura porque considero que lo más importante es la protección de las personas.”<sup>6</sup>

Dichas declaraciones generaron confusión debido a que meses después, el presidente contradecía las declaraciones del secretario Durazo; en su conferencia matutina celebrada en Sinaloa, el presidente se adjudicó la responsabilidad de haber liberado al entonces detenido Ovidio, debido a que desataría una confrontación desastrosa. Finalmente, la liberación de cualquier delincuente generará polémica, tiene que haber un sustento concreto para interrumpir dicha operación.

No se debe olvidar que lo ocurrido el 17 de octubre de 2019 en Sinaloa tuvo algunas características ilegales en materia jurídica, pues el dejar libre a un delincuente infringe la ley. No obstante, está plenamente justificado el actuar de las Fuerzas Armadas Mexicanas, las cuales se encontraban amenazadas y retenidas por miembros del Cartel de Sinaloa, además de las amenazas a las zonas habitacionales donde viven las familias de los militares en Culiacán.

Ahora bien, a manera de cierre, se debe destacar la heroica labor de las Fuerzas Armadas Mexicanas, quienes tuvieron el valor de afrontar y lograr la captura del criminal, también se debe entender que la decisión de liberar a Ovidio Guzmán López no fue nunca con una intención de beneficiar a los grupos armados o un acto servicial, simplemente al no existir un plan concreto y trabajo de prospectiva de la situación en la que se encontraban las autoridades decidieron priorizar la calma y estabilidad de la sociedad residente de Culiacán. Esto sin dejar de trabajar en una nueva captura de los demás criminales y del mismo Ovidio.

#### **4. Estrategia y escenarios futuros**

Lo antes mencionado alude a la falta de coordinación y comunicación dentro de los tres poderes al momento de capturar a Ovidio Guzmán en

---

<sup>6</sup> CNN español. AMLO: La decisión de liberar a Ovidio Guzmán se tomó para salvar vidas. México. 18 de octubre de 2019. Consultado el día 28 de febrero de 2022. Tomado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/18/amlo-la-decision-de-liberar-a-ovidio-guzman-se-tomo-para-salvar-vidas/>

2019, especialmente el ejecutivo y el judicial; pues ambos no lograron brindar una respuesta única que permitiera entender la liberación del narcotraficante.

De manera paralela, una de las razones de aquel fallido operativo radica en la ausencia de un propósito o estrategia lineal, es decir, la necesidad de crear un esquema que no esté sujeto a una administración presidencial o a un partido político, sino que se presente como un plan nacional independiente, que permita ir progresando sin un marco temporal de seis años. Dicha conclusión surge debido a que se han presentado diferentes propuestas desde que se visibilizó la delincuencia. Se han hecho cambios administrativos, ajustes de presupuesto, desaparición de organizaciones y a su vez la creación de otras. Todas esas variantes no permiten continuar con un rumbo que no se altere cada vez que hay un nuevo presidente.

La importancia de la inteligencia en relación con este suceso radica en el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado. La anticipación es vital, el uso correcto de la información evitará que se vulnere la soberanía, el Estado de derecho y con ello se fracase en la conclusión del objetivo según sea el caso. Es importante que exista la coordinación y unificación de los tres poderes, esto con el objetivo de que se dote de poder a las instituciones, se creen estructuras administrativas y operativas que no sólo funcionen limitadamente en un rango de tiempo, sino perduren y se siga una línea de acción.

Las labores de inteligencia no se deben reducir o encuadrar a los grupos delincuenciales, sino también enfocar las estrategias en demás problemáticas que presenta la nación, en cualquier escenario que afecte a la seguridad pública y nacional. Evidentemente las acciones llevadas a cabo con mayor estrategia, preparación y anticipación aumentarán las posibilidades de contener y superar las adversidades que aparezcan en los diferentes escenarios.

Es un hecho que se tienen que encontrar alternativas para evitar que las organizaciones criminales intenten debilitar al poder estatal, garantizar la seguridad y vida de las personas, así como de sus bienes, es una tarea fundamental. Lo ocurrido en Culiacán, Sinaloa el día 17 de octubre de 2019 es un capítulo en la historia mexicana que servirá para marcar un antes y después no sólo en el actuar de las Fuerzas Armadas Mexicanas y sus instituciones del Estado, sino también en las del narcotráfico.

La conclusión es clara y concisa, la ley debe estar modificándose constantemente dependiendo de la sociedad, mostrando que existe un marco legal que respetar y hacer valer. A la par, los diferentes planes de acción en materia de inteligencia deben hacer lo mismo y mantenerse lineales y en constante perfeccionamiento. Es importante mantener un Estado de derecho con bloques de seguridad y estructura legal que no se estanque y permita su progreso y reformación paulatinamente, en todo momento analizando las adversidades a las que enfrenta

Una vez que se ha concluido las adversidades que presenta el Estado frente al combate al narcotráfico, es pertinente elaborar algunas propuestas a favor de las instituciones y, por ende, de la seguridad, todo lo anterior con base en la legalidad y aumentando el nivel de debate en la misma materia.

Se debe comprender que los enfrentamientos no serán con las mismas personas de hace 30 o 40 años, ayudará a actualizar y adiestrar al personal del Estado. No cabe duda de que la nueva generación de narcotraficantes es más violenta y podría hablarse de otra reconfiguración criminal cuando los capos de mayor historia terminen arrestados o pierdan la vida. Sin duda alguna, las Fuerzas Armadas Mexicanas deberán anticiparse a tales eventos por medio de la inteligencia.

Se ha reiterado la necesidad de actualizar la forma en que se perciben a los grupos criminales, puesto que estas organizaciones ya no actúan ni se desarrollan de la manera que se conocía tradicionalmente, donde evadían cualquier actividad que pudiera generar que se les fotografiara, salir en público o revelara algún indicio de sus paraderos. En todo momento delinquiendo desde el anonimato mayormente posible, traslados cortos y pasadizos entre propiedades que les dieran un fácil escape.

En la misma línea, la mayor parte de los capos mexicanos vivían dentro de sus ranchos o haciendas, algunas lujosas y otras con sólo lo básico y necesario para pasar la noche. Usualmente ocultándose en la sierra o en colonias peligrosas y de difícil acceso. No se acostumbraba a ver a los narcotraficantes usando ropa de las más altas marcas, mucho menos portar autos lujosos, ni tampoco contaban con el gran suministro armamentístico que hoy en día tienen en su poder, al igual que los autos modificados y mucho menos el poder presumir dichos bienes en sus cuentas de redes sociales, las cuales todavía no existían.

Concretamente, Ovidio Guzmán en compañía de sus hermanos representa la nueva generación de narcotraficantes, los cuales se pueden caracterizar por mostrar públicamente a través de sus redes sociales el tipo de vida que llevan, la manera en que siguen haciendo crecer sus riquezas y por supuesto, dotados de una normalización de la violencia, un esquema de trabajo tipo empresarial y admiración de personas civiles que en ocasiones les brindan protección y vigilancia.

Conviene subrayar la manera en que los grupos criminales han reformado su manera de actuar, es decir, los delincuentes que se enfrentan hoy en día a las Fuerzas Armadas Mexicanas son personas altamente violentas, que muestran actitudes agresivas en su actuar, también que tienen un concepto de la violencia normalizada y parte de sus días. A esto hay que sumarle el manejo de tecnología y armamento que disponen, sin duda alguna es una nueva faceta de los grupos criminales a comparación de los establecidos en el siglo anterior.

De este modo, el constante aprendizaje también conlleva entender que los grupos criminales no son estáticos en su manera de operar, sino que están en constante cambio debido a la presión que ejercen sobre ellos las instituciones de seguridad, se debe señalar que estas organizaciones criminales actuales no presentan el mismo modelo de distribución de drogas que en el siglo pasado, tampoco usan el mismo equipo armamentístico básico de los años noventa, mucho menos se ocultan en el anonimato, ahora su modo de vida y delitos lo comparten en redes sociales, donde en gran medida invitan a que civiles se sumen a dichas organizaciones criminales.

Se debe prestar atención a posibles escenarios futuros en que los grupos criminales utilicen el mismo esquema de presión y chantaje hacia cualquier institución del Estado. Otro factor que no se puede dejar a un lado es la cuestión de posibles infiltraciones, escape de información y personal ligado a actos delincuenciales, los cuales pudieran pertenecer también a cualquier grupo delictivo.

Se debe establecer que la inteligencia debe anteponerse, prevenir, anticipar a cualquier desenlace negativo; el suceso ocurrido el día 17 de octubre de 2019 en Culiacán, Sinaloa, pareciera ser un ejemplo de errores tácticos, coordinación e impresión al no contar con el desenlace que se enfrentarían las Fuerzas Armadas Mexicanas. Así que es necesario que las estrategias no busquen generar reparación, sino que se busque la prevención y la permanencia del Estado de derecho.

Retomando el tema central que es la inteligencia y en ese sentido de cómo se han reconfigurado los carteles criminales, las instituciones dedicadas al estudio y elaboración de las estrategias de seguridad deben extender el parámetro de escenarios que utiliza el crimen organizado para el reclutamiento de algunos de sus integrantes, es decir, actualizar las investigaciones y contemplar nuevos espacios donde se pudieran llevar a cabo.

Por ejemplo, el uso de las redes sociales e incluso videojuegos han servido de plataformas para lograr inducir a nuevos miembros a sus diferentes trabajos dentro de la organización. Las personas responsables de dichas cuentas comparten su estilo de vida, viajes, cantidades de dinero, compras que realizan y armamento que portan, todo esto con el fin de que personas les contacten y busquen adquirir el mismo modo de vida a costa de su vida y de terminar con las de los demás. Es en estos nuevos sistemas de reclutamiento, donde la inteligencia debe prestar atención y anticiparse.

## **5. Sugerencias y conclusiones**

A manera de conclusión, profundizar en el tema de las instituciones es importante y con gran peso cuando de salvaguardar el Estado se refiere. Una de las corporaciones con más adversidades es la estructura policiaca, su labor es fundamental para el orden, manejo y respeto del Estado de derecho. Brindar constantemente herramientas que permitan una mayor fuerza, reacción y sabiduría de cómo hacer valer la ley es un requerimiento que toda sociedad debe emplear no sólo en el cuerpo policiaco sino en todas las instituciones que velan por la seguridad. Una policía altamente calificada y en constante aprendizaje mejorará no sólo en cuestiones de alto peligro sino también en operaciones básicas en contacto con la población, desde indicaciones y recomendaciones hasta la protección y resguardo de la vida misma.

La profesionalización policial es uno de los Ejes Rectores contemplados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 47, fracción II, VI, y XVI. La idea de profesionalizar a los elementos policiales surge como una necesidad sentida de la sociedad mexicana de eliminar la

corrupción en las corporaciones policiales, profesionalizar su labor y contar con estándares de calidad en su desempeño.<sup>7</sup>

Como bien se señaló anteriormente, la profesionalización trabaja en conjunto con la calidad, puesto que esta última se verá reflejada en el desempeño con la sociedad, también en condiciones que puedan causar vulnerabilidad a la ley misma, la calidad permitirá sobrellevar de mejor manera cualquier adversidad presente. Ahora bien, la misma profesionalización no sólo sirve para dotar de mayores herramientas al cuerpo policiaco, sino también para reconocer su trabajo y otorgar ascensos, reconocimientos e incluso incentivos por desempeñar correcta y satisfactoriamente su labor en torno a la prevención y seguridad en las calles.

