

## Inteligencia de la Guardia Nacional y derechos humanos National Guard intelligence and human rights

Gustavo GONZÁLEZ HERNÁNDEZ\*

**RESUMEN:** La creación de la Guardia Nacional ha sido anunciada como un elemento fundamental de la nueva estrategia de seguridad pública en México. Sin embargo, el análisis de la configuración constitucional y legal de sus potestades de inteligencia a la luz de los derechos humanos muestra una sorprendente similitud con la actual Policía Federal. Esta similitud bien puede ser interpretada como una continuidad de la policía federal, pero con un ingrediente de militarización en sus primeros años de vida.

**PALABRAS CLAVE:** Guardia Nacional; potestades de Inteligencia; agencias de seguridad pública; derechos humanos.

**ABSTRACT:** The creation of the National Guard has been announced as a fundamental element of the new law enforcement strategy in Mexico. However, the analysis of the constitutional and legal framework of its intelligence powers in the light of human rights shows a striking similarity with the current Federal Police. This similarity may well be interpreted as a continuity of the federal police, but with an ingredient of militarization in its first years of life.

**KEYWORDS:** National Guard; intelligence powers; law enforcement agencies; human rights.

---

\* Licenciado en Derecho con Maestría en Política y Gestión Pública por el ITESO. Máster en Analista de Inteligencia por la Universidad Rey Juan Carlos. Doctorando en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente de la Asociación Mexicana de Analistas en Inteligencia Estratégica y Criminal, A.C. (AMAIEC). Expresidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión. Contacto: <yo@gustavogonzalez.mx>. Fecha de recepción: 03/10/2019. Fecha de aprobación: 06/01/2020.

## I. INTRODUCCIÓN

La creación de la Guardia Nacional es sin duda una de las principales reformas que marcarán la presente administración federal que encabeza el presidente López Obrador. La propuesta enredo los primeros pasos de la presente administración en una guerra de ataques y críticas que lo acusaban de mentiroso y contradictorio. También le implicó vencer varios obstáculos y tabúes en un periodo muy corto de tiempo, lo cual fue posible por el amplio apoyo electoral que recibió en las urnas y que se reflejó en una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que la propuesta inicial no logró imponerse en todos sus aspectos, la parte esencial se mantuvo, pues la creación de un cuerpo civil de seguridad pública con naturaleza militar es una realidad en su configuración constitucional y legal, al menos en su etapa inicial.

Pero independientemente del debate político que desató dicha reforma, los estudiosos del derecho estamos obligados al análisis detallado de sus diversas potestades y atribuciones, pues en nuestro contexto nacional la sola idea de tener un cuerpo de seguridad pública militarizado evoca la represión e impunidad que han gozado las fuerzas armadas a decir de un sector importante de la sociedad y en especial de sectores de izquierda que fueron víctimas, a decir de ellos, de las violaciones sistemáticas a sus derechos humanos por parte de las fuerzas armadas inclusive las militares.

El presente ensayo está dedicado al análisis de las potestades de la Guardia Nacional para la generación de inteligencia según la configuración constitucional y legal, pero enfocados en los principios normativos necesarios para garantizar el respeto a los derechos fundamentales en un estado democrático. Para comprender debidamente el resultado de dicha configuración, se hace un repaso al contexto de las decisiones en las arenas discursiva y legislativa, así como a ciertos aspectos generales de la institución, los

cuales constituyen una novedad en la conformación de la estructura de seguridad del Estado Mexicano, en especial la pretendida naturaleza militar de dicha institución.

## II. EL DISCURSO PRELEGISLATIVO

El actual presidente Andrés Manuel López Obrador abordó por primera vez el tema de la participación del ejército en las labores de auxilio a la seguridad pública cuando Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En una obra que publicó en 2004 y que fue un claro indicio de sus aspiraciones para contender en la campaña presidencial que se avecinaba, Obrador afirmó:

De acuerdo con la Constitución, el objetivo fundamental de las Fuerzas Armadas es salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de México. En este marco se inscribe la labor de protección que realizan en instalaciones estratégicas para el país. Asimismo, es necesario que una institución, con la experiencia y la disciplina del Ejército,  *siga participando en el combate al narcotráfico*.<sup>1</sup>

Sin embargo, a finales de 2011 y en plena efervescencia electoral para la campaña presidencial, López Obrador afirmó en una entrevista radiofónica con Carmen Aristegui lo siguiente: “si gano la Presidencia sacaré al Ejército de las calles en seis meses”.<sup>2</sup> Esta postura fue comunicada ya formalmente en menos de tres meses a través de su plataforma de YouTube donde divulgó el siguiente mensaje:

---

<sup>1</sup> LÓPEZ OBRADOR, Andrés M., *Un proyecto alternativo de Nación: hacia un cambio verdadero*, México, Grijalbo, 2004, p. 119. La cursiva es mía.

