

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o., 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional**, al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La reforma propuesta tiene por objeto fortalecer las capacidades institucionales del Estado mexicano para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la vigencia del Estado de derecho, así como el goce efectivo de los derechos humanos en su territorio. Para ello, se propone reconocer a la Guardia Nacional como una fuerza policial de carácter permanente, que cuenta con personal de origen y cuya disciplina, formación y adiestramiento son de igual calidad que la que tienen las fuerzas castrenses, con una profesionalización, valores y filosofía de carácter estrictamente policial que garantiza la seguridad pública con respeto irrestricto a los derechos humanos, acordes con la normativa nacional y estándares internacionales en la materia, por lo que se adscribe a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por otra parte, también tiene el propósito de brindar un marco jurídico que otorgue certeza a la participación auxiliar, extraordinaria y complementaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, a fin de hacer frente a la violencia e inseguridad generadas, principalmente, por el crimen organizado.

La seguridad ciudadana es un fin primario del Estado que debe garantizar a su población con todos los recursos disponibles a su alcance para proveer de protección universal contra el delito violento o predatorio. El concepto de “seguridad ciudadana” prevé que las políticas y las acciones del Estado, para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia, tengan un enfoque centrado en la persona humana.

El Gobierno de México ha asumido como fundamental la obligación de garantizar la seguridad ciudadana y mantener el orden público, así como combatir los delitos cometidos en nuestro territorio, lo cual coincide con la jurisprudencia internacional.<sup>1</sup> En este sentido, las autoridades deben adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar que el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos se realice bajo la premisa del respeto de los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.<sup>2</sup>

El cumplimiento de la obligación de combatir los delitos exige que el Estado implemente todos los recursos a su alcance “con apego y en aplicación de la normativa interna en procura de la satisfacción del orden público, siempre que esta normativa y las acciones tomadas en aplicación de ella se ajusten, a su vez, a las normas de protección de los derechos humanos aplicables a la materia”.<sup>3</sup>

Desde otra perspectiva, la seguridad ciudadana se concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas deben tener la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de derecho, para garantizar su ejercicio y responder con eficacia cuando sus derechos son vulnerados. De este modo, es la

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 177.

<sup>2</sup> CIDH. Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México, *Op. cit.*, párr. 177.

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, *op. cit.*, párr. 240.

ciudadanía (población) el principal objeto de la protección estatal, y la seguridad ciudadana deviene en una condición necesaria para asegurar el desarrollo humano.<sup>4</sup>

## **I. Descomposición institucional de las policías como cuerpos de seguridad pública federal**

El Estado mexicano tiene la obligación de brindar seguridad pública a los habitantes del país, para lo cual ha adoptado instrumentos normativos basados en distintos modelos institucionales de integración de los cuerpos policiales civiles y en los alcances de la competencia y mecanismos de coordinación de todos los órdenes de gobierno en esta materia. Sin embargo, en los años previos a 2018, se vivió un proceso de descomposición en las policías federales y de debilitamiento de las policías estatales y municipales que hoy hace necesario una modificación constitucional profunda del modelo de organización de la Guardia Nacional, actual institución de seguridad pública federal, para adscribirla directamente a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Originariamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), reservó la función primaria de seguridad pública a los estados y municipios. A partir de la década de 1990, y especialmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la seguridad pública adquiere un especial protagonismo jurídico e institucional.

Una de las estrategias definidas para diseñar e implementar nuevas acciones fue el establecimiento de la coordinación de los tres órdenes de gobierno en esta materia. El 26 de abril de 1994 se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, mecanismo que tuvo entre sus funciones la de celebrar convenios de colaboración entre las procuradurías de justicia de las entidades federativas y la entonces Procuraduría General de la República, para atender el fenómeno delictivo.

---

<sup>4</sup> Programa Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nueva York, 1994, p. 27. Disponible en: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf).

El actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su momento renovó las políticas e instituciones en esta materia, tiene uno de sus primeros antecedentes en la reforma al artículo 115 constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999, que precisó la forma de organización de los municipios y las obligaciones a su cargo, entre las cuales se incluyó la de garantizar la seguridad pública. A partir de entonces, el diseño de diversos esquemas policiales, principalmente de carácter reactivo, fue la respuesta del Estado a las actividades delictivas y la violencia criminal.