En cuanto al trabajo de inteligencia dedicado a las organizaciones criminales, el estudio debe estar enfocado primordialmente en las nuevas caras que manejan dichos grupos criminales, esto no quiere decir que se abandone el objetivo de la captura de los miembros de los cárteles tradicionalmente buscados. Sino que todos los elementos que antes se han mencionado deben estar implementados y tomados en cuenta para la elaboración de planes de acción en contra de delincuentes que no sólo se dedican al tráfico de sustancias ilegales, sino también a otros delitos como lo es el sicariato, secuestro, extorsión, etc.

La importancia de centrarse en las nuevas generaciones delincuenciales en materia de la inteligencia radica en la anticipación de los posibles escenarios, contemplar que la herencia criminal podría pasar a manos de personas que han crecido expuestas y normalizadas en un contexto violento y delincuencial. En gran parte viviendo las disputas territoriales de los grupos criminales y que muy probablemente han sido miembros de alguna estructura criminal desde la infancia o juventud, logrando consolidarse y ejerciendo el poder de líderes hoy en día. Son personas que su realidad está basada en una vida la cual estuvo llena de violencia, donde las drogas y armas estuvieron en sus manos desde temprana edad.

Aún con todo lo anterior, comprender que los grupos criminales se han reconfigurado ayudará a diseñar y mejorar iniciativas de inteligencia

---

<sup>7</sup> Alberto Cruz Juárez: “La educación virtual y la profesionalización policial en México. El caso del centro de estudios e investigación en seguridad.”, Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo, ISSN: 1989-4155 (vol. 13, N.º 4 abril 2021, pp. 39). Tomado de: <https://www.eumed.net/es/revistas/atlante/2021-abril/educacion-virtual-México>

en contra de los grupos criminales, sabiendo que poseen nuevas formas de actuar y que no se están enfrentando a los mismos capos de hace 20 o 30 años. Las Fuerzas Armadas Mexicanas deben tener en cuenta que estos grupos criminales ya no portan armamento básico, que logran utilizar objetivos como escuelas, unidades habitacionales, prisiones y gasolineras a su favor, de modo que el territorio juegue a su favor y en contra del Estado.

Estos problemas cada vez son más frecuentes en las organizaciones criminales de hoy en día, incluso dentro de carteles poderosos y de historia en nuestro país, tales como el Cartel de Sinaloa, quienes conllevan un posible doble liderazgo, encabezado por Ismael Zambada alías “El Mayo”, también la estructura comparte poder con los hijos de Joaquín Guzmán Loera alías “El Chapo”. Estos últimos encabezados y reconocidos bajo los nombres de Archivaldo Guzmán, Alfredo Guzmán y Ovidio Guzmán, quienes a su célula delictiva le han otorgado el nombre de “La Chapiza”.

En la misma línea, el Cartel de Sinaloa también tiene poder político, basta con mencionar los antiguos casos de los ex gobernadores de Sinaloa y su relación con el grupo delictivo de la entidad. Hoy en día también han podido configurarse como una organización con ciertas apreciaciones de la población local, esto a través de insumos, regalos e incluso obras benéficas para los pueblos y colonias del estado, dígase despensas alimenticias, ropa, bienes, efectivo, escuelas, hospitales y hasta pavimentado.

Es evidente que el Cartel de Sinaloa por diferentes motivos y principalmente los legales nunca podría competir bajo ese nombre en unas elecciones, sin embargo, llevan a cabo todo un proceso que pareciera de manera electoral para captar la aprobación de la gente locataria, además de efectuar un modelo empresarial en el aspecto financiero, también desarrollan una propaganda de tipo electoral, esto, reiterando su nula participación en el ejercicio.

Finalmente, queda agradecer a las Fuerzas Armadas Mexicanas por su gran labor hacia el país y su compromiso por brindar seguridad al interior del Estado. La labor de inteligencia tiene que tomar un lugar primordial en la agenda de seguridad no sólo del presente sexenio, ni tampoco limitar su accionar a escenarios de seis años, sino formar una estructura de temporalidad continua, tomando en cuenta todas las adversidades que representan las nuevas generaciones delincuenciales.

## BIBLIOGRAFÍA

- CNN español. AMLO: La decisión de liberar a Ovidio Guzmán se tomó para salvar vidas. México. 18 de octubre de 2019. Consultado el día 28 de febrero de 2022. Tomado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/18/amlo-la-decision-de-liberar-a-ovidio-guzman-se-tomo-para-salvar-vidas/>
- Cruz Juárez, Alberto (2021). “La educación virtual y la profesionalización policial en México. El caso del centro de estudios e investigación en seguridad.”, Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo, ISSN: 1989-4155 (vol. 13, N.º 4 abril 2021, pp. 39). Tomado de: <https://www.eumed.net/es/revistas/atlante/2021-abril/educacion-virtual-México>
- Mandujano Tovar, Rocío. TELEVISA NEWS. Guardia Nacional fue agredida en Culiacán, informa Durazo. Crimen y seguridad. 17 de octubre de 2019. Consultado el día 28 de febrero de 2022. Tomado de: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/guardia-nacional-agredida-culiacan-durazo/>
- Trujillo Bretón, Jorge Alberto. La casa del silencio: chinos y mexicanos en el mercado ilegal del opio y sus derivados en Guadalajara, Jalisco, 1917-1950. Revista Internacional de Historia Política e Cultura Jurídica. Vol. 9, núm. 3, 2017, Universidad Federal Fluminense, Brasil. PP. 369. Tomado de: <https://www.redalyc.org/journal/3373/337353512011/337353512011.pdf>
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. 2020 Drug Enforcement Administration NDTA National Drug Threat Assessment. DEA. United States, March 2021. PP. 65. Tomado de: [https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-00821%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment\\_WEB.pdf](https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-00821%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment_WEB.pdf)

## **Defensa Nacional y Política Exterior del Estado mexicano en la perspectiva de Hans J. Morgenthau: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**

**Edgar Ortiz Arellano\***

*Resumen:* La defensa nacional y la política exterior son temas estratégicos para los decisores de las políticas públicas en seguridad nacional, debido a que constituyen la base para asegurar los intereses nacionales y supervivencia del Estado. Para ello, es necesario un profundo conocimiento de la política global y de instrumentos explicativos del sistema internacional como lo es el enfoque realista, de ahí que el objetivo de este artículo fue el analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 del gobierno mexicano en sus apartados de seguridad nacional y política exterior, bajo la perspectiva del concepto de interés nacional de Hans J. Morgenthau. En esta lógica se realizó un análisis de contenido, del cual se obtuvo como conclusión central que existe poca presencia de la postura realista y de objetivos en materia de defensa vinculados a esa propuesta teórica y predomina en términos generales los principios enunciados en el artículo 89 de la Constitución Política del país.

*Palabras clave:* Defensa; interés nacional; Morgenthau; políticas, realismo.

---

\* Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo. Actualmente es profesor en el posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesor en el doctorado en administración pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Es integrante del comité asesor de Seminario Universitario de Estudios sobre Democracia, Defensa, Dimensiones de la Seguridad e Inteligencia (SUEDDSI), de la UNAM; así como miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII). Sus líneas de investigación son: seguridad nacional; terrorismo; biopolítica como arte de gobierno; y sistemas de partidos, temas sobre los cuales tiene varias publicaciones arbitradas.

## **National Defense and Foreign Policy of the Mexican State in the perspective of Hans J. Morgenthau: National Development Plan 2019-2024**

*Abstract:* National defense and foreign policy are strategic issues for public policy makers in national security, because they constitute the basis for ensuring national interests and survival of the State. To do this, a deep knowledge of global politics and explanatory instruments of the international system such as the realist approach is necessary, hence the objective of this article was to analyze the National Development Plan 2019-2024 of the Mexican government, in its sections on national security and foreign policy, from the perspective of Hans J. Morgenthau's concept of national interest, in this logic a content analysis was carried out from which the central conclusion was obtained that there is little presence of the realistic position and objectives in matters of defense linked to that theoretical proposal, and predominates in general terms, the principles enunciated in article 89 of the Political Constitution of the country.

*Keywords:* Defense; national interest; Morgenthau; policies, realism.

### **Introducción**

La seguridad nacional, defensa y política exterior son temas estratégicos para asegurar la sobrevivencia y permanencia del Estado, de ahí que es necesario que los gobiernos al formular sus políticas en esta materia realicen los análisis y evaluaciones de las condiciones externas como internas a las que se enfrenta la nación, así como los medios más pertinentes para lograr sus objetivos e intereses en aras del bienestar general de la población y de la estabilidad de las instituciones políticas y económicas. Existe de manera intrínseca una obligación por parte de la clase gobernante de garantizar la continuidad de vida de un país y ello conlleva la utilización de todos los recursos con lo que cuenta para lograrlo.

Bajo esta lógica los decisores y hacedores utilizan marcos teóricos de referencia que les ayudan a comprender los aspectos esenciales y fundamentales de la realidad a la que se enfrentan tanto en sus asuntos internos como en el ámbito exterior (Parsons, 2012: p. 275-77). En esta última dimensión, la comprensión de la política internacional, las fuerzas que en ella intervienen, los conflictos militares, las condicionantes geopolíticas, las tendencias mundiales en los factores económicos y tecnológicos (Sousa y Durão, 2021), es esencial para determinar las

estrategias, objetivos y acciones posibles que puede un Estado lograr. Las fuerzas armadas de todos los países se afrontan a escenarios de incertidumbre, riesgo y situaciones de emergencia o incluso guerra que deben de enfrentar junto con la sociedad (Liwång, et al., 2023: p. 401). Los encargados de política exterior necesitan conocer con precisión los factores que influyen en el escenario internacional y en el comportamiento de los actores estatales y no estatales.

Hans J. Morgenthau, es uno de los exponentes más relevantes del realismo en las relaciones internacionales, sus seis principios con respecto a este enfoque teórico y sus trabajos sobre conceptos como interés nacional y política exterior son esenciales para comprender los temas de seguridad y defensa nacional, con especial énfasis en la explicación de la violencia, guerras y conflictos que existen en un mundo que ha intentado construir un sistema internacional de interacciones basadas en la cooperación, el desarrollo, búsqueda de tópicos comunes y paz en general, pero no ha sido así, de ahí la necesidad que el pensamiento de este pensador de las relaciones internacionales, sea revisado para rescatar elementos que aporten a las políticas que México realiza para lograr las aspiraciones que le son benéficas para su prosperidad y permanencia.

En el caso mexicano, sus políticas en materia de seguridad nacional y en particular de defensa y su vínculo con la política exterior, están determinadas por el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) y por el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en turno, este último es el documento rector de las políticas públicas de cada administración sexenal y en el cual deben estar plasmados los intereses y objetivos nacionales de cada tema de importancia para el país. De ahí que el objetivo del presente artículo fue analizar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 del gobierno mexicano en sus apartados de seguridad nacional y política exterior bajo la perspectiva del concepto de interés nacional de Morgenthau. Para ello se realizó una revisión de literatura especializada, así como un análisis de contenido que se basó en buscar conceptos o frases claves que pudieran indicar indicios con respecto a los intereses nacionales en materia de defensa y política internacional que el Estado busca, y que se encuentren alineados al pensamiento de Morgenthau entendido éste como una herramienta que puede ayudar a los decisores de políticas en México.