<sup>2</sup> Redacción Animal Político, “Si gano la Presidencia sacaré al Ejército de las calles en seis meses: AMLO”, *Animal Político*, 16 de noviembre de 2011, consultado en: <[Revista de la Facultad de Derecho de México  
Tomo LXX, Número 276, Enero-Abril 2020  
<http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.276-1.75086>](https://www.animalpolitico.com/2011/11/explica-amlo-su-“republica-amorosa”/”>https://www.animalpolitico.com/2011/11/explica-amlo-su-“republica-amorosa”/”></a>>.</p></div><div data-bbox=)

Tenemos que ir sacando al ejército de las calles; el ejército no está preparado para esta función, es otro su encargo, es defender la soberanía nacional, y no debe de seguirse exponiendo al ejército; es una institución que debemos de cuidar todos; no tocaba al ejército. Tenemos que ir regresando al ejército en la medida en que se va profesionalizando la policía. Ese es mi plan, creo que nos va llevar seis meses en ir regresando el ejército para que sea la policía federal, la nueva policía federal la que se haga cargo de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública.<sup>3</sup>

Quizá el momento más candente en la supuesta postura anti militar de Obrador fue cuando acusó al ejército de tener responsabilidad por la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa, Guerrero. Esta acusación se dio en respuesta de la provocación que sufrió cuando uno de los padres de los 43 normalistas desaparecidos en Ayotzinapa lo acusaron de ser responsable, pues apoyó el ascenso del actual Gobernador del Estado de Guerrero proveniente de las filas del PRD. En respuesta a dicha provocación callejera afirmó tajante: “El reclamo es al Estado, no a nosotros, el reclamo es al régimen, el reclamo tiene que ser a (Enrique) Peña Nieto, a las fuerzas armadas, a quienes intervinieron en ese crimen; no a nosotros. Es una gravísima confusión, lamentable”.<sup>4</sup>

Más allá pues de ese incidente –donde sus detractores lo acusaron de difamar a las instituciones militares del país–, Obrador mantuvo una continuidad en su propuesta de retirar al ejército de las labores de seguridad pública hasta la campaña electoral de 2018, pero con una variante importante: en marzo de 2017 en gira

---

<sup>3</sup> LÓPEZ OBRADOR, Andrés, “Mensaje AMLO 6 de febrero del 2012”, *Regeneración TV*, [16:28], <https://youtu.be/53rKQb5N2C8>. Es importante señalar que al inicio de su mensaje hace una referencia a la importancia de la inteligencia en los siguientes términos: “Hace falta el que haya inteligencia; no estoy hablando de espionaje, sino de inteligencia; hay que seguirle la pista al dinero, pero en fin...”

<sup>4</sup> ESQUIVEL, J., “Reclamen a Peña y al Ejército por lo de Ayotzinapa, no a mí: AMLO”, *Proceso*, 15 de marzo de 2017, consultado en: <<https://www.proceso.com.mx/478180/reclamen-a-pena-al-ejercito-lo-ayotzinapa-a-mi-amlo>>.

por Veracruz como presidente nacional de MORENA propone la creación de “una guardia nacional” para que no haya tortura, masacres, violaciones a los derechos humanos ni se utilice al Ejército para reprimir al pueblo”.<sup>5</sup>

Esta propuesta no tuvo mayor ni debate público ni eco en los meses siguientes. Pero lo que sí resulta muy extraño es su ausencia en la Plataforma Electoral registrada por la coalición “Juntos Haremos Historia” ante el Instituto Nacional Electoral en diciembre de 2017. Es extraño la propuesta que vendría a ser uno de los principales cambios de política al inicio de la administración actual, no mereció ninguna mención en dicho documento; no se abordó la multicitada idea de retirar al ejército de las calles ni se dijo nada de crear una guardia nacional.<sup>6</sup>

Una vez que es declarado vencedor de la elección, preparó su plan en materia de seguridad pública, el cual presentó el 14 de noviembre de 2018 y donde sin tapujos propone al fin la creación de la Guardia Nacional en los siguientes términos: “Se propondrá la modificación de los términos de la fracción XV del artículo 76 constitucional a fin de conformar la Guardia Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo Federal en: la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia en todo el país”.<sup>7</sup>

Asimismo, propone el retiro del ejército, pero aceptando que dicho proceso debe ser paulatino, porque “ante la crisis de violen-

---

<sup>5</sup> CANCHOLA, A., “Sería un error eliminar Estado Mayor Presidencial”, *El Universal*, 25 de marzo de 2017, consultado en: <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/03/25/seria-un-error-eliminar-estado-mayor-presidencial>>.

<sup>6</sup> Juntos Haremos Historia, *Plataforma electoral y programa de gobierno*, Instituto Nacional Electoral, consultado en: <<https://www.ine.mx/convenios-de-coalicion/>>.

<sup>7</sup> LÓPEZ OBRADOR, Andrés M., Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, p. 15, consultado en: <[https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad\\_.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf)>.

cia delictiva e inseguridad que vive el país, y dada la descomposición e ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública.”<sup>8</sup> En consecuencia, el retiro del ejército se realizará mientras se consolida la Guardia Nacional, la cual “debería asumir a mediano plazo las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas”<sup>9</sup>

### III. EL PROCESO LEGISLATIVO

A tan solo unos días de la presentación del mencionado plan de seguridad, la fracción parlamentaria de MORENA presentó la iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión “En su exposición de motivos argumentaba que dicha reforma planteaba resolver dos problemas:

(...) los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses.”