El 4 de enero de 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), primer cuerpo de seguridad establecido en la historia de México por disposición del Congreso de la Unión, inicialmente a cargo de la Secretaría de Gobernación (Segob). La Ley de la Policía Federal Preventiva estableció sus facultades, bases generales de organización, funcionamiento, requisitos de ingreso y deberes de sus miembros, y el servicio civil de carrera.

El 1 de noviembre de 2001 se publicaron reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para dar origen a la Agencia Federal de Investigación (AFI), cuya función principal fue la ejecución de mandamientos ministeriales y judiciales.

El 18 de junio de 2008 se publicaron reformas a diversas disposiciones de la CPEUM, en las cuales, en el artículo 21 de la CPEUM se otorgaron facultades a todas las instituciones de seguridad pública para la prevención, investigación y prosecución de los delitos.

En consecuencia, el 1 de junio de 2009 la Policía Federal (PF) fue reestructurada mediante la expedición de la Ley de la Policía Federal, como una corporación civil bajo la administración de la entonces Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

El 2 de enero de 2013 se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que desapareció la SSP y sus atribuciones en materia de prevención del delito. El mando de la PF y la administración del sistema penitenciario federal se trasladaron a la Segob.

El 22 de agosto de 2014, se publicó la reforma al Reglamento de la Ley de la Policía Federal que incorporó la figura de la Gendarmería Nacional como una séptima división de esta corporación. Con dicha reforma, se pretendía generar condiciones de seguridad pública mediante el despliegue operativo de su fuerza, ante la presencia de la delincuencia organizada o de un alto índice delictivo que amenazaba la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de las personas, sus fuentes de ingresos relacionadas con los ciclos productivos, o bien, ante eventos en los que, por su trascendencia, el Comisionado General de la PF estimara necesaria la presencia de esta División para la prevención de los delitos.

### **Estrategia fallida de la “guerra contra el narcotráfico”**

El 11 de diciembre de 2006, se dio inicio a la estrategia de seguridad conocida como “guerra contra el narcotráfico”, en la que el presidente de aquel momento, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, las utilizó para enfrentarlas en una estrategia de guerra contra el crimen organizado, desde luego, sin respeto alguno a las víctimas de dicha guerra, a las que calificó como daños colaterales. Para tal efecto, ordenó un despliegue operativo a gran escala de las Fuerzas Armadas y de las corporaciones de seguridad federal, estatales y municipales.<sup>5</sup>

No obstante que dicha política —continuada hasta 2018— fue justificada como una respuesta estatal para restablecer el orden público frente a la delincuencia y el narcotráfico imperantes en distintas zonas del territorio mexicano, su implementación no solo no logró reducir la violencia criminal, sino que la exacerbó,

---

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, op. cit., párr. 54 y ss.  
Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>  
Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

lo que provocó la descomposición institucional y la crisis social y de derechos humanos más grave que ha sufrido nuestro país en su historia.

El recrudecimiento, expansión y diversificación de esta violencia criminal, cuyos efectos aún hoy en día se resienten en las comunidades y poblaciones de gran parte de nuestro país, es consecuencia directa de las decisiones políticas tomadas en materia de seguridad en sexenios anteriores, con un saldo catastrófico de cientos de miles de víctimas.

Además, en lugar de consolidar a las fuerzas policiales de seguridad pública, provocó su total descomposición; no solo no se respetaron las líneas de mando, sino que además se establecieron relaciones de complicidad con algunos de los cárteles de la droga, mientras que a otros se les combatió al margen de la ley, y se desviaron los recursos destinados para las instituciones policíacas en beneficio de particulares, amigos, compadres, cónyuges, entre otros. Prueba de ello es el paradigmático caso de Genaro García Luna.<sup>6</sup>

La corrupción e impunidad promovidas por los vínculos entre criminales y autoridades llevó a una elevada infiltración hasta los más altos niveles en las estructuras gubernamentales, particularmente en las extintas Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República y Policía Federal, así como en las policías estatales y municipales. En cuanto a la PF, la insuficiencia de elementos, recursos materiales y logísticos, falta de mecanismos de rendición de cuentas y controles de confianza efectivos, así como la precarización laboral de sus integrantes, derivaron en la pérdida de confianza ciudadana e incapacidad de esta corporación para atender el grave fenómeno delictivo.