En la primera parte de este trabajo, se hace una revisión sobre el enfoque teórico de Morgenthau, especialmente sobre el tema de interés

nacional, posteriormente se describen las condiciones de violencia y conflicto en la actualidad en el ámbito internacional poniendo énfasis en los temas bélicos; después, se analizó la argumentación del PND 2019-2024 y por último se presentan las conclusiones donde se determinó que existe un contenido reducido y ambiguo con respecto a defensa y seguridad (en términos del realismo) y una continuidad en los preceptos de política exterior que México ha postulado desde el siglo XX.

### **Morgenthau y el interés nacional**

Hans J. Morgenthau, es considerado como uno de los principales pensadores de la teoría realista de las relaciones internacionales, la cual coloca en el centro de estudio al Estado-Nación como actor fundamental de la política mundial, que en ocasiones se puede asemejar al estado de naturaleza hobbesiano (Dante, 2006; Gaspar, 2013), que se caracteriza por una condición permanente de incertidumbre, guerra e inestabilidad donde predomina el más fuerte. Para el realismo político, son importantes los componentes de racionalidad, objetividad y no valoraciones emocionales en los análisis o decisiones que se pudieran realizar (Tickner, 1988: p. 431), en un contexto conflictivo o mejor dicho en un espacio con una tensión permanente por lograr equilibrios lo que implica considerar:

“[...] que el mundo, imperfecto desde un punto de vista racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar al mundo, se debe trabajar con estas fuerzas y no contra ellas. Al ser el nuestro un mundo de intereses opuestos y conflictivos, los principios morales nunca pueden realizarse (Morgenthau, 1986: p. 11).

Morgenthau considera como un elemento relevante el cálculo racional (más no en el racionalismo ilustrado, que deriva en el idealismo) de las capacidades de poder que cada nación tiene, evitando caer en la falacia de que existe únicamente un factor que pueda llevar a proyectar su poderío en el tiempo y en el espacio, el no hacer las consideraciones pertinentes provoca un mal diseño en la política exterior y de defensa que puede orillar al declive (Kostagiannis, 2014: p. 518). El reduccionismo a factores mínimos que influyen en el contexto mundial genera que las potencialidades de un país sean orientadas de manera incorrecta y más si las evaluaciones que realizan los estadistas para determinar la política

exterior, la proyección del poder y la defensa nacionales, ignoran, según Morgenthau (1986: p. 12), la premisa de que los intereses de una nación se traducen en poder y en un constante esfuerzo por lograr sus objetivos y garantizar la supervivencia nacional con respecto de los otros entes estatales. Para este pensador, con base en Molloy (2004: pp. 1-2), la política internacional está dominada por la primacía del poder como verdad última en las interacciones que se presentan, debido a que éste impregna y penetra todo el tejido social de la existencia humana.

El pensamiento de Morgenthau con respecto al realismo político se puede resumir en sus seis principios (véase tabla 1).

| <b>Tabla 1. Los Seis Principios del Realismo, según Hans Morgenthau</b> |  |
|---|--|
| 1   | El realismo político obedece a leyes objetivas que se encuentran vinculadas a la naturaleza humana.  |
| 2   | El realismo político tiene como brújula el concepto de interés en su dimensión de búsqueda de poder en la política internacional.  |
| 3   | La definición de intereses depende de cada circunstancia, tiempo y espacio, por lo que éstos pueden cambiar.   |
| 4   | El realismo político considera en la dimensión en función de cómo ésta ayuda a conseguir los objetivos nacionales, por lo tanto su aplicación no responde a situaciones abstractas, sino a circunstancias concretas que son estratégicas para el Estado. |
| 5   | Los principios morales de una nación con respecto a la política internacional no necesariamente coinciden con los valores universales.   |
| 6   | Hay una diferencia sustantiva entre realismo político y otras dimensiones de estudio, de ahí que sostenga su autonomía con respecto a otras escuelas.  |
| Morgenthau, 1986: pp. 12-24. Elaboración propia.                        |  |

El comportamiento que las naciones tienen en sus relaciones internacionales está condicionado por elecciones de carácter humano con una moralidad específica para cada situación (Murray, 1996: pp. 106-107), aunque también es cierto que se encuentra encuadrada en un tipo de objetividad que toma los hechos tal cual se presentan y son a su vez filtrados por el interés nacional, lo cual le da un sesgo definitivo hacia el pragmatismo y marcando una clara diferencia con el idealismo (Carvajal, 2007: p. 261), un mundo en paz y con prosperidad es siempre deseable, pero su construcción se sostiene a partir de las fuerzas reales que están en pugna y que en aras de su propio bienestar encuentran puntos de equilibrio

que le permiten crear condiciones donde la agresión y violencia son poco rentables para la obtención de preeminencias y poder. Sin embargo, está “la constante posibilidad de guerra, así como en la continuidad en la calidad de la amenaza que un determinado país podría enfrentar” [traducción propia] (Gellman, 1988: p. 254). La moral del Estado entonces debe ser adaptada a lo mejor para él, en este sentido, Nietzsche señala que la moral es producto de la costumbre y su obediencia a ésta, lo cual restringe la libertad (2019: pp. 34-35), por lo tanto, el Estado no puede guiarse por tradiciones o formas morales que atenten en contra de sí mismo, aun cuando ello implique una penalidad por parte de la comunidad internacional.

El interés nacional, como punto relevante de reflexión del realismo político que propone Morgenthau en sus seis principios, está definido por la clase política y puede verse reflejada en los documentos fundacionales, normatividad vigente o planes y programas de política pública. Por otra parte, estos intereses a su vez reflejan las aspiraciones, ideales y valores, que un pueblo tiene (National Interest, 1985: p. 1), así como los parámetros que utiliza para garantizar su bienestar y seguridad en el contexto internacional, frente a posibles amenazas que impidan su realización como Estado. El interés nacional desde la perspectiva realista a su vez se encuentra ligado al poder nacional, el cual para Morgenthau (1986), se vincula a una serie de factores como lo son la geografía, los recursos naturales, la población, el bagaje cultural de la nación, producción industrial, fuerzas armadas, calidad del gobierno y sus capacidades diplomáticas, entre otras. Ahora bien, también es importante señalar que se está pensando en la actividad externa del Estado, es decir, en su interacción con otros agentes a nivel internacional y, por lo tanto, las dinámicas y acciones internas ayudan a sostener el esfuerzo hacia el exterior (Mehmood, 2022). Interés nacional, es buscar oportunidades, prevenir amenazas, no seleccionar aquello que pudiera dañar al Estado o acendrar las posibles condiciones asimétricas con otros Estados (Massolo, 2020).

Es importante enfatizar que la búsqueda del interés nacional en el ámbito internacional, es autónomo de las condiciones de la lucha política, ya que la sobrevivencia del Estado está por encima de la competencia de facciones locales y, por consecuencia, los asuntos defensivos y de política exterior opera bajo parámetros diferentes con el fin de asegurar una posición de ventaja en las relaciones con otros países, es decir, “[...] su

comportamiento internacional se verá afectado por su posición en el – anárquico– sistema internacional, y no por su composición interna y la relación dialéctica entre actores políticos con intereses contrapuestos situados dentro de un mismo país” (Pagán, 2021: p. 217).

El esfuerzo en política exterior y defensa que realizan los Estados debe aspirar a lograr sus fines, pero eso no implica una lógica bélica que lo lleve a la constante beligerancia, de hecho, si todas las naciones siguieran esa misma línea de acción, el ámbito internacional sería un caos de perpetua violencia, lo cual no podría generar condiciones para el comercio, la cultura, el desarrollo y la vida humana estaría en esos términos en una amenaza permanente de autodestrucción:

[...] comprender los límites del poder del Estado puede reducir el conflicto, al no proteger lo que es más importante para ellos, los Estados deben evitar las disputas destructivas que resultarán de no respetar los intereses vitales de los demás. Los realistas han sostenido durante mucho tiempo que la diplomacia y la empatía son herramientas vitales del arte de gobernar (Jervis, 1998: p. 986).

Para Navari (2016: pp. 47-48), el interés nacional en Morgenthau, era un marco de referencia para garantizarle congruencia a la política exterior estadounidense de mitad del siglo XX, que se enfrentaba al creciente poderío de la Unión Soviética, pero en realidad tiene un mayor alcance, ya que su campo de acción se relaciona con el arte de gobernar, con las capacidades que tienen los encargados de dirigir una nación en la resolución de problemas y en la defensa de los objetivos nacionales ante agentes hostiles (Morgenthau, 1946: p. 1080), esto debido a que la política es el espacio de la incongruencia, la contingencia y no necesariamente muy racional en términos del arreglo de intereses para todos los actores, de ahí la importancia de la sabiduría práctica (Thomson, 1980: p. 530). Esto no excluye, como ya se ha señalado, el cálculo racional del Estado, al contrario, éste necesita de una serie de parámetros definidos con procesos científicos, que estén acompañados de la experiencia y pericia de los decisores políticos que definen los fines y medios que se pueden lograr con las capacidades que se tienen y reconocer que la conducta del sistema internacional, opera bajo cuatro premisas, según Barkawi al comparar a Morgenthau con Weber (1998: p. 163): 1) que en ocasiones el poder coercitivo se usa para asegurar los valores nacionales; 2) la seguridad del

Estado es una prioridad; 3) los intereses de una nación van más allá de los beneficios materiales; y 4) muchos de los acontecimientos que le ocurren a un país no son determinados por la clase dirigente.

Es necesario aclarar, que los objetivos e intereses nacionales de cada país son diversos, para Waltz pueden ser “[...] desde la conquista del mundo; otros a una hegemonía, local; otros pueden apuntar no a una hegemonía, sino al deseo de que simplemente, los dejen en paz. Un elemento común en las aspiraciones de todos los Estados es el deseo de sobrevivir” (2007: p. 219), por consecuencia las naciones presentan diversas conductas y modos de actuar, asimismo desarrollan políticas defensivas, militares y de política exterior con base en esos intereses que pudiesen coincidir o no con una postura basada en el enfoque realista, pero este cálculo de objetivos lo debe realizar con una exhaustiva evaluación del sistema internacional y las potenciales amenazas que se ciernen sobre el Estado si así es el caso. Morgenthau al igual que Waltz coincide en la diversidad de fines que persigue el Estado: “Los objetivos que persiguen las naciones en sus políticas exteriores pueden incluir toda la gama de objetivos que cualquier nación haya perseguido o pueda perseguir en el futuro” (1986: p. 20).