La iniciativa presentada proponía la creación de la guardia Nacional como una institución “civil” de seguridad pública. Sin embargo, en el proceso de dictaminación fue modificada para que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) tuviera injerencia en la misma, es decir, con un dándole un carácter dual según se puede observar en el texto

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>9</sup> *Idem*.

aprobado en comisiones respecto al artículo 21 que se analiza en la siguiente tabla:

INICIATIVA	DICTAMEN
<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.</p> <p>La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan</p>	<p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones; <i>y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación.</i> Lo anterior, en los términos dispuestos en su ley orgánica</p>

Fuente: Elaboración propia con base al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, n°5198-III, 16 de enero de 2019. La negrita es mía

Esta redacción fue motivo de un intenso debate, pues tocaba un tabú relativa a la militarización del país, por lo que sufrió

modificación previa a la elaboración de la minuta y su remisión a la colegisladora. Este sería el primer freno a la injerencia de la SEDENA y fue matizada por una Junta de Jefes de Estado Mayor.

El segundo freno a la injerencia de la SEDENA sucedió en la Cámara de Senadores, la cual modificó la totalidad de la redacción de la controvertida adicción al artículo 21 según apreciar en la siguiente tabla comparativa de las minutas:

MINUTA DE LOS DIPUTADOS	MINUTA DE LOS SENADORES
<p>La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una <i>Junta de Jefes de Estado Mayor</i> compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad</p>	<p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, n°5228-III, 28 de febrero de 2019. La negrita es mía.

Esta redacción de la adicción al artículo 21 constitucional fue el texto que finalmente obtuvo el consenso de ambas cámaras y se concretó la reforma de creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, configurándose como párrafos déci-

mo primero y décimo segundo de dicho artículo.<sup>10</sup> Cabe señalar que el carácter civil de todas las instituciones de seguridad pública quedó reafirmado con la adición que dice “incluyendo la Guardia Nacional” al décimo párrafo del artículo 21 quedando como sigue: “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, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ...”.

Con respecto al retiro paulatino de las fuerzas armadas militares de las labores de auxilio en la seguridad pública, la reforma incluyó expresamente dicho proceso en su artículo quinto transitorio quedando como sigue: “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.<sup>11</sup>

#### IV. ASPECTOS GENERALES DE LA GUARDIA NACIONAL

##### A) NATURALEZA ¿CIVIL O MILITAR?

La iniciativa presentada por la fracción parlamentaria de MORENA mencionaba en su exposición de motivos que la Guardia Nacional desde el siglo XIX tenía “carácter militar”, citando a otros

---

<sup>10</sup> Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019, p. 12.

<sup>11</sup> *Idem.*

países: “Ya en el siglo XIX [la Guardia Nacional] tenía carácter militar, al igual que lo tienen en el presente formaciones como la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros italiana. Continúa diciendo la iniciativa que la nueva corporación debía adscribirse al ámbito castrense:

Existen, pues, razones de peso, tanto de índole histórica como internacional, para adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense, y la primera de esas razones es de carácter urgente: los institutos militares nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional desde el próximo 1 de diciembre y, simultáneamente, a capacitar a los futuros integrantes de la institución.<sup>12</sup>

Es probable que dicha motivación sirviera a los integrantes de la comisión de Puntos Constitucionales a modificar las adiciones propuestas al artículo 21 y decir con claridad en una norma constitucional que la Guardia Nacional dependería en cuanto a la disciplina a la secretaría de la defensa. Pero lo que si resulta evidente es la confusión entre dos modelos distintos de organización militarizada y que comparten denominaciones similares, es decir, la Guardia Nacional creada en México en 1846 siguiendo el modelo francés y que en la actualidad encuentra su más autentico representante en la *National Guard* de los americanos; y, por otro lado, la Guardia Civil española.

La Guardia Civil española nace en gran medida por la inexistencia de un cuerpo armado con funciones de policía, según expresa su ordenamiento de creación:

El orden social reclama este auxilio [una fuerza especial de protección y seguridad pública], el Gobierno ha menester una fuerza siempre disponible para proteger las personas y las propiedades; y en España donde la necesidad es mayor por efecto de sus guerras

y disturbios civiles, no tiene la sociedad ni el Gobierno más apoyo ni escudo que la Milicia o el ejército, inadecuados para llenar este objeto cumplidamente o sin perjuicios.<sup>13</sup>

En su configuración originaria, la Guardia Civil estaba adscrita de manera al Ministerio de Gobernación y al Ministerio de Defensa, con una redacción muy similar a la propuesta por la Comisión de Puntos Constitucionales en su dictamen.<sup>14</sup> El Real Decreto de su creación estipulaba en su artículo 1º: “Se crea un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería, bajo la dependencia del ministerio de la Gobernación de la Península, y con la denominación de Guardias civiles”. Más adelante, en el artículo 7º prescribía que el cuerpo de guardias civiles “en cuanto a la organización y disciplina depende de la jurisdicción militar”. Pero es difícil en un análisis superficial determinar qué implicaciones tenía esta propuesta en el contexto de aquel país. La Guardia Civil en la actualidad tiene a decir de su página web una “naturaleza militar”, explicando lo siguiente: “La Guardia Civil responde en su organización y funcionamiento al modelo de instituto armado de naturaleza militar. No es un modelo nuevo pues en el momento de su creación ya se encuentran ejemplos tan destacados como la Gendarmería Nacional Francesa o los *Carabinieri del Piamonte*, antecedente de la actual *Arma dei Carabinieri* italiana”.<sup>15</sup> La ley que actualmente regula la Guardia Civil es muy clara en ese aspecto y reza en su artículo noveno:

---

<sup>13</sup> Ministerio de la Gobernación de la Península, Real Decreto de Creación de la Guardia Civil, Gaceta de Madrid, 31 de marzo de 1844, consultado en: <[http://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-03-28\\_RD\\_xCreacixn\\_GCx-Gaceta.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/1844-03-28_RD_xCreacixn_GCx-Gaceta.pdf)>.

<sup>14</sup> Ver Tabla 1.

<sup>15</sup> Guardia Civil, *Naturaleza militar*, consultado en: <<http://www.guardiacivil.es>>

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:  
a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior. b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.<sup>16</sup>

En el caso de México, la configuración constitucional resultante del proceso legislativo es de un cuerpo estrictamente civil, militarizado solo en su estructura de grados y en su etapa de transición dispuesta en el Artículo Transitorio Segundo de la reforma constitucional.<sup>17</sup>

El proceso de consenso le privó a México de una estructura de naturaleza dual como la Guardia Civil española, la cual ha demostrado ser muy eficaz para combatir ciertos fenómenos o amenazas a la seguridad que a la luz del principio de proporcionalidad requieren una fuerza armada con una cohesión y profesionalización superior a las policías estatales o federal, pero también sin llegar a involucrar al ejército cuya formación profesional es estrictamente para la guerra. Sin embargo, debemos reconocer que esta conjetura obliga a realizar una investigación a fondo que permita desentrañar las características de la Guardia Civil española y su denominada naturaleza militar, la cual cumple con los estándares de la OSCE. Es quizá la solución que requiere nuestro país para enfrentar el crimen organizado transnacional.

---

<sup>16</sup> Jefatura del Estado, *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Boletín Oficial del Estado, núm. 63, 14 de marzo de 1986, consultado en: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>>.

<sup>17</sup> Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 13.

## B) UNA NUEVA POLICÍA FEDERAL

La Policía Federal desaparecerá en dieciocho meses y la Guardia Nacional absorberá gradualmente todos sus recursos, según se desprende de varios artículos transitorios de La Ley de la Guardia Nacional. Por ejemplo, el término de dieciocho meses como último plazo está dispuesto en la fracción IV del artículo sexto, el cual dice que “dentro de un plazo no mayor de dieciocho meses deberá concluirse la transferencia a la Guardia Nacional de todas las divisiones y unidades administrativas de la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana gestionará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los acuerdos de transferencia”.<sup>18</sup>

La transferencia de recursos humanos, materiales y financieros se realizará siguiendo los lineamientos que para tal efecto se expidieron.<sup>19</sup> En consecuencia, la Policía Federal, con más de veinte años de existencia, deja de existir y da paso a la Guardia Nacional, que en esencia es una nueva policía federal.

## C) FUNCIONES DE SEGURIDAD

La Ley de la Guardia Nacional en su artículo 4 establece la principal función de la nueva organización Estipula que es “una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado” de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

El artículo 5 complementa su función de cuerpo de seguridad prescribiendo que “el objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren,

---

<sup>18</sup> Congreso de la Unión, *Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019.

<sup>19</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal*, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2019.

colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios?

## V. LA INTELIGENCIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Las actividades de inteligencia nacen de las potestades excepcionales que se configuran en la redacción de algunos derechos fundamentales. Bajo la *teoría de la limitabilidad* de los derechos humanos, las normas constitucionales son configuradas estableciendo excepciones, es decir, existen límites a los derechos fundamentales.<sup>20</sup> Por ejemplo, el derecho de manifestación de las ideas no es absoluto, pues la constitución configura como límites el ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.<sup>21</sup>

En consecuencia, las actividades de inteligencia solo pueden realizarse con fundamento en las excepciones configuradas en las normas constitucionales. Los derechos humanos más comúnmente afectados por las actividades de inteligencia son el derecho a la protección de datos personales, el derecho a la intimidad y el derecho a las comunicaciones privadas.<sup>22</sup> Una gran parte de las denominadas fuentes de inteligencia clandestinas (en inglés

---

<sup>20</sup> Un estudio muy completo en BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.

<sup>21</sup> La redacción actual de la norma constitucional es la siguiente: *Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.*

<sup>22</sup> Para un estudio más completo ver Pérez Villalobos, M<sup>a</sup> Concepción, *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 2002.