---

<sup>6</sup> Unidad de Inteligencia Financiera, "Durante el tiempo en que Genaro García Luna ejerció su cargo como Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal y posteriormente a ello, tejió una red de corrupción y lavado de dinero para beneficio personal y de sus socios cercanos", *Comunicado*, 1 de marzo de 2023. <https://www.gob.mx/uif/prensa/la-red-de-corrupcion-de-genaro-garcia-luna-327978>.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI (ENVIPE), en 2020, el 56.7% de la población percibió a la Policía Federal (incluso ya extinta desde 2019) como una institución corrupta.<sup>7</sup>

Respecto de las policías estatales y municipales, estas han estado en una situación de debilidad derivada del contacto directo que suelen tener con los delincuentes que operan en los territorios municipales o estatales y que ante la falta de recursos para consolidar estas policías son víctimas de la violencia, incluso del asesinato o cómplices de la corrupción de la delincuencia organizada.

En las décadas más recientes, los procesos de apertura sin precedentes a nivel mundial para el flujo de capitales, intercambio de mercancías e información, así como para la movilidad de personas, entre otros, han tenido como efecto paralelo la diversificación y complejización de las distintas expresiones del crimen organizado.

En la actualidad, esta criminalidad se manifiesta en una multiplicidad de conductas delictivas perpetradas esencialmente con fines de lucro, cuyos efectos se extienden más allá de las fronteras nacionales y adquieren dimensiones regionales y globales. El lavado de capitales; las distintas formas de tráfico de personas, bienes culturales, flora y fauna silvestre; la explotación ilegal de recursos naturales; el comercio ilícito de armas de fuego, así como los crímenes cibernéticos, entre otros delitos, constituyen algunas de sus expresiones más sobresalientes y perjudiciales.

El volumen creciente de capital ilícito, derivado de las actividades de la delincuencia organizada, desempeña un papel esencial en la corrupción de funcionarios e instituciones y en la reproducción de los altos índices de violencia; interfiere con el

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, diciembre de 2020, p. 56. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf)  
Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>  
Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

desarrollo económico de los Estados, y repercute directamente en el acceso a oportunidades y en la calidad de vida de las personas y las comunidades.<sup>8</sup>

En México, el crimen organizado ha generado profundas afectaciones en la vida económica, política y social del país, particularmente, a partir de 2007. Los grupos de la delincuencia organizada participan en la producción, trasiego y comercialización de drogas ilícitas; secuestro y extorsión; trata de personas, reclutamiento forzado y explotación de niños, niñas y adolescentes y personas migrantes; robo de hidrocarburos; expoliación de bienes culturales y de especies forestales, así como en el tráfico de flora y fauna silvestres, entre otros delitos que perturban gravemente los derechos y las libertades individuales y colectivas, y erosionan el tejido social en los estados y regiones afectadas.

Por otra parte, el flujo constante de armas, principalmente provenientes de los Estados Unidos de América (EUA), ha tenido un impacto devastador en los niveles de violencia y el incremento de la capacidad de fuego y letalidad de las organizaciones del crimen organizado. En un estudio reciente de la UNODC, se concluyó que el continente americano es la región con la proporción más elevada de pistolas en el mundo (52%) y revólveres (24%) entre las armas de fuego confiscadas por las fuerzas del orden. México es el país que registra la mayor proporción de fusiles incautados en América Latina y el Caribe<sup>9</sup>. Tan solo de los EUA se estima que, anualmente, ingresan de contrabando 200,000 armas de fuego a territorio mexicano.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, 2017, pp. 4 y 9. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

<sup>9</sup> UNODC. *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020*, No. E.20.IV.1, Viena, marzo de 2020, p. 24. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global\\_Study\\_Ex\\_Summary\\_es.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf)