El interés nacional, para Marques (2018: p. 48), está limitado por las relaciones de poder y viceversa, no es un deseo o aspiración que no tenga un sustento empírico o realizado idealmente y se encuentra supeditado a las capacidades de acumulación de poderío. También, los intereses nacionales se encuentran determinados por el contexto de la seguridad internacional y por la necesidad de garantizar mínimas condiciones de paz, lo cual es una tarea por demás complicada. Los países que desean la paz común y la creación de un sistema de seguridad colectiva que garantice la permanencia de instituciones internacionales, deben, según Morgenthau, concretar tres rasgos elementales:

- 1) el sistema colectivo debe ser capaz de congregarse todas las veces tal fuerza intimidatoria contra cualquier agresor potencial o coalición de agresores, como para que éstos no se atrevan a desafiar el orden que defiende el sistema; 2) por lo menos aquellas naciones cuya fuerza combinada cumpliera con el punto 1) deberían tener la misma concepción de seguridad que se supone están defendiendo; 3) esas naciones deben avenirse a subordinar sus intereses políticos opuestos al bien común definido en

términos de defensa colectiva de todos los Estados miembros (1986: p. 494).

Estos supuestos básicos no necesariamente se cumplen con facilidad, de hecho el sistema internacional que ha establecido las Naciones Unidas, normalmente tiene dificultades para lograr coaliciones para actuar en aras de la seguridad como puede ser la lucha contra el terrorismo o aplicar sanciones a un Estado que violente el orden jurídico de otros Estados y es lejano el escenario de compartir políticas en materia de seguridad (salvo, por ejemplo, las que tienen relación con el tránsito de personas de un país a otro), es complejo porque implicaría homologar las bases fundamentales de la defensa nacional de todos los países integrantes, lo cual podría vulnerar la soberanía del país y quitar facultades decisoras a la clase gobernante local. También se tiene que considerar que en el contexto actual las amenazas híbridas, entendidas como los instrumentos diplomáticos, propagandísticos, informáticos, legales, militares (de baja intensidad o irregular) o de inteligencia, para minar las capacidades de otros actores estatales como no estatales, hacen necesario que la búsqueda de los intereses nacionales sea un esfuerzo de toda la sociedad, es decir, un tema de cultura estratégica (Wijnja, 2021), para contrarrestar de manera efectiva cualquier agente beligerante que se presente.

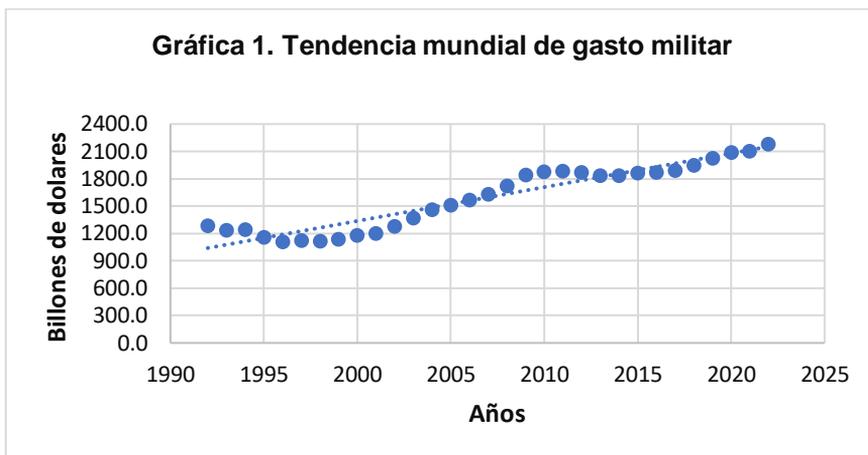
## **Violencia y política actual**

Después del final de la Guerra Fría, el aparente triunfo de las democracias liberales; el surgimiento de nuevos actores no estatales, la primacía de los organismos internacionales, especialmente de índole comercial-económico (por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio), el pensamiento estado-céntrico de Morgenthau quedó relegado por ser considerado un esquema teórico insuficiente para el análisis internacional. También es importante señalar que los temas de seguridad nacional se ampliaron a tópicos como los económico-sociales, ambientales, energéticos entre otros (Morosi, 2020), sin embargo, la realidad empírica muestra evidencia que los intereses nacionales y la política exterior de muchos países (particularmente los que pretenden la hegemonía mundial) se basa en posturas realistas, debido a la dispersión multipolar y las diversas formas de beligerancia que se encuentran constantes en el acontecer internacional y que van desde las disputas comerciales hasta las

invasiones militares por parte de potencias militares, estos escenarios difícilmente alcanzan los niveles de equilibrio y estabilidad que se tenían en el orden bipolar del siglo XX.

El *Global Peace Index*, del The Institute for Economics & Peace (IEP) (2023), que analiza las condiciones de paz de 163 países, señala que desde el año 2008, 122 naciones han participado en conflictos externos, la mayoría en coaliciones militares y pone énfasis en conflagraciones externas como lo son la anexión de Crimea en 2014 por parte de Rusia, la actual guerra que se libra en Ucrania que ha dejado aproximadamente 82,000 muertos (en el año 2022), las guerras intraestatales en Tigray en el norte de Etiopía; Myanmar, Yemen y en casi toda África Occidental. Cabe señalar que un conflicto intraestatal se puede definir como la militarización de países como Bielorrusia, Letonia, Estonia y Lituania, argumentando que estos ejemplos son indicios de las tendencias de beligerancia y de la degradación generalizada de la paz mundial (IEP, 2023: p. 3, 53), en general se puede señalar que “hay una escalada de conflictos en los últimos años que ha estado marcada por una creciente competencia geopolítica en un mundo cada vez más multipolar que ha intensificado diversos conflictos, particularmente en áreas estratégicamente significativas con disputas preexistentes” [traducción propia] (IEP, 2023: p. 53) en regiones y Estados que habían tenido problemas en el pasado y que ahora vuelven a entrar en ciclos de violencia.

Aunado a los conflictos antes señalados, se deben considerar: la guerra de los Balcanes a fines de los años 90, las guerras en Irak y Afganistán en los inicios del siglo XXI, el actual combate global contra el terrorismo y el crimen transnacional, la piratería marítima, las agresiones de baja intensidad, que tienen actualmente los Estados Unidos de América con China, Corea del Norte y Rusia, que si bien no han desatado operaciones armadas a gran escala, existe tensión y lucha en lo comercial, especialmente con China (Medeiros, 2019; Zhao, 2021), así como también en el ciberespacio y la disputa palestino-israelí. Todos estos actos beligerantes indican una política internacional no tan pacífica, de hecho, desde los años noventa del siglo pasado se observa una tendencia creciente en el aumento sostenido en el gasto militar (véase gráfica 1).



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database (2023). Elaboración propia.

El gasto militar presenta una tendencia en aumento, esto se refleja a manera de ejemplo en el año 2020, donde la industria armamentista representó \$531 billones de dólares, con perspectiva también al alza, siendo en su mayoría empresas asentadas en los EE. UU., seguidas por las de origen en chino, europeas occidentales y rusas (SIPRI, 2021). Las potencias mundiales y los países del centro mundial geopolítico occidental son los principales oferentes de armas y en algunos casos los principales protagonistas de los conflictos armados (como es el caso de Rusia e Israel).

### **México y sus políticas de defensa**

A fines de los años 90, con el quebrantamiento del orden mundial bipolar, México reconoció que el nuevo escenario internacional presentaba retos en materia de seguridad y de defensa de sus intereses, esto se reflejó en la siguiente declaración realizada por la entonces titular de la Subsecretaría para Naciones Unidas, África y Medio Oriente de la Secretaría de Relaciones Exteriores Carmen Moreno Toscano, al referirse a la estrategia multilateral que México podría emprender durante el sexenio de principios del siglo XX:

Hemos sido testigos de innumerables confrontaciones basadas en fundamentalismos étnicos o religiosos. La pobreza, la marginación, las enfermedades, el tráfico ilícito de drogas y el de armas, así como nuevas formas de crimen transnacional

organizado aumentan el desasosiego de una sociedad que debería haber arribado a una etapa más pacífica y estable. Los desafíos de la globalización presentan claroscuros, ya que ésta no extiende automáticamente sus beneficios a todos los países y regiones (2000: p. 144).

Desde entonces, a la fecha, la política exterior de México (en cuanto a los temas de defensa) y, por lo tanto, de su seguridad nacional, se ha mantenido en general en el mismo estatus en buena medida como consecuencia del predominio del enfoque normativo-jurídico (tradicional) que prevalece en la clase política en cuanto a las relaciones internacionales del país (Borja 1997: pp. 22-26; Velázquez, 2008: p. 122), aunque en diversas administraciones ha tenido ejes prioritarios como la apertura económica, y el comercio (Ramírez y Rochin, 2017: p. 64). Hay que recordar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) en su artículo 89, en la fracción VI, es facultad y obligación del Presidente de la República: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (p. 89) y en su fracción X, el control y dirección de la política exterior:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (1917: p. 89).

Como se puede observar en la fracción VI, existe una clara mención al tema de la defensa exterior y de la función que las fuerzas armadas deben realizar en ese rubro, pero en la fracción X no hay señalamiento alguno de la defensa de los intereses nacionales o de actividades defensivas para garantizar la sobrevivencia del Estado, por parte de la política exterior, existe la declaración de los principios de política exterior, que podrían categorizarse en lo general como alejados de los postulados de Morgenthau, a los cuales el gobierno de México debe ceñirse, aunque en

la práctica cada Presidente de la República matiza el rol que México debe buscar en el ámbito internacional; sin embargo, relativamente apegados a los principios enunciados en la Constitución. Cabe señalar que con la apertura comercial que se empezó a gestar desde 1988, el tema de comercio internacional se incluyó en la agenda de política exterior, sin embargo no implicó cambios en los temas de defensa nacional.

Los objetivos que cada gobierno sexenal pretende alcanzar se encuentran (o deberían de estar) en el Plan Nacional Desarrollo (PND), lo anterior mandado por la Ley de Planeación (1983) en sus artículos 3° y 4°. La actual administración 2019-2024 que encabeza el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, emitió su correspondiente PND el 12 de junio de 2019, previa aprobación de la Cámara de Diputados (cabe señalar, que es el primer Plan Nacional de Desarrollo, que es sometido a escrutinio del poder legislativo), en este Plan en el apartado El respeto al derecho ajeno es la paz, señala de manera breve lo que considera el eje central de la política exterior:

México ha recuperado los principios que hicieron de su política exterior un ejemplo mundial: no intervención, autodeterminación, relaciones con todos los pueblos basadas en la cooperación para el desarrollo, solución pacífica de los conflictos mediante el diálogo y rechazo a la violencia y a la guerra, respeto a los derechos humanos (2019: p. 13).

En el apartado antes mencionado del PND 2019-2024, se observan los principios señalados en el artículo 89 de la Constitución y el apego a la visión legal-normativa que prácticamente todos los gobiernos desde 1930 (con la publicación de la Doctrina Estrada) han sustentado (no sin algunos matices) y que en buena parte eran una estrategia de protección, especialmente el principio de no intervención (Chabat, 1997: pp. 111-12), para sortear las críticas que pudieran tener las administraciones priistas del siglo XX ante su condición de ser gobiernos no democráticos cercanos a una forma de régimen autoritario pragmático. Por otra parte, a pesar de la larga transición democrática que comenzó en los años 70 y la alternancia partidista en el poder ejecutivo a partir del año 2000, estos principios no han sufrido modificación sustantiva alguna (salvo la incorporación de la defensa de los derechos humanos) y, por lo tanto, no hay una expresión de búsqueda de intereses a nivel global, por lo menos plasmados en la legislación de manera clara, del uso de la fuerza como medida defensiva o

las aspiraciones de convertirse en una potencia regional o de medio alcance, aunque esta ausencia de estos enunciados puede explicarse y justificarse por las condiciones materiales del país y la cultura nacional con respecto a la política internacional basada en la amistad y respeto recíproco entre las naciones, así como las prescripciones constitucionales vigentes hasta ahora.