*covert sources*)<sup>23</sup> implica el uso de potestades que caen en la excepción configurada en los derechos fundamentales referidos y reglamentada por diversas leyes.<sup>24</sup>

Por otro lado, es necesario recordar que las actividades de inteligencia son una herramienta necesaria para enfrentar una gama de amenazas a la seguridad nacional y la seguridad pública, es decir, encuentran una justificación en el derecho a la seguridad ciudadana, lo cual ha sido reconocido en varias resoluciones de la Corte Europea de los Derechos Humanos.<sup>25</sup>

Este aparente conflicto de derechos fundamentales debe ser resuelto con una adecuada regulación de las actividades de inteligencia, para lo cual la doctrina ha insistido en ciertos principios normativos que sirven como criterio de evaluación del marco normativo.<sup>26</sup> Independientemente de la exhaustividad que obliga

---

<sup>23</sup> El término “clandestina” no implica ilegalidad, sino secrecía para evitar ser detectado. Ver CLARK, Robert M., *Intelligence collection*, Thousand Oaks, CQ Press, 2014, pp. 51-52.

<sup>24</sup> Por ejemplo, los artículos 33 al 49 de la *Ley de Seguridad Nacional*, establece el procedimiento de intervención de comunicaciones necesarias para lidiar con las amenazas a la seguridad nacional, tales como el terrorismo.

<sup>25</sup> En 1978, la Corte resolvió que “los poderes de vigilancia secreta de los ciudadanos, caracterizados como lo hacen el estado policial, son tolerables bajo la Convención solo en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar las instituciones democráticas”; ECHR, *Klass and Other v. Germany*, Application no. 5029/71, 6 September 1978, para. 42. En 1984 reafirma este criterio cuando resolvió que «indudablemente, la existencia de algunas leyes que otorgan poderes de interceptación de comunicaciones para ayudar a la policía en su función de investigación y detección del delito puede ser “necesaria en una sociedad democrática (...) para la prevención del desorden o el delito”»; ECHR, *Malone v. The United Kingdom*, Application núm. 8691/79, 2 August 1984, para. 81.

<sup>26</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Gustavo, *Las actividades de inteligencia en México: principios para su debida regulación*, Tesis de Doctorado de la Facultad de Derecho, México, UNAM, pp. 81-134.

el análisis de las potestades de inteligencia en un país,<sup>27</sup> es posible proponer tres principios básicos para una regulación adecuada, mismos que se describen a continuación:

*Ámbito de competencia delimitado:* las estructuras o agencias estatales que tienen potestad para generar inteligencia deben tener un ámbito de competencia definido con claridad a nivel de legislación secundaria. Por ejemplo, la seguridad nacional, dentro del cual es común adscribir la subversión, pero debe estar expresamente y no deducir que es parte de las amenazas a la seguridad nacional.

*Potestades excepcionales expresas:* la generación de inteligencia supone la obtención de datos a través de diversas fuentes, incluso aquellas que implican un acto de molestia o limitación al derecho a la vida privada; las estructuras o agencias estatales que generen inteligencia deben tener enlistadas aquellas potestades excepcionales para obtener dicha información. No basta una disposición genérica que les permita “generar información”, sino que deben establecer los métodos permitidos.

*Principio de supervisión y control:* las potestades excepcionales representan una amenaza a la democracia, por lo que deben establecerse normas que permitan el control de las actividades de inteligencia. No basta una norma general que hable de control sin la garantía de un control eficaz, sino que deben establecerse las potestades expresas de supervisión a la entidad o comisión que realice dicho control.

## V. POTESTADES PARTICULARES EN INTELIGENCIA

---

<sup>27</sup> *Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, Naciones Unidas, Asamblea General, A/HRC/14/46, 17 de mayo de 2010.

## A) ÁMBITO DE COMPETENCIA DELIMITADOS

En términos generales, la Guardia Nacional tiene como función la seguridad pública, según lo analizamos en el apartado anterior. Pero el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. En consecuencia, cabe preguntar ¿cuál de estos ámbitos o dimensiones comprendidos en la seguridad pública le compete a la Guardia Nacional?

La respuesta la encontramos en los artículos 6 y 7 de la Ley de la Guardia Nacional, de los cuales podemos deducir el siguiente ámbito de competencia:<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Artículo 6. Son fines de la Guardia Nacional: I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios. Artículo 7. Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá: I. Aplicar, de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas; III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función; IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; V. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública; VI. Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal; VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en

- La prevención de delitos y faltas administrativas; y
- La investigación de delitos, pero bajo la conducción del ministerio público.

El análisis de esos dos ámbitos nos permite establecer que el ámbito exclusivo de la Guardia Nacional es la dimensión preventiva de los delitos, puesto que la investigación solo podría hacerla bajo la conducción del ministerio público. Este ámbito de prevención del delito era más claro en la Ley de la Policía Estatal, la cual disponía en la fracción III del artículo 2 que uno de los objetivos de la Policía Federal era “prevenir la comisión de los delitos”, especificando en el artículo 5 qué tipo de acciones comprendía dicha prevención en los siguientes términos:

La investigación para la prevención de los delitos... es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Es probable que quienes diseñaron el ámbito de acción de la nueva institución no hayan caído en cuenta de la importancia de prescribir que tipo de acciones comprende la investigación para la prevención. Por ejemplo, si se desea prevenir un ataque terrorista, las potestades de obtención de información de los países industrializados es más amplia, para poder tener eficacia en frustrar o interferir en dicho ataque. El principio de proporcionalidad se aplica para que el Estado disponga de las potestades necesarias para alcanzar los fines de protección de la vida y los bienes de sus ciudadanos ante este tipo de amenazas irregulares.