<sup>10</sup> United States Government Accountability Office (Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos, US GAO). *Firearms Trafficking U.S. Efforts to Disrupt Gun Smuggling into Mexico Would Benefit from Additional Data and Analysis. Report to Congressional Requesters*, Washington DC, febrero de 2021, p. 2. Disponible en: <https://www.gao.gov/assets/gao-21-322.pdf>



La complejidad, diversificación y gravedad del crimen organizado que opera en México, sumadas a su capacidad logística y económica, dispersión geográfica y disponibilidad de armamento de alto calibre, constituyen amenazas actuales y latentes para la paz, la seguridad y el desarrollo de las comunidades, la vigencia de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática en amplias zonas del territorio nacional laceradas por este flagelo.

Debe agregarse que el crimen organizado, además de constituirse propiamente como una empresa, opera también con una estructura, organización y disciplina de tipo militar, ya que opera con reclutamiento, capacitación y equipos propios de las Fuerzas Armadas. Cuentan con autos blindados, aeronaves, artillería antiaérea, uniformes, cuarteles de entrenamiento donde concentran a sus integrantes para su entrenamiento, entre otros.

### **La actual política de seguridad pública**

Ante esta problemática, la actual administración instauró una nueva política de seguridad pública basada en el respeto de los derechos humanos, en la construcción de la paz y en la seguridad pública con fuerzas policiales altamente profesionales y capacitadas, las cuales solo pudieron obtenerse de personal con origen militar para conformar la Guardia Nacional. Ello produjo la disminución del número de quejas por presuntas violaciones atribuidas a elementos de las Fuerzas Armadas hasta niveles similares a los existentes en 2007.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> De acuerdo con los Informes Anuales de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el número de quejas contra la Sedena y la Semar sometidas a su conocimiento por presuntas violaciones a derechos humanos ha tenido la siguiente evolución: Sedena: 367, en 2007 (3er. lugar); 1,230 en 2008 (1er. lugar); 1,791, en 2009 (1er. lugar); 1,415, en 2010 (1er. lugar); 1,695, en 2011 (1er. lugar); 1,503, en 2012 (2º lugar); 811, en 2013 (3er. lugar); 642, en 2014 (3er. lugar); 622, en 2015 (7º lugar); 439, en 2016 (8º lugar); 415, en 2017 (7º lugar); 382, en 2018 (5º lugar); 482, en 2019 (6º lugar); 359, en 2020 (7º lugar), y 436, en 2021 (7º lugar). Por su parte, el número de quejas contra la Semar durante el mismo período fue el siguiente: 31, en 2007 (32º lugar); 43, en 2008 (24º lugar); 42, en 2009 (24º lugar); 198, en 2010 (11º lugar); 495, en 2011 (9º lugar); 418, en 2012 (10º lugar); 385, en 2013 (10º lugar); 374, en 2014 (9º lugar); 378, en 2015 (9º lugar); 258, en 2016 (9º lugar); 259, en 2017 (10º lugar), y 284, en 2018 (6º lugar). En el caso de esta institución, durante 2019, 2020 y 2021 las quejas ante la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos descendieron a nivel tal, que los Informes Anuales de dicho Órgano Autónomo no dan cuenta de un número concentrado de las mismas. Sin embargo, en sus Informes Anuales de Labores de 2019 a 2021, la Semar señala que durante el período 2019 a 2020 se registraron un total de 98 quejas, mientras que de 2020 a 2021 el número de éstas contra personal naval por presuntas violaciones a derechos humanos fue de 147.

Está probado que la Guardia Nacional, para hacer frente a este tipo de delincuencia, debe contar con dinámicas de operación al nivel requerido para proteger a la población. Es por ello que se propone que la Guardia Nacional quede a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde luego, no con funciones de ejército en estado de guerra ni de excepción, sino precisamente, regida por normas y principios de seguridad pública, que contrario al uso de las Fuerzas Armadas del pasado, están obligadas a respetar los derechos humanos y solo actúan en el marco de la ley. Sin embargo, sí obedecen a una disciplina que, en cuanto a su formación, es militar, pero en cuanto a su acción, es policial.