En el PND 2019-2024, en el apartado “Cambio de paradigma en seguridad”, señala que las fuerzas armadas habían sido usadas para actividades de seguridad pública, lo cual efectivamente había sucedido en los doce años en las dos administraciones anteriores y no estaba contemplado en la Ley Orgánica de la Administración Pública (1976) en sus artículos 29 y 30 respectivos a las funciones de la Secretaría de Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, las cuales administran, controlan y dirigen a los elementos castrenses del país. En el mismo apartado, pero en su numeral 8, indica, que entiende por seguridad nacional: “El Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera” (PND, 2019: 17).

En el punto anterior es importante señalar, que para Morgenthau, además de la sobrevivencia del Estado, es una función vital la búsqueda de intereses nacionales: “Un Estado puede considerar los intereses nacionales de la otra parte con objetividad sólo después de haberse asegurado en lo que considera sus propios intereses nacionales” (1986: p. 641) y esto implica garantizar la integridad territorial a través de una fuerza armada, así como todo aquello relacionado con la seguridad nacional, lo cual sí es una de las acciones defensivas de los organismos de seguridad nacional y sí es el caso de la política exterior, para que así se asegure que la soberanía nacional no será sometida por una fuerza extranjera por medios coercitivos, diplomáticos o de cualquiera otra índole. El hecho de considerar que existen posibles amenazas que pudieran interrumpir las condiciones de paz y desarrollo, es indicativo de una forma tenue de interpretación realista del ambiente internacional. También este numeral reafirma el hecho de que se cuenta con la defensa exterior del país, pero no señala estrategias concretas al respecto.

En el numeral 9. “Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas”, nuevamente se hace énfasis en las tareas de defensa y seguridad nacional, lo que implica la relación con la soberanía e integridad

territorial, este apartado cuenta con un *añadido* que señala al apoyo que las fuerzas armadas deben brindar a la población en caso de desastres, lo cual por cierto, es una tarea que viene desempeñando de manera institucional desde los años sesenta del siglo XX con la institucionalización del ahora Plan DNE-III (Ortiz-Arellano, 2023: p. 80), así como en áreas que pueden ser consideradas estratégicas como lo son la aeronáutica, la informática y la industria (aunque en esta última no es específica a cuál se refiere) (PND, 2019: p. 17). En esta lógica, se puede interpretar que, por un lado, el PND 2019-2024, responde a los preceptos legales ya establecidos, así como a funciones que han venido realizando históricamente las fuerzas armadas. Cabe señalar, que el tema de la autodeterminación de los pueblos, según Holsti, es un asunto relevante para el realismo debido a que es “una guía para aquellas comunidades comprometidas con la independencia política que valoran, toleran y reconocen la independencia de otras comunidades políticas” (Jones, 2005: p. 5), así que este principio se encuadra someramente en los postulados teóricos realistas.

Con respecto al apartado “Política exterior: recuperación de los principios”, este comienza con la argumentación de continuar con la tradición diplomática de México (PND, 2019: pp. 19-20), que se basa en una postura legal-normativa dictada por la Constitución (1917) y con apego al sistema jurídico internacional. Posteriormente propone valores como la cooperación, el respeto, y la amistad, especialmente para la región centroamericana y para el caso de los EE. UU., una relación basada en el respeto mutuo, negociación y cooperación para el desarrollo, por consecuencia no se podría afirmar que estas declaraciones tengan visos de estar en el marco del pensamiento de Morgenthau o del realismo.

En el “Epílogo” del PND 2019-2024 se puede apreciar lo que podríamos considerar los grandes objetivos e intereses nacionales o por lo menos la visión que aspira a futuro:

El gobierno de la Cuarta Transformación ve un país con el ánimo transformado para bien, una población consciente de su capacidad para modelar la historia, con una mejora radical en sus niveles de bienestar y seguridad con respecto a los que prevalecían en 2018, con instituciones saneadas, confiables y respetuosas de las leyes y con una sociedad participativa e involucrada en el ejercicio del poder público (2019: p. 32).

En este “Epílogo”, los temas militares y asuntos de política exterior con relación a la defensa nacional quedan excluidos de esta propuesta. Por último, cabe señalar que en la totalidad del PND 2019-2024 la expresión “interés nacional” se menciona una sola ocasión, pero haciendo referencia al tema de la consulta popular (p. 19), sin embargo, no específica en qué intereses se le consultará de manera directa a la población. Con respecto a la expresión “intereses nacionales”, existe una mención y dice de la siguiente manera: “Las instituciones estarán al servicio de las necesidades del pueblo y de los intereses nacionales, [...]” (p. 33), aunque no hay señalamiento de cuáles intereses y queda en la ambigüedad con respecto al quehacer del Estado.

## **Conclusiones**

Las propuestas de Morgenthau, con respecto a la actitud que un Estado debe de guardar en términos de seguridad y defensa, responden a la postura realista en materia de política exterior que se asumió después de la Segunda Guerra Mundial y que sirvió de marco para entender la confrontación de un orden internacional de tipo bipolar, donde el Estado Nación era el principal actor. Estos postulados teóricos proponen, una actitud de reserva y desconfianza con relación al ámbito internacional que guarda interacciones asimétricas y de equilibrio que fácilmente pueden cambiar como producto de la acción de los Estados en la búsqueda de sus intereses nacionales hacia el exterior, estas actividades pueden ser proactivas o reactivas, pero en todos los casos se debe de garantizar la sobrevivencia del Estado, es decir la permanencia de su gobierno, población y territorio. En ninguna circunstancia se puede ceder ante situaciones que pongan en riesgo la integridad de la institución estatal, de ahí que la seguridad nacional, defensa y política exterior sean asuntos estratégicos y que deberán ocupar un lugar de relevancia en la formulación de las políticas.

Este artículo usó los postulados base de Morgenthau, para analizar los argumentos de defensa nacional y política exterior en cuanto a la categoría de intereses nacionales en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, documento rector de las políticas públicas del Estado Mexicano durante el sexenio vigente, en ese texto se resume la visión de gobierno, metas, objetivos y actividades relevantes que se pretenden lograr y responde a la lógica ideológica e intereses del gobernante en turno. Si bien

históricamente el gobierno mexicano en cuanto a temas de defensa y política exterior se ha apartado de los enfoques realistas y le ha apostado al entramado jurídico internacional emanado de Naciones Unidas, se consideró pertinente realizar el análisis desde el encuadre de Morgenthau, debido a que México por su posición geopolítica, sus relaciones comerciales, su cercanía con los EE. UU., así como los problemas en materia de seguridad que está viviendo, pero también como consecuencia de los acontecimientos internacionales que están sucediendo, entre los que destacan las guerras regionales, terrorismo, conflictos bélicos de baja intensidad, crimen organizado transnacional, actores no estatales beligerantes, etc., obligan al Estado mexicano primeramente, a definir con claridad intereses nacionales a largo plazo; segundo, a priorizar los temas de seguridad nacional y defensa en la agenda de política pública, con el fin de garantizar acciones proactivas que prevengan al país de posibles amenazas a su viabilidad y desarrollo; tercero, a reformular la política exterior, que preferentemente debe tener claro los intereses nacionales que debe asegurar en el ámbito internacional así como su permanencia y cambio (si es el caso) en el tiempo, con el fin de ser consecuentes con el escenario internacional que no siempre se caracteriza por la cooperación y la resolución pacífica de las disputas entre las naciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, bajo el marco teórico de los postulados particulares de Morgenthau, presenta poco contenido vinculado a los preceptos de interés nacional, defensa y seguridad nacional, de igual manera el gobierno mexicano mantiene una posición similar en materia de política exterior con respecto a los otros sexenios y al apego a los principios constitucionales, lo cual lo aleja de las posturas realistas. Esto en buena medida puede ser explicado por la proclividad a los temas nacionales de índole internos, que ha privilegiado el actual gobierno y que en su perspectiva pudiesen ser más apremiantes que los asuntos de defensa y búsqueda de intereses nacionales en el exterior. También es claro, que el país no es ni ha sido una potencia militar, esta característica no le permitiría asumir posiciones más contundentes en ese rubro y, por otra parte, podría existir el cálculo, por parte de los decisores en política pública, que la continuidad en la tradición de política exterior, brinda los suficientes resultados que necesita México en ese ámbito.

## REFERENCIAS

- Barkawi, T. (1998). Strategy as a vocation: Weber, Morgenthau and modern strategic studies. *Review of International Studies*, 24(2): 159–184. <https://www.jstor.org/stable/20097516>
- Borja, A. (1997). Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas, en *La Política Exterior de México. Enfoques para su Análisis*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y El Colegio de México, 19-44.
- Carvajal, H. (2007). Morgenthau: ¿el Maquiavelo de la política internacional? *OASIS*, (12): 253-269. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53101213>
- Chabat, J. (1997). La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana, en *La Política Exterior de México. Enfoques para su Análisis*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y El Colegio de México, 103-119.
- [Congreso de la Unión. \(1917\). \*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Diario Oficial de la Federación.\* <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf)
- Congreso de la Unión. (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPE.pdf>
- Congreso de la Unión. (1983). *Ley de Planeación*. México: Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Dante, R. (2006). Las relaciones interestatales en Hobbes y Morgenthau, en Kuçuradi, I., Voss, S., y Güzel, C. (Editors). *The Proceedings of the Twenty-First World Congress of Philosophy. Vol.2*. Turquía: Philosophical Society of Turkey, 45.50. <https://doi.org/10.5840/wcp212006292>
- Gaspar, C. (2013). Waltz, Morgenthau e Aron. *Relações Internacionais: R:I*, (39): 1-5. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7570346>
- Gellman, P. (1988). Hans J. Morgenthau and the legacy of political realism. *Review of International Studies*, 14(4):, 247–266. <https://doi.org/10.1017/S0260210500113130>
- [IEP. \(2023\). \*Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World\*. Sidney: The Institute for Economics & Peace. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf>](https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf)
- Jervis, R. (1998). Realism in the study of world politics. *International Organization*, 52(4): 971–991. <https://doi.org/10.1162/002081898550707>
- Jones, A. (Comp.) (2005). *Ensayos Escogidos de Kal Holsti*. México: CIDE.