---

coadyuvancia de las autoridades competentes, y VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

## B) POTESTADES EXCEPCIONALES EXPRESAS

### *Obtener información en lugares públicos*

La fracción V del artículo 9 establece como atribución la de “recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva”.

Esta atribución es en realidad una copia fiel e idéntica de fracción VI del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, donde ya se había acuñado el término de “inteligencia preventiva”.

La atribución establece como límites En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a “la vida privada de los ciudadanos”; por lo que aquellos datos obtenidos con afectación a la vida privada “carecen de todo valor probatorio”.

### *Establecer red de informantes*

El artículo 9 en su fracción XXXIX le otorga la potestad para “desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos”. Al igual que en el rubro anterior, dicha potestad no es una novedad y es una copia fiel de la fracción XLIII del artículo 8º de la Ley de la Policía Federal.

El área que le compete ejercer dicha atribución, según Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, es la Dirección General de Inteligencia. La fracción XXXV del artículo 33 prescribe que debe “proponer políticas para el manejo de fuentes en la sociedad

que permita generar inteligencia policial en apoyo a las distintas unidades de la Institución”<sup>29</sup>.

Dicho reglamento también cataloga a los informantes como una “técnica especial de investigación para la prevención. En su artículo 246 las define como “los procedimientos extraordinarios de actuación policial, encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito de prevenir la comisión de delitos y, en su caso, combatirlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público”.

Asimismo, el artículo 245 establece que el objeto del empleo de dichas técnicas es “la prevención del delito a través de la recopilación de información sobre la ruta, procedencia y destino de las operaciones ilícitas y, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, de hechos constitutivos de delitos; así como de aquella que permita identificar la composición, estructura, recursos y toda actividad delictiva”.

### *Usuarios simulados*

La Guardia Nacional podrá realizar operaciones con usuarios simulados, según lo establece la fracción VI del artículo 9 de la ley en los siguientes términos: “llevar a cabo operaciones... de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables”. El Comandante de la Guardia Nacional es el que autoriza este tipo de operaciones. La fracción X del artículo 15 de la ley le concede la atribución de “ordenar operaciones... de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención de los delitos”.

El reglamento concede una definición legal de operación con usuario simulado. El artículo 256 lo define como “el operativo específico mediante el cual integrantes de la Institución se presentan

---

<sup>29</sup> El reglamento fue publicado recientemente. Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 2019.

en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio como si se tratara de cualquier ciudadano con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos”.

La Dirección General de Inteligencia tiene la responsabilidad de implementar las operaciones de usuarios simulados. La fracción XXXIV del artículo 33 del reglamento prescribe que dicha dirección tiene la obligación de “implementar, previa autorización del Comandante, operaciones... de usuarios simulados, que permitan la recolección, análisis, evaluación y explotación de la información para prevención del delito, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como designar a los integrantes que realizarán dichas operaciones”. Podrá participar en su implementación la Dirección general Científica según lo dispone más adelante la fracción XIX del artículo 36 del citado cuerpo normativo.

El reglamento también establece en su artículo 257 los requisitos que deberán contener la autorización de una operación con usuarios simulados, los cuales son:

- I. La identificación del lugar o lugares donde se realizará la intervención;
- II. La duración de la operación de usuario simulado, y
- III. El responsable de la operación, y la persona o personas que harán de usuarios simulados y sus nombres clave.

### *Operaciones encubiertas*

La Guardia Nacional también podrá realizar operaciones con usuarios simulados, según lo establece la fracción VI del artículo 9 de la ley en los siguientes términos: “llevar a cabo operaciones encubierta... en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables”. El Comandante de la Guardia Nacional es el que autoriza este tipo de operaciones. La fracción X del artículo 15 de la ley le concede la atribución de “ordenar operaciones encubiertas... para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención de los delitos”.

La definición legal de operación encubierta se encuentra en el reglamento de la ley, el cual la define en su artículo 248 como “la actuación de agentes policiales, que ocultando su verdadera identidad, tengan como fin infiltrarse en el medio criminógeno para recopilar, analizar y aplicar la información obtenida para la prevención y, en su caso, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, para el combate al delito”. Más adelante en su artículo 250 se establecen las dos figuras que pueden utilizarse en una operación encubierta:

- *Agente encubierto*, que es el integrante que bajo una identidad supuesta se involucra en estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos, con el objeto de identificar a los participantes, así como de obtener información necesaria en la investigación para prevenir actos delictivos.
- *Informante*, es la persona que suministra información útil, oportuna y suficiente para actividades de investigación e inteligencia para la prevención de los delitos, así como para la localización y detención efectiva de personas respecto de las cuales exista un mandamiento ministerial o judicial con el fin de cooperar en la investigación o cumplimiento de los mandatos ministeriales o judiciales.