Una de las medidas estructurales previstas en los programas sectoriales de Defensa Nacional y Marina, respectivamente, es la conformación y materialización operativa de la Guardia Nacional.<sup>12</sup> Para tal propósito, el trabajo coordinado de las Fuerzas Armadas ha sido fundamental para la integración y puesta en operación de esta institución de seguridad pública, al dotarla de una identidad institucional e infraestructura propias, organización definida, capacitación y profesionalización, además de la disciplina, valores y principios que rigen la actuación de sus elementos con base en el pleno respeto a los derechos humanos, apego a la legalidad y conducta ética.

Debe destacarse que la Secretaría de la Defensa Nacional, si bien está a cargo del ejército y la fuerza aérea, también es una dependencia de la Administración Pública Federal que bien puede hacerse cargo de la administración y control operativo de la Guardia Nacional, dado que, por las funciones que esta desempeña, se requiere de un sistema administrativo y operativo similar al del ejército.

---

CNDH. Informes Anuales de Actividades: 2007, pp. 47 y 741; 2008, pp. 36 y 337; 2009, pp. 28 y 339; 2010, pp. 52 y 371; 2011, p. 11; 2012, Tomo I, p. 11; 2013, Tomo I, p. 16; 2014, Tomo I, p. 41; 2015, Resúmen Ejecutivo, p. 17; 2016, Resúmen Ejecutivo, p. 23; 2017, p. 32; 2018, p. 61; 2019, p. 47; 2020, p. 54, y 2021, p. 21, y Semar: Primer y Segundo Informes Anuales de Labores, pp. 74 y 72, respectivamente.

<sup>12</sup> Sedena. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024, 25 de junio de 2020. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020), y Semar. Programa Sectorial de Marina 2020-2024, 3 de julio de 2020. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596130&fecha=03/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596130&fecha=03/07/2020)

Hay pruebas fehacientes de que la incorporación de personal con formación castrense a la Guardia Nacional ha dado resultados positivos en su desempeño y aprobación. Cabe destacar que, de acuerdo con la ENVIPE 2021, la Armada y el Ejército nacionales son las instituciones que más confianza y aceptación generan entre la población mexicana, seguidas por la Guardia Nacional.

Asimismo, en el nivel de confiabilidad en autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, la Marina obtuvo el 89.6% de opinión favorable, seguida por el Ejército con 87.1% y por la Guardia Nacional con 80.9%. Estas tres instituciones fueron consideradas las menos vulnerables a la corrupción. En contraste, las policías estatales y municipales tuvieron un nivel de aceptación social de 58.4% y 55.7%, respectivamente, y se percibieron como las instituciones más corruptas del Estado mexicano.<sup>13</sup>

La actual administración del Gobierno federal ha impulsado un cambio de paradigma de seguridad con la sustitución de las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral basada en la atención de las raíces mismas del fenómeno delictivo, que tiene como objetivo inmediato la reducción de los índices criminales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realizada también por el INEGI, en el cuarto trimestre de 2023 el 74% de la población mexicana percibió como “efectivo” o “muy efectivo” el desempeño de la Guardia Nacional en sus labores para prevenir y combatir la delincuencia, posición solo detrás de la Armada (85.6%) y del Ejército (83.5%). En contraste, esta percepción fue de solo 54.1% en el caso de las policías estatales y del 48.6% respecto de las policías preventivas municipales.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, septiembre 2023, p. 22, México, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023\\_8\\_autoridades\\_seguridad\\_publica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridades_seguridad_publica.pdf).

<sup>14</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Cuarto Trimestre 2023*, publicada el 18 de enero de 2023, pp. 46 a 48. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2023\\_diciembre\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2023_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf).

Estos datos son el resultado del comportamiento histórico de las Fuerzas Armadas, en las que la lealtad, institucionalidad y disciplina del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales constituyen uno de los más sólidos pilares para la pervivencia y continuidad del orden constitucional, así como para la estabilidad política y social y la gobernabilidad del Estado mexicano.