- Kostagiannis, K. (2014). Hans Morgenthau and the tragedy of the Nation-State. *The International History Review* 36(3): 513–529. <https://doi.org/10.1080/07075332.2013.828639>
- Liwång, H., Andersson, K., Bang, M., Malmö, I., & Tärnholm, T. (2023). How can systemic perspectives on defence capability development be strengthened? *Defence Studies*, 23(3): 399-420. <https://doi.org/10.1080/14702436.2023.2239722>
- Marksteiner, A., Béraud-Sudreau, L., Tian, N., Lopes Da Silva, D., y Kuimova, A (2021). The SIPRI top 100 arms-producing and militar services companies, 2020. SIPRI Fact Sheet. December 2021. [https://www.sipri.org/sites/default/files/202112/fs\\_2112\\_top\\_100\\_2\\_020.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/202112/fs_2112_top_100_2_020.pdf)
- Marques, G. (2018). Estado mundial e direito internacional em Hans Morgenthau. *Relações internacionais: R:I*, (58): 41-68. [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri58/RI\\_58\\_art\\_04\\_GMP.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri58/RI_58_art_04_GMP.pdf)
- Massolo, G. (2020). Interesse nazionale. *Treccani. Magazine*, (s/pp). [https://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Interesse\\_nazionale.html](https://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Interesse_nazionale.html)
- Medeiros, E. (2019). The changing undfamentals of US-China relations. *The Washington Quarterly*, 42(3): 93-119. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2019.1666355>
- Mehmood, E. (2022). National interest: perspectives and practices, *Journal of Contemporary Studies*, 11(1):17-33. <https://doi.org/10.54690/jcs.v11i1.210>
- Molloy, S. (2004). Truth, power, theory: Hans Morgenthau's formulation of realism. *Diplomacy & Statecraft*, 15(1): 1–34. <https://doi.org/10.1080/09592290490438042>
- Moreno. C. (2000). La vocación multilateral de la política exterior mexicana. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (61): 143-160). <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/1004>
- Morgenthau, H. (1949). The primacy of the national interest. *The American Scholar*, 18(2): 207–212. <https://www.jstor.org/stable/41205156>
- Morgenthau, H. (1986). Diplomacy. *The Yale Law Journal*, 55(5): 1067-1080. <https://doi.org/10.2307/792754>
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Morosi, G. (2020). La sicurezza nazionale. *Diritto Consenso*. <https://www.dirittoconsenso.it/2020/10/29/la-sicurezza-nazionale/>
- Murray, A. (1996). The Moral Politics of Hans Morgenthau. *The Review of Politics*, 58(1): 81-108. <https://doi.org/10.1017/S0034670500051676>

- Navari, C. (2016). Hans Morgenthau and the national interest. *Ethics & International Affairs*, 30(1): 47–54. <https://doi.org/10.1017/S089267941500060X>
- Nietzsche, F. (2019). *Aurora. Reflexión sobre los Prejuicios Morales*. España: Evergreen.
- Ortiz-Arellano, E. (2023). Objetivos prioritarios 2020-2024 de la defensa nacional del Estado Mexicano. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios n Administración Pública, FCPyS-UNAM*, (45): 68-86. <http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/wp-content/uploads/articulos/encrucijada45d.pdf>
- Pagán, A. (2021). Nuevos actores políticos chinos en el conflicto del Mar de la China Meridional: un desafío teórico al concepto del estado como actor unitario. *Relaciones Internacionales* (48): 213-230. [https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2021\\_48\\_011/14018](https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2021_48_011/14018)
- Parsons, W. (2012). *Políticas Públicas*. México: FLACSO.
- Presidencia de la República. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México: Diario Oficial de la Federación. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487316/PND\\_2019-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487316/PND_2019-2024.pdf)
- Ramírez, K., y Rochin, N. (2017). La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Comillas Journal of International Relations. (8): 51–66. <https://doi.org/10.14422/cir.i08.y2017.004>
- SIPRI. (2023). SIPRI Military Expenditure Database. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Sousa P., y Durão, S. (2021). Global threats, en: Romaniuk, S., Marton, P. (eds) *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-74336-3\\_55-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74336-3_55-1)
- The National Interest. (1985). A note on “The National Interest”. *The National Interest*, (1), 3–5. <http://www.jstor.org/stable/42894370>
- Thompson, K. (1980). Hans J. Morgenthau. *Journal: PS: Political Science & Politics*, 13(4): 530-531. <https://doi.org/10.1017/S0030826900615771>
- Tikner, J. (1988). Hans Morgenthau's principles of political realism: A feminist reformulation. *Millennium. Journal of International Studies*, 17(3): 429–440. <https://doi.org/10.1177/03058298880170030801>
- Velázquez, R. (2008). Balance general de la política exterior de México, 2000-2006. Foro Internacional, (191-192): 81-122. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1896/1886>
- Waltz, K. (2007). El Hombre, el Estado y la Guerra. Un Análisis Teórico. México: CIDE.

- Wijnja, K. (2022). Countering hybrid threats: does strategic culture matter?, *Defence Studies*, 22(1): 16-34. <https://doi.org/10.1080/14702436.2021.1945452>
- [Zhao, S. \(2022\). The US–China rivalry in the emerging bipolar world: hostility, alignment, and power balance. \*Journal of Contemporary China\*, 31\(34\):169-185. https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1945733](https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1945733)



## **Proceso de militarización de la Seguridad Pública en México**

**César Romero\***

*Resumen:* Este artículo presenta una perspectiva diferente sobre la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en las decisiones de seguridad pública. Con el transcurso del tiempo, estas instituciones han desempeñado un papel cada vez más relevante, desde colaborar con las autoridades civiles hasta la creación de la Guardia Nacional. La formación de instituciones de seguridad civil a nivel federal en México ha implicado la inclusión de personal militar. El artículo desafía la idea de que la participación militar comenzó en 2007, sosteniendo que han estado involucradas en diversas tareas de seguridad y servicios públicos durante décadas. Se destaca la necesidad de comprender el papel ampliado de las Fuerzas Armadas más allá de las cuestiones de seguridad y su influencia en la formulación de políticas públicas.

*Palabras clave:* Militarización, Seguridad Pública, Fuerzas Armadas.

---

\* Politólogo y administrador público graduado de la FES Acatlán. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la FCPyS de la UNAM, con Mención Honorífica. Participante en cursos, talleres y diplomados sobre evaluación de programas públicos, gobierno, gestión pública, ciencia y visualización de datos. Actualmente, representa a los estudiantes de maestría ante el Comité Académico del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y cuenta con experiencia en organizaciones internacionales. Miembro activo de redes y asociaciones profesionales. Ha presentado ponencias a nivel nacional e internacional sobre seguridad nacional y políticas públicas comparadas. Sus intereses abarcan Políticas Públicas, Evaluación, Gobernanza, Seguridad, Asuntos Públicos e Internacionales.

## Process of militarization of Public Security in Mexico

*Abstract:* This article presents a different perspective on the involvement of the Mexican Armed Forces in public security decisions. Over time, these institutions have played an increasingly relevant role, from collaborating with civilian authorities to the creation of the National Guard. The establishment of civilian security institutions at the federal level in Mexico has involved the inclusion of military personnel. The article challenges the idea that military involvement began in 2007, asserting that they have been involved in various security and public service tasks for decades. It emphasizes the importance of understanding the expanded role of the Armed Forces beyond security issues and their influence on policy formulation.

*Keywords:* Militarization, Public security, Armed Forces.

### Introducción

En el ámbito de la seguridad pública en México, este artículo propone una perspectiva diferente para abordar la participación de las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones relacionadas con este tema.

A lo largo de los años, estas instituciones han desempeñado un papel cada vez más relevante, desde la cooperación con autoridades civiles hasta la creación de la Guardia Nacional, conformada por personal de las policías militar y naval, así como del ejército y la marina.

En México, la formación de instituciones de seguridad civiles a nivel federal ha involucrado la incorporación de personal de las Fuerzas Armadas. Este fenómeno no se limita a la creación de la Guardia Nacional; también se observa en la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999, la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2001 y la Gendarmería Nacional.

Inicialmente concebida como un cuerpo de seguridad "civil" vinculado al ejército mexicano y con instrucción militar, finalmente se decidió que la Gendarmería Nacional formara la séptima división de la Policía Federal, dependiente de la Comisión Nacional de Seguridad, a su vez subordinada a la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, esta última, dada su naturaleza política, no resultó ser el entorno más propicio para que la nueva división lograra sus objetivos, incluida la reducción de la violencia.

La participación de las Fuerzas Armadas va más allá de su intervención directa y abarca su relación con diversas fuerzas políticas, tanto a nivel nacional como subnacional.

Este involucramiento se refleja en la influencia que ejercen en la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad y en la creación de instituciones civiles para abordar el problema de la inseguridad.

En este sentido, las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel más amplio y prolongado, contradiciendo la noción de que su participación comenzó en 2007, cuando el entonces presidente Felipe Calderón anunció la llamada "Guerra contra el Narco".

Este artículo busca eliminar la idea de que las Fuerzas Armadas "salieron de los cuarteles" para asumir tareas de seguridad en 2007, ya que, de hecho, nunca han permanecido solamente en sus cuarteles.

En mayor o menor medida, han participado en labores propias de la seguridad nacional, como la vigilancia de fronteras terrestres, el control del espacio aéreo, la protección de costas marítimas y la salvaguarda de infraestructuras críticas del Estado.

Además, han asumido funciones de protección a la población civil en situaciones de desastres naturales, como se evidenció tras el paso del huracán "Otis" en las costas del estado de Guerrero.

Es esencial comprender cómo y por qué los gobiernos civiles han otorgado un papel más destacado a las Fuerzas Armadas no sólo en asuntos de seguridad, sino en asuntos correspondientes a actividades del servicio público civil, una "militarización" de la administración pública, es importante discernir el papel de las autoridades civiles y las militares en este avance de su participación más allá del ámbito de la seguridad y la definición de políticas para contener la violencia.

Desde la década de los cuarenta, se ha observado una evolución en su participación, comenzando con la coordinación con autoridades civiles para enfrentar plantíos de droga.

Contrario a la creencia común de que esta implicación inició en 2007, es relevante señalar que el ejército y la marina han estado colaborando con autoridades subnacionales y municipales desde décadas atrás, incluso ocupando mandos policiales a nivel estatal y federal.

En el contexto actual de México, la seguridad pública ha cobrado una importancia significativa debido a la participación continua de las

Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado desde 2007.

### **Contexto histórico del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública**

Las Fuerzas Armadas iniciaron su participación directa en tareas de seguridad pública en la década de los cuarenta, inicialmente limitándose a la erradicación de cultivos y detenciones de productores y traficantes de droga. Con el tiempo, esta participación evolucionó, incorporando militares como mandos de corporaciones policiales o de inteligencia civil, hasta llegar a la sustitución directa de las policías locales e incluso de la policía federal.

Las causas de este avance son multifacéticas. Por un lado, tras el término de la Revolución, la ausencia de fuerzas policiales federales llevó al ejército a asumir regularmente tareas relacionadas con la seguridad pública.

Por otro lado, la "guerra fría" posterior a la Segunda Guerra Mundial y la política estadounidense de "guerra contra las drogas" declarada por Richard Nixon en 1971 jugaron un papel crucial. La política de Nixon buscaba combatir el tráfico y consumo de drogas en Estados Unidos, lo que promovió una mayor cooperación con países vecinos, incluyendo a México. Esto resultó en una colaboración más estrecha entre México y Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, involucrando directamente a las Fuerzas Armadas mexicanas. Además, la política de Nixon impulsó el aumento de la asistencia financiera y tecnológica de Estados Unidos a las Fuerzas Armadas mexicanas y a las agencias de seguridad pública, fomentando así la militarización en la lucha contra el narcotráfico en México.

