

La Guardia Nacional. Su transformación constitucional como Fuerza Armada permanente dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional con funciones de apoyo a la seguridad pública

The National Guard. Its constitutional transformation as a permanent armed force dependent on the Secretariat of National Defense with functions of supporting public security

Juan Manuel Otero Varela

 <https://orcid.org/0000-0003-0319-4093>

Universidad Panamericana. México
Correo electrónico: jmaotero@up.edu.mx

Publicación: 8 de enero de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.52.19782>

Resumen: A dos años de su creación, se modifica el diseño constitucional de la Guardia Nacional, para ser considerada parte de la Fuerza Armada permanente dependiente operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional, con funciones de apoyo a la seguridad pública, reconociendo a su personal las mismas prestaciones, deberes, restricciones y jurisdicción que corresponden a las fuerzas armadas.

Palabras clave: Guardia Nacional; seguridad pública; Fuerza Armada permanente; transferencia de facultades; institución de seguridad pública; militarización.

Abstract: Two years after its creation, the constitutional design of the National Guard is modified, to be considered part of the permanent Armed Force operationally and administratively dependent on the Secretariat of National Defense, with functions of supporting public security, recognizing its personnel the same benefits, duties, restrictions and jurisdiction that correspond to the armed forces.

Keywords: National Guard; public safety; permanent Armed Force; transfer of powers; public security institution; militarization.

Sumario: I. Introducción. II. Varios diagnósticos y una narrativa. III. Las nuevas adecuaciones constitucionales a la Guardia Nacional. IV. Las reformas presidencialistas. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

El 5 de febrero de 2024, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó al Congreso de la Unión una veintena de iniciativas de reforma al texto constitucional, entre las cuales se encontraba una 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, misma que fue recibida y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* para el trámite correspondiente (Secretaría de Gobernación, 2024).

El proyecto establecía como diagnóstico el incremento de violencia que ha vivido nuestro país en los últimos años y el crecimiento, diversificación, infiltración institucional y empoderamiento que ha tenido el crimen organizado durante este periodo, además de la necesidad de fortalecer las instituciones de seguridad y dotar a las fuerzas armadas de un marco jurídico de actuación como auxiliares en la actividad de seguridad pública.

Es en virtud de esta problemática que combina la violencia, la descomposición y la corrupción institucional, que el entonces titular del Ejecutivo Federal avanzó un paso adicional al esquema organizacional de la Guardia Nacional planteado en su Estrategia Nacional de Seguridad Pública para el periodo 2018-2024 (Ejecutivo Federal, 2019) y en su Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024 (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2022),¹ para proponer la adscripción directa de este instituto de seguridad como parte de la estructura y organización de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA),² reconociéndola como una Fuerza Armada

¹ La propuesta original del Ejecutivo Federal con relación al diseño institucional de la Guardia Nacional la encontramos en estos dos documentos y consistía básicamente en crearla como una institución de naturaleza dual, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con un órgano de mando estratégico y táctico, integrado por una Junta de Jefes de Estado Mayor, compuesto por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. (Ejecutivo Federal, 2019, pp. 40-45).

² La intención del Ejecutivo de readscribir funcional y operativamente a la Guardia Nacional no es novedosa, ya durante su administración, el presidente López Obrador había logrado pasar por el Congreso Federal una reforma en ese mismo sentido, que concluiría con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de septiembre de 2022 y cuyo texto fue invalidado mediante la Controversia Constitucional 137/2022. Para una lectura de la resolución recomiendo un trabajo previo (Otero Varela, 2025).

permanente con funciones de apoyo a la seguridad pública, reconociendo a su personal las mismas prestaciones, deberes y restricciones que corresponden a las fuerzas armadas, entre otros aspectos.

La iniciativa fue recibida por la LXV legislatura que, a pesar de contar con una mayoría del partido oficial y sus aliados políticos, no contaba con el número necesario de votos para aprobar las modificaciones constitucionales presentadas por el Ejecutivo; sin embargo, pocos meses después, derivado del proceso electoral de julio de 2024, por el que se relevó no solamente al titular del Ejecutivo, sino también a los miembros del Congreso federal, el mes de septiembre entró en funciones la LXVI legislatura, con una amplia mayoría de MORENA y sus aliados políticos, haciendo asequibles los votos necesarios para aprobar prácticamente sin necesidad de mayores consensos ni modificaciones el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, mismo que previa aprobación, prácticamente inmediata de las legislaturas estatales, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de septiembre de 2024, justo el último día del mandato presidencial de Andrés Manuel López Obrador. (Secretaría de Gobernación, 2024)

Lo anterior, además de las implicaciones y efectos que la reforma lleva por sí misma, nos lleva a otro tema que no está directamente relacionado con el contenido objetivo de la misma, sino con su proceso reformador, que finalmente concretó estas modificaciones constitucionales que a pesar de haber sido aprobadas por una mayoría abrumadora en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales, dominados por MORENA y sus aliados políticos, contrasta radicalmente con la reforma constitucional de 2019 (Ejecutivo Federal, 2019), que dio acta de nacimiento a la Guardia Nacional, cuyo proceso fue ampliamente discutido, debatido y consensado no solamente entre las fuerzas políticas, sino que también fue abierto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y diversos organismos internacionales, lo que finalmente nos hace reflexionar acerca de estas formas de proceder del poder y de la legitimidad de su actuación.