Al proponer la adscripción de la Guardia Nacional en la Sedena, la presente iniciativa busca que en dicho cuerpo tengan reglas claras del funcionamiento de este cuerpo policial, “para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular cuando ello sucede en el campo de la seguridad pública interior”.<sup>15</sup>

En el período que lleva operando la Guardia Nacional, el valor, profesionalismo, disciplina, vocación de servicio, integridad y espíritu de cuerpo, provenientes de la formación militar de sus integrantes, han sido fundamentales para el cumplimiento de sus fines constitucionales.

Después de 15 años de incremento exponencial ininterrumpido de los homicidios dolosos en el país, a partir de 2019 se ha logrado contener la tendencia al alza de este delito que atenta contra el principal derecho humano: el derecho a la vida.<sup>16</sup>

Muestra de ello es que, de diciembre de 2018 a diciembre de 2023, 15.8% de la población se siente más segura.<sup>17</sup> Reducción que coincide con la tendencia a la baja de uno de los delitos que más lesiona a la sociedad como es el homicidio doloso, el cual, para 2023, redujo 20% en relación con la incidencia de este delito al cierre de 2018.

---

<sup>15</sup> Tesis: P./J. 34/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, página 550, consultada en la dirección electrónica: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/192084>

<sup>16</sup> INEGI. *Nota técnica sobre Homicidios a nivel nacional, Serie anual de 1990 a 2020*, p. 1. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones\\_homicidio\\_2020\\_nota\\_tecnica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones_homicidio_2020_nota_tecnica.pdf)

<sup>17</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. Op. cit. p. 8.

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>  
Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

Adicional a lo anterior, debe tomarse en cuenta que el atractivo para pertenecer a la Guardia Nacional se sostiene, porque si bien es cierto que el personal está sujeto a una disciplina similar a la de las Fuerzas Armadas, también goza de los mismos beneficios que las Fuerzas Armadas, como el pago de salarios y prestaciones que les corresponda conforme a los grados que obtengan; cuentan con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; gozan de derecho de vivienda para ellos y sus familias, y en caso de fallecimiento, cuentan con seguros para proteger a sus familiares.

Con base en lo anteriormente expuesto, la presente Iniciativa propone las siguientes adecuaciones constitucionales:

### **1. Permanencia, consolidación, implantación territorial**

Para lograr lo anterior, así como para fortalecer el profesionalismo, vocación de servicio y espíritu de cuerpo de los integrantes de la Guardia Nacional, se propone reformar el artículo 21, párrafo décimo, a fin de reconocerla como una fuerza armada con la función esencial de apoyo a la seguridad pública, de carácter permanente, de origen y formación castrense, adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional. Esta institución policial profesional será la encargada de ejecutar, en lo correspondiente a la Federación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que elabore la secretaría del ramo de seguridad pública.

Es importante reiterar que la Guardia Nacional se consolidará como una institución cuya función primaria es contribuir a la seguridad ciudadana que desarrollará sus actividades con capacitación y adiestramiento policiales (no bélicos). Esta corporación sujetará su actuación al respeto irrestricto a los derechos humanos y a la observancia de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad,

precaución, gradualidad y rendición de cuentas, en relación con el uso de la fuerza, conforme a los estándares internacionales aplicables en la materia.<sup>18</sup>

## **2. Reconocimiento de la Guardia Nacional como una de las Fuerzas Armadas permanentes del Estado mexicano**

Se incluye a sus integrantes en las disposiciones del artículo 13 de la CPEUM, a fin de que, para efectos estrictamente disciplinarios, queden sujetos al fuero militar en el supuesto de faltas en este ámbito.

Lo anterior no constituirá un obstáculo para que, en el caso de comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos, sus autores queden sujetos a los tribunales civiles, tal y como han resuelto la Corte IDH y el Poder Judicial de la Federación.

## **3. Coadyuvancia de la Guardia Nacional en la investigación de los delitos, bajo el mando y conducción del Ministerio Público**

Para tal efecto, se reforma el párrafo primero del artículo 21.