Un hito importante durante el mandato de Nixon fue la "Operación Intercepción", que estableció un precedente en la cooperación entre las fuerzas de seguridad de ambos países. Esta operación tuvo como objetivos fortalecer las fuerzas policiales y militares en la frontera entre México y Estados Unidos, establecer puntos de control para la inspección de vehículos y monitorear las comunicaciones telefónicas de traficantes de drogas.

La implementación de la "Operación Intercepción" en México condujo a la posterior ejecución de la "Operación Cóndor" por parte del

gobierno mexicano<sup>1</sup>. Esta operación, enmarcada en la política de seguridad nacional, desplegó 10,000 efectivos en la región noroeste del país con el objetivo principal de fortalecer las acciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

La "Operación Cóndor" intensificó la presencia militar en la región, mejorando así la capacidad de control y supervisión de las actividades ilícitas.

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, especialmente en el combate al crimen organizado, ha sido respaldada por políticos argumentando que es la única forma efectiva de abordar este problema.

El término "crimen organizado" ha sido abordado desde tres paradigmas principales: el institucional, de redes clientelares y de empresa. En el caso de México, la estrategia adoptada por los gobernantes se ha centrado en considerar al crimen organizado como un negocio ilícito, implementando estrategias para desarticular estos grupos, aunque con resultados insatisfactorios hasta la fecha.<sup>2</sup>

Desde 2007, México ha experimentado condiciones propias de un conflicto interno debido a la decisión de un gobierno civil de utilizar a las Fuerzas Armadas como herramienta principal en su política de seguridad pública.

Esta estrategia, combinada con instituciones debilitadas, ha llevado a un aumento del desgaste institucional y a riesgos para la gobernabilidad del país.

A pesar de los resultados poco satisfactorios, la estrategia ha persistido a lo largo de varios sexenios.

### **Sobre las labores que desempeñan las Fuerzas Armadas**

Las Fuerzas Armadas de México están compuestas por diferentes ramas, cada una con roles y responsabilidades específicas. Según el Primer

---

<sup>1</sup> Romero, C. La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad: una propuesta de política pública. (2023). México. Universidad Nacional Autónoma de México. P. 39. Disponible en: [https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/C6MGHX2X8TYN9VAB39CT17XLPCU28FLEN4X2896KF4E6MAGVERK-08415?func=full-set-set&set\\_number=228673&set\\_entry=000001&format=999](https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/C6MGHX2X8TYN9VAB39CT17XLPCU28FLEN4X2896KF4E6MAGVERK-08415?func=full-set-set&set_number=228673&set_entry=000001&format=999)

<sup>2</sup> Flores, C. (2009) El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática. México, CIESAS, UNAM.

Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública, las principales ramas son<sup>3</sup>:

### **Ejército y Fuerza Aérea**

Plan DNIII: Esta es una estrategia operativa del Ejército Mexicano para la atención de desastres naturales y emergencias. La cifra reportada en el informe es de 59,217 elementos.

Fuerza Aérea Mexicana: Encargada de la vigilancia del Espacio Aéreo Nacional, cuenta con 1,107 elementos, 334 aeronaves y un sistema de radares. Además, dispone de fuerzas de reacción para atender alertamientos aéreos.

### **Marina Armada**

Plan Marina: La Marina Armada cuenta con un total de 20,182 elementos. De estos, 3,480 están comisionados a dependencias de seguridad pública, mientras que los 16,702 restantes son parte de Batallones, Compañías Independientes y Unidades Navales.

### **Guardia Nacional**

Plan GN A: No se proporcionan cifras específicas en el fragmento proporcionado.

Estos datos reflejan la diversidad y amplitud de las Fuerzas Armadas Mexicanas, que desempeñan roles cruciales tanto en situaciones de desastres y emergencias como en labores de seguridad pública.

La Guardia Nacional, en particular, ha sido establecida con un enfoque específico en el ámbito de la seguridad en el país.

Las Fuerzas Armadas participan activamente en tareas de seguridad pública, cumpliendo con las misiones generales establecidas en su Ley Orgánica. Estas misiones abarcan la defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación, la garantía de seguridad interior, la realización de acciones cívicas y obras sociales para el progreso del país,

---

<sup>3</sup> Gobierno de México (2023), Primer Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública. Recuperado de: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Primer\\_Informe\\_Fuerzas\\_Armadas\\_SP.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Primer_Informe_Fuerzas_Armadas_SP.pdf)

la prestación de ayuda en casos de desastre y el mantenimiento del estado de derecho en las zonas marinas.

Dentro de estas funciones, se destaca la vigilancia de las fronteras norte y sur, abarcando 3,175 y 959 kilómetros respectivamente. Asimismo, se lleva a cabo la vigilancia de los extensos 11,122 kilómetros de litoral y más de 3 millones de kilómetros cuadrados de mar territorial y zona económica exclusiva.<sup>4</sup>

Esta labor contribuye significativamente a la seguridad en poblaciones y ciudades afectadas por la actividad de la delincuencia organizada, así como en aduanas y puertos.

La Fuerza Armada Permanente también se encarga de la seguridad y vigilancia del espacio aéreo, desempeñando un papel crucial en la protección y resguardo de la integridad del territorio nacional.

Además, proporciona apoyo a la población civil en situaciones de desastre, respondiendo de manera efectiva y eficiente a las necesidades de ayuda y auxilio.

En el ámbito terrestre, marítimo y aéreo, se realizan reconocimientos para mantener una perspectiva integral de la seguridad. Los patrullajes en poblaciones, ciudades y costas contribuyen a la prevención y control de la delincuencia. La instalación de puestos militares y navales de seguridad refuerza la presencia en áreas estratégicas, asegurando la tranquilidad y estabilidad.

Además, se brinda seguridad física a instalaciones clave y se llevan a cabo operaciones específicas contra la delincuencia organizada, reforzando el combate a actividades ilícitas.

La idea de "regresar a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles" resulta inviable, ya que estas desempeñan funciones cruciales tanto en la seguridad nacional como en la defensa del territorio, la soberanía, las costas y los mares.

Estas responsabilidades abarcan no sólo la seguridad exterior del país, sino también aspectos internos que requieren la presencia activa de las Fuerzas Armadas.

La necesidad de mantener a las Fuerzas Armadas comprometidas en diversas áreas se deriva de la complejidad de las amenazas contemporáneas, que no se limitan únicamente a desafíos externos, sino que también involucran cuestiones internas relacionadas con la seguridad.

---

<sup>4</sup> Ibidem

Por ende, restringir su participación a los cuarteles sería un enfoque ineficaz ante la naturaleza multifacética de los riesgos y desafíos que enfrenta el país.

Es esencial reconocer que las funciones de las Fuerzas Armadas abarcan más que la mera defensa militar; también se extienden a la seguridad interior. Este compromiso integral refleja la necesidad de contar con una fuerza preparada y capaz de hacer frente a diversas amenazas, ya sean externas o internas. Asimismo, permite una respuesta rápida y coordinada ante situaciones de emergencia y crisis que puedan surgir en el ámbito interno del país.

### **La confianza de la ciudadanía en las Fuerzas Armadas**

La creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en México se ha visto influenciada por la preferencia de la sociedad hacia estas instituciones, en contraste con la desconfianza hacia las fuerzas policiales locales y estatales, debido a la percepción de que las Fuerzas Armadas están menos afectadas por la corrupción y las violaciones a los derechos humanos. No obstante, es crucial entender que la confianza social en las Fuerzas Armadas no garantiza una solución efectiva y sostenible a los problemas de seguridad pública.

La aceptación de la militarización plantea interrogantes sobre el papel adecuado de las fuerzas militares en una sociedad democrática y los riesgos asociados con la concentración de poder.

Esta realidad subraya la urgente necesidad de fortalecer las capacidades y la legitimidad de las instituciones civiles de seguridad y justicia, y de abordar las causas subyacentes de la inseguridad, como la corrupción y las desigualdades socioeconómicas. Sin embargo, el contacto directo con la ciudadanía puede afectar la imagen de las Fuerzas Armadas si se utilizan con frecuencia, especialmente cuando se cometen errores o excesos que resultan en pérdidas de vidas humanas.

El respaldo social hacia las Fuerzas Armadas se ha consolidado gracias a la implementación de los planes de auxilio a la población, como el Plan DNIII y el Plan Marina, activados en casos de desastres naturales y emergencias.

Estos planes, creados en 1966 y 2007 respectivamente, han posicionado a las Fuerzas Armadas como las primeras en prestar auxilio

en situaciones de crisis, generando un respaldo social que no ha sido capitalizado correctamente por las autoridades civiles.

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha suscitado preocupación en la sociedad debido a la frecuencia de violaciones a los derechos humanos.

Aunque las Fuerzas Armadas no están diseñadas para combatir el crimen, su participación se acepta debido, entre otras razones, a su amplia confianza por parte de la ciudadanía en México.

### **Letalidad de las Fuerzas Armadas en enfrentamientos con civiles armados**

La seguridad de la población es una obligación fundamental del Estado, constituyendo la base del pacto social. A pesar de los esfuerzos y recursos dedicados a la seguridad en los últimos sexenios, los niveles de violencia persisten, con un aumento alarmante en los índices de homicidios.

Sería relevante evaluar si la estrategia de involucrar de manera creciente a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública ha efectivamente contribuido a mitigar la violencia, los homicidios y los delitos federales.

En ese sentido, se han observado preocupantes casos de uso excesivo de la fuerza letal, así como una mayor letalidad en los enfrentamientos entre civiles armados y las Fuerzas Armadas, en comparación con los enfrentamientos con la policía.

También es necesario determinar si esta estrategia ha generado un deterioro en las instituciones civiles responsables de la seguridad, y si ha incidido en el aumento de los indicadores de inseguridad, agravando aún más este problema.

La creciente militarización de la seguridad pública se convierte en una inquietud en el ámbito de la política pública, dada su repercusión negativa en los derechos humanos y el aumento de la letalidad en los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y civiles armados. Es esencial adoptar un enfoque centrado en la protección de los derechos humanos y la justicia social.

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública podría dar lugar a una disminución de la confianza pública en las instituciones, ya que se percibe una falta de efectividad en la reducción de

la violencia, el enfrentamiento contra organizaciones criminales y la carencia de soluciones a largo plazo para abordar los problemas de seguridad.

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no constituye la solución adecuada para abordar la problemática de la violencia en el país.

Las instituciones civiles de seguridad se destacan por ser más efectivas en términos de garantizar la protección de los derechos humanos, reducir la letalidad en sus enfrentamientos y disminuir las denuncias por violaciones a los derechos humanos.

