

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administrative framework of the CNI identified regulations that continue to be applied, however, they were abrogated or repealed as a result of the publication of the National Security Law or were issued subsequent to it and whose object of regulation goes against its legal nature.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 pueblo¹;

¹ 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.²

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 Estado³, 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.⁴

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.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Protección, estabilidad, orden público y bien común o interés general.

⁴ 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 Federal⁵ (LOAPF), que son los órganos encargados de llevar a cabo,

⁵ "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 oficinas 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.⁶

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;

[...]"

⁶ 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 delegación⁷ o la avocación⁸ 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

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

⁸ 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.⁹

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

⁹ 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.¹⁰

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.¹¹

¹⁰ 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.”

¹¹ 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.¹²

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.¹³

¹² 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

¹³ 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 desconcentrados¹⁴, 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.

¹⁴ 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.¹⁵

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

¹⁵ 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 Gobernación¹⁶.

La Oficina de Información Política posteriormente se transformó en el Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales¹⁷ 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,

¹⁶ Artículo 49 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

¹⁷ 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.¹⁸

La Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y la Dirección Federal de Seguridad, se incorporaron al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación¹⁹, 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.

¹⁸ No existe publicación oficial que confirme esta fecha

¹⁹ “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.²⁰

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 Gobernación²¹, expedido por

²⁰ “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.”

²¹ “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.²²

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.

²² “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.²³

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.²⁴

²³ 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; [...]"

²⁴ 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 Nacional²⁵ 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 esperaba²⁶ 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 CPEUM²⁷ de donde se desprende que: (1) Nace la materia jurídica de la

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ “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 directa²⁸ para operar tareas de inteligencia²⁹ 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..."

²⁸ 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.

²⁹ 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 supervisión³⁰ 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 personales³¹.

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.

³⁰ 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.

³¹ 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 requiera³²; (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.

³² 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 Nacional³³, 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 Gobernación³⁴.

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, quedaran 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

³³ Publicado en el DOF el 16 de abril de 2009.

³⁴ Publicado en el DOF el 29 de septiembre de 2009.

de facultades para delegar o asignar funciones³⁵ 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–³⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana –Arts. 64 y transitorio Octavo–³⁷

³⁵ 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.

³⁶ “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.”

³⁷ “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.³⁸

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 autonomía³⁹, 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 total 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.”

³⁸ 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.

³⁹ Principalmente operativa y/o técnica.

actualmente en la LOAPF⁴⁰— 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 Nacional⁴¹, 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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–⁴² de las unidades administrativas –estructura organizacional básica–⁴³ 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,

⁴² 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.

⁴³ 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.