## **4. Prohibición para las personas extranjeras de servir, en tiempo de paz, en las Fuerzas Armadas permanentes, incluida la Guardia Nacional.**

---

<sup>18</sup> Cfr. *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, cit., párr. 182, inciso c. En el mismo sentido: Corte IDH: *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 85; *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 134; *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 265; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 162, y *Caso Díaz Loreto y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2019. Serie C No. 392, párr. 63, y ONU: *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979, y *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley*. Adoptados por el 8º Congreso de la ONU celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Para tal efecto, se reforma el párrafo tercero del artículo 32.

**5. Prohibición de servir en la Guardia Nacional hasta seis meses antes de la elección respectiva a las personas que aspiren a ocupar una diputación o senaduría en el Congreso de la Unión.**

Se reforma la fracción VI del artículo 55.

**6. Se faculta al Poder Legislativo para expedir las disposiciones secundarias que proporcionen un pilar normativo y certeza jurídica la participación auxiliar del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada nacionales en labores de seguridad ciudadana**

Se reforma la fracción XXXI del artículo 73.

Cabe destacar que las leyes en la materia que, en su momento, emita el Congreso de la Unión, deben incorporar las salvaguardas indispensables para garantizar que la intervención de las Fuerzas Armadas sea excepcional y complementaria a las tareas de los cuerpos policiales, así como temporal y restringida a las circunstancias del caso concreto. De igual forma, se dispondrán los mecanismos para asegurar que, para el caso de que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada nacionales participen en labores de seguridad ciudadana, sus integrantes cuenten con la debida capacitación en materia de uso de la fuerza policial, a partir de una racionalidad distinta de la bélica; no asuman facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial, y finalmente, su actuación pueda ser sometida a una fiscalización efectiva y rendición de cuentas, incluida la invariable sujeción a los tribunales civiles en el caso de violaciones a derechos humanos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México*, op. cit., párrs. 182 a 183.  
Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>  
Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/>

**7. Facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y del Senado de la República para ratificar el nombramiento de coroneles y demás jefes superiores de la Guardia Nacional que, en su caso, realice el presidente de la República.**

Se reforma el artículo 78.

**8. Limitación al personal de la Guardia Nacional para aspirar a un cargo de elección popular.**

No debe estar en servicio activo, por lo menos seis meses antes de la elección respectiva. Se reforma la fracción V del artículo 82.

**9. La Guardia Nacional integra la Fuerza Armada permanente**

El presidente de la República podrá disponer de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación, en caso de estimarlo necesario. Se reforma la fracción VI del artículo 89.

**10. Reconocimiento de derechos y goce de prestaciones iguales a los de las Fuerzas Armadas.**

La Guardia Nacional, al igual que las Fuerzas Armadas a las que pertenece, se regirán por sus propias leyes en materia laboral. Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

**11. En tiempo de paz, la Guardia Nacional solo puede ejercer las funciones previstas en la Constitución y en las leyes.**

Se reforma el artículo 129.



Por las razones expuestas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la presente Iniciativa con

## **PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL**

Artículo Único: Se reforman los artículos 13; 16, párrafo último; 21, párrafos primero, décimo y décimo primero; 32, párrafo tercero; 55, fracción IV; 73, fracciones XXXI y XXXI; 76, fracción II; 78, párrafo segundo, fracción VII; 82, fracción V; 89, fracciones IV, V, VI, VII; 123, párrafo segundo, apartado B, fracción XIII, párrafos primero y cuarto, y 129, y se adicionan al artículo 21, el párrafo décimo, recorriéndose en su orden los subsecuentes décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, para ser párrafos décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto, respectivamente, y al artículo 73, la fracción XXXII, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan **del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional**. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**Artículo 16. ...**

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

# SIL

...

...

...

En tiempo de paz ningún miembro **de la Fuerza Armada permanente, o sea, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada y la Guardia Nacional**, podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

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

...

...

...

...

...

...

...

...

**Las instituciones de seguridad pública serán disciplinadas, profesionales y de carácter civil.**

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, **incluida la Guardia Nacional**, deben 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:

a) a e) ...