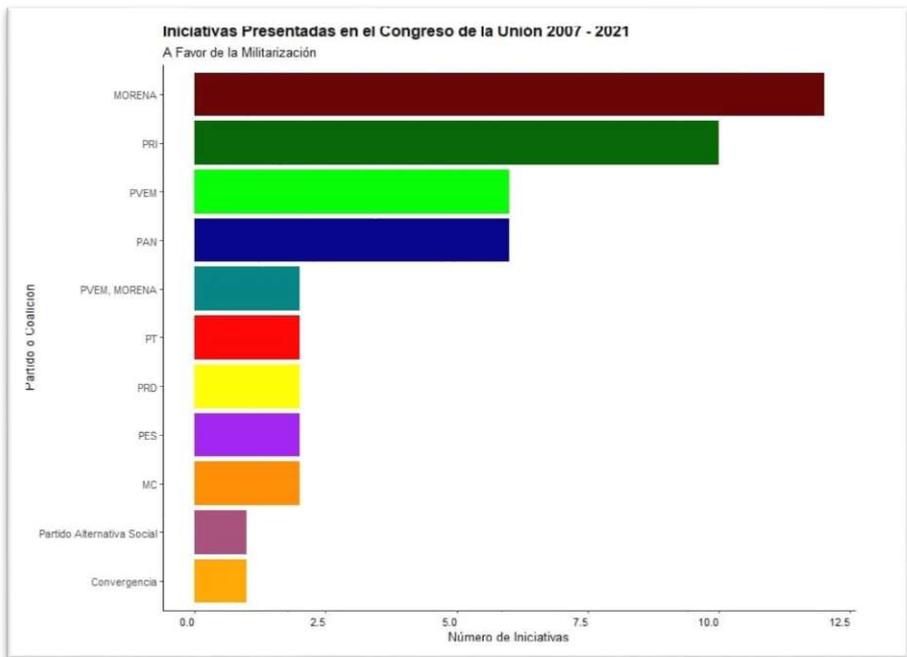
En este sentido, se hace necesario impulsar el fortalecimiento y la profesionalización de las instituciones civiles de seguridad en lugar de seguir apostando por la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Además, es crucial considerar que la militarización en otras áreas de la Administración Pública Federal puede tener impactos negativos en el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos en el país.

Por ende, es esencial fomentar la participación ciudadana y el diálogo constructivo para buscar soluciones a los problemas de seguridad pública en México, en lugar de recurrir a la militarización como la panacea para los desafíos que enfrenta la Administración Pública Federal.

### **Dimensión política del proceso de militarización**

Se ha observado que las fuerzas políticas de los distintos espectros ideológicos tienden a respaldar la ampliación de facultades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad cuando están a la cabeza del Poder Ejecutivo Federal, cuando dichas fuerzas juegan el papel de la oposición en nuestro sistema política, la mayoría de las veces demuestra resistencias al avance de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas competentes a las autoridades civiles.



Fuente: La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad: una propuesta de política pública. (2023).

Acorde con Romero (2023) la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública puede acarrear consecuencias negativas para la sociedad, como la violación de derechos humanos, la falta de capacitación y entrenamiento adecuado para abordar situaciones de seguridad ciudadana, y la erosión de la separación de poderes entre las Fuerzas Armadas y el sector civil. Se considera que las fuerzas políticas evaden su responsabilidad de garantizar la seguridad ciudadana al encomendar a las Fuerzas Armadas las tareas de seguridad pública. En lugar de abordar efectivamente los problemas de seguridad, la clase política prioriza su imagen y la próxima elección, mientras que las Fuerzas Armadas ejercen su autoridad sin tener en cuenta los ciclos electorales de las autoridades civiles. La esencia de las políticas públicas radica en corregir comportamientos individuales para mejorar las condiciones de vida de la

sociedad en su conjunto. En este sentido, resulta fundamental abordar de manera efectiva el problema de la inseguridad en México. 5

Como Estado, se deben buscar soluciones de política pública a los problemas de seguridad y no sólo depender exclusivamente de las Fuerzas Armadas. La militarización no constituye una solución efectiva a largo plazo, ya que genera más violencia y conflictos. La construcción de una sociedad más segura requiere la participación de la comunidad y la cooperación entre diferentes sectores, y no puede ser abordada exclusivamente con enfoques militares. Se debe entender la evolución de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, destacando la necesidad de estrategias más efectivas y sostenibles para garantizar la seguridad de la población y cumplir con la obligación fundamental del Estado.<sup>6</sup>

Es importante reconocer que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no sólo presenta desafíos inmediatos, sino que también puede tener implicaciones a largo plazo para la democracia y el Estado de Derecho.

Al asignar a las Fuerzas Armadas roles tradicionalmente reservados para las fuerzas de seguridad civiles, existe el riesgo de erosionar los principios fundamentales de la separación de poderes y el control civil sobre las instituciones armadas.

Esto plantea interrogantes sobre el equilibrio entre la seguridad y la libertad, así como sobre el papel adecuado de las fuerzas militares en sociedades democráticas.

Asimismo, se debe tener en cuenta el impacto psicosocial de la presencia militar en comunidades civiles. La militarización del espacio público puede generar temor y desconfianza entre la población, afectando negativamente las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Es esencial considerar cómo estas dinámicas afectan la cohesión social y la confianza en las instituciones gubernamentales, elementos cruciales para el desarrollo de una democracia sólida y una convivencia pacífica.

En este contexto, es imperativo que las políticas públicas adopten un enfoque integral que no sólo aborde la seguridad en términos de aplicación de la ley y el orden, sino que también promueva la prevención del delito, la construcción de comunidades resilientes y la protección de

---

<sup>5</sup> Romero. Op. Cit. p. 63.

<sup>6</sup> Ibidem

los derechos humanos. Esto implica la implementación de estrategias inclusivas que involucren a diversos actores, desde el gobierno y las fuerzas de seguridad hasta la sociedad civil y las organizaciones comunitarias, en la búsqueda de soluciones sostenibles y centradas en las necesidades reales de la población.

En última instancia, el desafío radica en encontrar un equilibrio entre la seguridad y el respeto por los derechos humanos y las libertades civiles, así como en garantizar la responsabilidad y la transparencia en el ejercicio del poder por parte de todas las instituciones del Estado.

## **Conclusiones**

En el contexto de la seguridad en América Latina, la corrupción dentro de las fuerzas de seguridad y las instituciones gubernamentales plantea un desafío significativo. Esta corrupción, a menudo alimentada por la penetración del crimen organizado en diversos niveles del gobierno, debilita los esfuerzos para combatir la delincuencia y socava la confianza de la población en las instituciones estatales. Junto con esto, la violencia generada por el crimen organizado y la respuesta militar ha tenido un impacto devastador en los derechos humanos de la población, con numerosos casos documentados de violaciones a estos derechos por parte de las fuerzas de seguridad.

Una falta histórica de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales, ha obstaculizado aún más la efectividad de las políticas de seguridad en la región. Esta falta de coordinación conlleva agendas y prioridades divergentes entre los actores involucrados, lo que puede resultar en duplicación de esfuerzos o vacíos en la cobertura de seguridad. Además, abordar la problemática de la seguridad en América Latina requiere enfoques integrales y multidimensionales que consideren las causas subyacentes de la violencia, como la desigualdad socioeconómica, la falta de oportunidades educativas y laborales, y la exclusión social.

Es imperativo fortalecer las instituciones estatales, incluidas las fuerzas de seguridad, el sistema judicial y los organismos de control y supervisión, para garantizar un Estado de Derecho sólido y eficaz. Esto implica medidas como la profesionalización y capacitación continua del personal, la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, y la promoción de una cultura de respeto a los derechos

humanos y la legalidad. Estas consideraciones adicionales subrayan la complejidad de la situación de seguridad en América Latina y la necesidad de abordarla de manera integral y sostenible.

La problemática de la seguridad en América Latina, particularmente en México, es influenciada por la corrupción, la violencia del crimen organizado, la falta de coordinación entre los niveles de gobierno y las desigualdades socioeconómicas. Para abordar estos desafíos de manera efectiva, es crucial adoptar enfoques integrales y multidimensionales que vayan más allá de las respuestas puramente represivas.

Esto implica fortalecer las instituciones estatales, promover la transparencia y la rendición de cuentas, y abordar las causas subyacentes de la violencia, como la pobreza y la exclusión social. Solo a través de un compromiso conjunto de todos los actores involucrados, incluidos los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad internacional, se podrá avanzar hacia un país más seguro, justo y pacífico.

A pesar de ello, se ha intentado legalizar participaciones permanentes de las Fuerzas Armadas, mostrando resultados insatisfactorios para los objetivos de seguridad pública. Las múltiples tareas encomendadas a las Fuerzas Armadas, a petición de presidentes en turno, han generado consecuencias negativas, incluyendo un aumento en homicidios y ejecuciones documentadas por la CNDH, y el abandono de las policías subnacionales.

En cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, todo sugiere que su participación se intensificará aún más en las próximas décadas, llegando a asumir el control completo de la política de seguridad a nivel nacional.

Este aumento de responsabilidades se fundamenta principalmente en la constante transformación y evolución de las amenazas que enfrenta el Estado, las cuales están directamente vinculadas con los avances tecnológicos en el ámbito del armamento.

Es crucial reconocer que, a diferencia de los ciclos electorales y la temporalidad de los cargos de elección popular, la capacidad de planificación de las Fuerzas Armadas trasciende estos aspectos.

Su enfoque estratégico no se ve afectado por los vaivenes inherentes a los cambios de funcionarios dentro de dependencias clave, como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Esta estabilidad en la planificación garantiza una continuidad en las acciones de seguridad pública, independientemente de las fluctuaciones

políticas y administrativas. Además, la creciente complejidad de las amenazas requiere una respuesta ágil y coordinada, aspectos en los que las Fuerzas Armadas cuentan con una estructura organizativa sólida y eficiente.

La adaptabilidad de sus estrategias va más allá de las contingencias propias de la política, permitiendo una respuesta efectiva ante desafíos que trascienden las fronteras temporales de los mandatos electorales.

La evolución constante de las amenazas exige una planificación estratégica que trascienda los periodos de gobierno y se alinee con una visión integral de la seguridad del Estado.

Estrategias efectivas contra la corrupción deben ser implementadas como primer paso para un cambio estructural. Se requiere un compromiso más allá de los mandatos políticos, centrado en soluciones integrales que respeten plenamente los derechos humanos, construyendo un México más seguro y menos violento.

### **Referencias Bibliográficas**

- Encuesta Nacional de Cultura Cívica. (2020) INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2021). INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/#:~:text=La%20Encuesta%20Nacional%20de%20Victimizaci%C3%B3n,Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica%20y>
- Flores, C. (2009) El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática. México, CIESAS, UNAM.
- Inventario Nacional de lo militarizado (2023), CIDE.
- Gobierno de México (2023), Primer Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en Tareas de Seguridad Pública. Recuperado de: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Primer\\_Informe\\_Fuerzas\\_Armadas\\_SP.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Primer_Informe_Fuerzas_Armadas_SP.pdf)
- Romero, C. La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad: una propuesta de política pública. (2023). México. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/C6MGHX2X81Y9VAB39CT7XLPCU28FLEN4X2896KF4E6MAGVERK-08415?func=full-set-set&set\\_number=228673&set\\_entry=000001&format=999](https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/C6MGHX2X81Y9VAB39CT7XLPCU28FLEN4X2896KF4E6MAGVERK-08415?func=full-set-set&set_number=228673&set_entry=000001&format=999)
- Silva, C.; Pérez Correa, C.; Coutiño, J.C. (2022) Monitor del uso letal de la fuerza en América Latina y el Caribe 2022. IIJ – UNAM, CIDE Recuperado de: <https://www.monitorfuerzaletal.com/reports>



**Número 2**  
**(ENERO-JUNIO 2024)**  
**Análisis y aplicación de los conceptos de**  
**Seguridad e inteligencia**