La Dirección General de Inteligencia tiene la responsabilidad de implementar las operaciones encubiertas. La fracción XXXIV del artículo 33 del reglamento prescribe que dicha dirección tiene la obligación de “implementar, previa autorización del Comandante, operaciones encubiertas (...) que permitan la recolección, análisis, evaluación y explotación de la información para prevención del delito, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como designar a los integrantes que realizarán dichas operaciones”. Podrá participar en su implementación la Dirección general Científica según lo dispone más adelante la fracción XIX del artículo 36 del citado cuerpo normativo.

La autorización de una operación encubierta debe realizarse por el Comandante y cumpliendo los siguientes requisitos:

- I. La identificación del lugar o lugares donde se realizará la operación;
- II. La duración de la operación encubierta, que no podrá ser mayor a un año, a menos que exista autorización expresa del Comandante, y
- III. El responsable de la operación, el o los integrantes a infiltrarse y sus nombres clave, que sólo serán del conocimiento del Comandante y del Director General de Inteligencia.

### *Solicitar información a compañías de telefonía*

De conformidad con la fracción XXVI del artículo 9 de la Ley, la Guardia Nacional puede solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, “la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos”.

Dicho precepto obliga a la autoridad judicial a resolver la solicitud “en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación”. Esta potestad es muy importante porque las áreas de inteligencia pueden realizar análisis de inteligencia relevantes tanto con los registros telefónicos que contienen fecha, hora y ubicación de la comunicación, así como la localización en tiempo real.

Solo el Comandante puede hacer la solicitud, según lo prescribe el artículo analizado, reforzándose en la fracción XII del artículo 19 del reglamento de la ley.

### *Intervención preventiva de comunicaciones*

La Ley de la Guardia Nacional en su artículo 100 otorga la facultad de intervenir las comunicaciones de conformidad con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con la Ley de Seguridad Nacional y con el Código Nacional de Procedimientos Penales. El precepto dispone que “la autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la *existencia de indicios suficientes* que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley”.

La redacción es prácticamente idéntica al artículo 48 de la Ley de la Policía Federal, pero existe una modificación substancial. Mientras que en la Policía Federal solo podría firmar la solicitud el Comisionado General, en la Guardia Nacional se permite que dicha solicitud la puedan firmar el Comandante o el titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, lo cual puede observarse como una laxitud en el control, pues la intervención exclusiva del titular obliga a un mayor cuidado en la decisión de utilizar esta fuente, considerada la más intrusiva en la disciplina de inteligencia.

La intervención de comunicaciones no puede solicitarse por cualquier delito, sino que está restringida a ciertos delitos, en observancia al principio de proporcionalidad de la acción investigativa. El artículo 103 de la Ley de la Guardia Nacional establece en cuáles delitos procede la intervención.<sup>30</sup> Una novedad respecto a

---

<sup>30</sup> Artículo 103. La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en relación con los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan: I. En el Código Penal Federal: a) El de evasión de presos, previsto en el artículo 150; b) El que se cometa contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero; c) El de corrupción de menores

la Ley de la Policía Federal es la inclusión de los delitos contenidos en la ley general sobre desaparición forzada.

### C) NORMAS COMPLEMENTARIAS DE CONTROL

---

o incapaces, previsto en los artículos 200, 201 y 201 bis; d) El de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Capítulo II, del Título Octavo; e) El de turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis; El de lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; g) El de explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208; h) El de asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo; i) El de homicidio relacionado con la delincuencia organizada; j) El de tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter; k) El de robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis; l) Los previstos en el artículo 377; m) El de extorsión, previsto en el artículo 390, y n) El de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis; II. En la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el delito de introducción clandestina de armas de fuego en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; III. En la Ley General de Salud, el delito de tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis; IV. En la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159; V. En la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en ella; VI. En la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y VII. En la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

Una novedad de la Ley de la Guardia Nacional con relación a la Ley de la Policía Federal es la inclusión de un capítulo dedicado al “Control Parlamentario”, donde le otorga la intervención al Senado para su ejercicio.

Aunque parece una muy buena intención, desgraciadamente dicho control se limita solo a “recibir” y “autorizar un informe anual de las actividades realizadas por la institución. El artículo 96 de la ley dispone que “al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior”. El artículo 97 desglosa cual debe ser el contenido de dicho informe en trece rubros de información.<sup>31</sup> El

---

<sup>31</sup> Artículo 97. El informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República contendrá, al menos, los rubros siguientes: I. Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales; II. El despliegue territorial de la Guardia Nacional; III. El número de efectivos desplegados; IV. El número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de la misma; V. El número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales; VI. El número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional; VII. El número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas; VIII. El número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas; IX. El número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación a las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

artículo 98 prescribe que el Senado puede solicitar datos adicionales a los rubros legales dentro de los quince días siguientes a la presentación del informe.

El control de agencias o estructuras que están dotadas de potestades excepcionales para generar inteligencia no puede ejercerse con eficacia de esta manera. Los principios de la debida regulación de las actividades de inteligencia nos obligan a crear mecanismos y procedimientos que se realicen incluso con la debida reserva, para garantizar la preservación de aquella información que está clasificada. El control propuesto en estos cuatro artículos dista mucho de cumplir con dichos principios y será un rubro pendiente aún en el fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas.