La Federación **cuenta con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal de origen militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional, para ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia. Los fines de la Guardia Nacional** 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. **La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional.**

**La secretaría del ramo de seguridad pública formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.**

...

**Artículo 32. ...**

...

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en **la Fuerza Armada permanente**, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea **o al de la Guardia Nacional** en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

...

...

**Artículo 55. ...**

**I. a III. ...**

**IV. No estar en servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional**, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

**V. a VII. ...**

## Artículo 73. ...

### I. a XXIX-Z. ...

**XXX.** Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución;

**XXXI.** Para expedir leyes que regulen y establezcan requisitos y límites para la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en materia de seguridad interior y en tareas de apoyo a la seguridad pública;

**XXXII.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

## Artículo 76. ...

### I. ...

**II.** Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y **Guardia Nacional**, en los términos que la ley disponga;

III. a XIV. ...

**Artículo 78. ...**

...

I. a VI. ...

**VII.** Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y **Guardia Nacional**, en los términos que la ley disponga, y

**VIII.** ...

**Artículo 82. ...**

I. a IV. ...

**V.** No estar en servicio activo, en caso de pertenecer **al Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional**, seis meses antes del día de la elección.

VI. y VII. ...

**Artículo 89. ...**

I. a III. ...

**IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, **a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional;**

**V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea **y Guardia Nacional**, con arreglo a las leyes;

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

**VII.** Disponer **del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en tareas de apoyo a la seguridad pública**, en los términos que señale la ley;

**VIII. a XX.** ...

**Artículo 123.** ...

...

**A.** ...

**B.** ...

**I. a XII.** ...

**XIII.** Los militares, marinos, **integrantes de la Guardia Nacional**, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

...



El Estado proporcionará a los miembros en el activo **del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional**, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

**XIII bis y XIV. ...**

**Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que **tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen**. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

## **TRANSITORIOS**

**Primero.** El presente Decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Dentro del plazo de 180 días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión debe armonizar el marco jurídico en la materia para adecuarlo al contenido del presente Decreto. En tanto se realice la armonización del marco jurídico correspondiente, la organización y funcionamiento de la Guardia Nacional continuará operando con apego a las disposiciones legales vigentes antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

**Tercero.** El personal militar y naval que integra la Guardia Nacional, será reclasificado de la Fuerza Armada a la que pertenezca a dicha Guardia Nacional; la nueva patente o nombramiento se expedirá con la antigüedad que posea el interesado en su grado, conforme a la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea,

adicionando su nueva especialidad. Deben respetarse en todo momento los derechos que posea el interesado en su Fuerza Armada de origen.

**Cuarto.** La persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional, que debe ostentar el grado de General de División de la Guardia Nacional en activo, será designada por la persona titular de la Presidencia de la República, a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con la mencionada jerarquía, dicha designación recaerá en un General de División del Ejército, capacitado en materia de seguridad pública.

**Quinto.** Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto se resolverán conforme a las disposiciones legales vigentes al momento del inicio de su tramitación.

**Sexto.** El Ejecutivo Federal dispondrá lo conducente para que:

- I. El personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional y quede adscrito a la Secretaría del ramo seguridad pública, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados, podrá continuar prestando sus servicios en la Guardia Nacional de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y la de Seguridad y Protección Ciudadana.
- II. Se transfieran a la Secretaría de la Defensa Nacional, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales de la última plantilla general de plazas aprobada a la extinta Policía Federal y de confianza, así como los gastos de operación de la Guardia Nacional y los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquellos requeridos para el personal que continuará, bajo la adscripción de la Secretaría del ramo de Seguridad Pública.

Conforme se queden vacantes las plazas de los integrantes de la extinta Policía Federal, la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, debe transferir los recursos presupuestales a la Secretaría de la Defensa Nacional.

**III.** El personal naval que actualmente forma parte de la Guardia Nacional permanecerá integrado a esta, conforme a la reclasificación señalada en el Transitorio Tercero del presente Decreto.

**Séptimo.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

**Octavo.** A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, establecidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otra de carácter administrativo.

Reitero a Usted, Ciudadano Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a 5 de febrero de 2024

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

**SiIL**