## VI. CONCLUSIONES

Los inicios de las aspiraciones presidenciales de Obrador están marcados por su propuesta de dar continuidad a la política de participación del Ejército en el combate al narcotráfico. Esta postura fue modificada radicalmente en la efervescencia de la campaña presidencial de 2012 cuando propone retirarlo y crear una nueva policía federal. En la campaña presidencial de 2018 incorpora de manera tímida la propuesta de crear una guardia nacional, la cual terminó siendo una de sus principales reformas constitucionales

---

y las equivalentes de las entidades federativas; X. Los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios; XI. El número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos; XII. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, y XIII. La estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.

al inicio de su gobierno para dotar al Estado Mexicano de una fuerza civil de naturaleza militar que replica en esencia el modelo de la Guardia Civil española.

El análisis del proceso legislativo nos permite también concluir que la Guardia Nacional viene a configurarse como una nueva policía federal y es muy difícil encontrar cuales son las novedades que garantizarán una política distinta en materia de seguridad. Muchos expertos coinciden que su configuración es prácticamente igual que la Policía federal, pudiendo evidenciarse en la incorporación de textos normativos idénticos en los reglamentos de ambas leyes.

La similitud de atribuciones, estructuras y procedimientos entre la Guardia Nacional y la Policía Federal es asombrosa. El análisis de las potestades excepcionales para la generación de inteligencia prácticamente se replicó y solo se actualizaron los numerales en las nuevas disposiciones. Es necesario, sin embargo, es establecimiento de un control externo que garantice una supervisión autónoma de las actividades de inteligencia; en especial en estos primeros años de transición, pues una mayor supervisión ante la presencia notable de mandos con formación militar es necesaria para generar una cultura de la rendición democrática de cuentas y la protección de los derechos fundamentales.

Pero dejando a un lado el análisis de las potestades de inteligencia que es motivo del presente ensayo, surge la siguiente preocupación: ¿podrá la nueva Guardia Nacional combatir el difícil fenómeno de la impunidad y violencia que generan las organizaciones del crimen organizado? ¿Qué hace diferente a la nueva Guardia Nacional que permita prever mayor eficacia que la obtenida por la Policía Federal? Es cierto que este cuestionamiento no es motivo del presente trabajo, pero es pertinente plantearlo como parte de las conclusiones del mismo y para provocar una línea de investigación nueva.

## VII. FUENTES CONSULTADAS

- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.
- CANCHOLA, A., “Sería un error eliminar Estado Mayor Presidencial”, *El Universal*, 25 de marzo de 2017, consultado en: <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/03/25/seria-un-error-eliminar-estado-mayor-presidencial>>.
- Cámara de Diputados, *De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Gaceta Parlamentaria, núm. 5198-III, 16 de enero de 2019.
- \_\_\_\_\_, *De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Gaceta Parlamentaria, n°5228-III, 28 de febrero de 2019.
- CLARK, Robert M., *Intelligence collection*, Thousand Oaks, CQ Press, 2014.
- Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019.
- \_\_\_\_\_, *Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019.
- ESQUIVEL, J., “Reclamen a Peña y al Ejército por lo de Ayotzinapa, no a mí: AMLO”, *Proceso*, 15 de marzo de 2017.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Gustavo, *Las actividades de inteligencia en México: principios para su debida regulación*, Tesis de Doctorado de la Facultad de Derecho, México, UNAM, 248 pp. Trabajo no publicado.
- Guardia Civil, *Naturaleza militar*, consultado en: <<http://www.guardia-civil.es>>.

- Grupo Parlamentario de MORENA, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria, n°5159-II, 20 de noviembre de 2018.
- Jefatura del Estado, *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Boletín Oficial del Estado, núm. 63, 14 de marzo de 1986, consultado en: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>>.
- Juntos Haremos Historia, *Plataforma electoral y programa de gobierno*, Instituto Nacional Electoral, consultado en: <<https://www.ine.mx/convenios-de-coalicion/>>.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés M., *Un proyecto alternativo de Nación: hacia un cambio verdadero*, México, Grijalbo, 2004.
- \_\_\_\_\_, “Mensaje AMLO 6 de febrero del 2012”, *Regeneración TV*, consultado en: <<https://youtu.be/53rKQb5N2C8>>.
- \_\_\_\_\_, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad\\_.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf)
- Ministerio de la Gobernación, *Real Decreto de Creación de la Guardia Civil*, Gaceta de Madrid, 31 de marzo de 1844, consultado en: <[http://www.guardiacivil.es/documentos/Conoce\\_GC/1844-03-28\\_RD\\_xCreacion\\_GCx-Gaceta.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/Conoce_GC/1844-03-28_RD_xCreacion_GCx-Gaceta.pdf)>.
- PÉREZ VILLALOBOS, M<sup>a</sup> Concepción, *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 2002.
- Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 2019.
- Redacción Animal Político, “Si gano la Presidencia sacaré al Ejército de las calles en seis meses: AMLO”, *Animal Político*, 16 de noviembre de 2011.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal*, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2019.