II. Varios diagnósticos y una narrativa

Conocer las razones de una reforma legal es algo fundamental para cualquier operador jurídico, la *ratio legis* del poder reformador nos permite conocer

la necesidad de un nuevo cuerpo normativo o bien, la razón que legitima y justifica su modificación (Marina Grosso).³

En este sentido, el proyecto de reformas en materia de Guardia Nacional presentado por el Ejecutivo plantea dos grandes objetivos, el primero de ellos se encuentra dirigido a “fortalecer las capacidades del Estado” (Ejecutivo Federal, 2024, p. 1), es decir, al mejoramiento de las cualidades de los órganos públicos a cuyo cargo se encuentran las labores de seguridad ciudadana, a partir de la garantía del orden público, la vigencia del Estado de Derecho y el goce efectivo de los derechos humanos.

El segundo de los objetivos de la reforma consiste en brindar un marco o andamiaje jurídico que “[...]brinde 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 y la inseguridad generadas, principalmente por el crimen organizado” (Ejecutivo Federal, 2024, p. 1).

1. Los problemas

El diagnóstico del Ejecutivo Federal se encuentra encaminado a destacar varios derroteros, que sin duda alguna llevan una buena carga de razón en sus argumentos, aunque no por ello, bastante ideologizados, puesto que se detalla el desastre en el que nos han colocado las estrategias contra el crimen y la inseguridad instrumentadas por administraciones anteriores a 2019, sin considerar los resultados arrojados hasta ese momento por la administración lopezobradorista.

El punto central del diagnóstico se sitúa en la descomposición institucional de los cuerpos de seguridad pública federales y un debilitamiento de los estatales y municipales, lo que trae como consecuencia la necesidad de adscribir a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Para efectos de lo anterior, en la iniciativa se destacaron todas las estrategias de seguridad seguidas desde 1990, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo hasta 2006, que se generó la estrategia de combate frontal al crimen organizado, conocida como “guerra contra el narcotráfico”, instaurada por el presidente Felipe Calderón, que fue continuada hasta 2018 por el presidente

³ Existen varios trabajos que permiten comprender las razones y la importancia que tiene la fundamentación de una disposición normativa, algunos de ellos atienden a los aspectos principales, técnicos y jurídicos que motivan su aprobación, así como los problemas y razones de orden social, político o económico que las propician (Pérez Bourbon, 2007, pp. 169-177).

Enrique Peña Nieto, destacando que a partir de esta última estrategia “familiarizada” se generaron varios efectos negativos, como la descomposición institucional de las corporaciones de seguridad en todos los ámbitos, la falta de coordinación entre instituciones y ámbitos de gobierno, la infiltración del crimen organizado en las organizaciones policiales, actuaciones al margen de la ley y desviación de recursos, además de la más grave crisis social y de derechos humanos en la historia de nuestro país.

Otras dos variantes del diagnóstico giran en torno al fortalecimiento de las organizaciones criminales que, por un lado, se han diversificado a otras actividades ilícitas, como la extorsión, el secuestro, la trata de personas; el reclutamiento forzado y explotación de menores, adolescentes y migrantes; robo de hidrocarburos y tráfico de flora y fauna silvestre, entre otras señaladas en el documento, además de que dichas organizaciones operan no solamente como verdaderas corporaciones con una estructura, organización y disciplina de tipo militar, con una infraestructura muy similar a la de la Armada permanente.

El problema de este diagnóstico es su parcialidad, pareciera que la historia violencia e inseguridad se hubiera detenido con los sexenios previos a 2018, incluso se plantea el cambio de estrategia en materia de seguridad de la presidencia de López Obrador bajo una mejoría sustentada en la disminución de denuncias que sobre la materia se han presentado ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de afirmar la existencia de la obligación constitucional de respetar los derechos humanos de las corporaciones policiacas, de acuerdo con las reformas previas al artículo 21 constitucional y los índices de confiabilidad institucional sobresalientes que tienen la Marina y el Ejército, a quien estaría confiada la Guardia Nacional.

Sin embargo, se dejan de lado otras métricas, incluso gubernamentales, que dejan ver el fracaso de la política de seguridad del lopezobradorismo, que según los datos del INEGI, durante el gobierno del presidente Calderón hubo 120,463 homicidios; en el de Peña Nieto 156,006, mientras que en los primeros cinco años del sexenio de López Obrador se contabilizaron 176,574 homicidios (Ciudadanos Observando, 2024).

Hasta julio 2024, los resultados de IPSOS arrojan que el crimen y la violencia ocupan el segundo lugar dentro de las preocupaciones más relevantes a nivel mundial, con un 30 % de los encuestados; mientras que en el caso mexicano este mismo rubro encabeza la lista con un índice del 57%, muy por encima de otras preocupaciones como la pobreza, la desigualdad o la corrupción incluso (IPSOS, 2024).

La violencia, la inseguridad, el crimen son claramente uno de los males que más han azotado a nuestro país, surcando buena parte de nuestro territorio de profundas heridas a nivel social y económico, además de minar el estado de derecho y la credibilidad en las instituciones públicas de todos los órdenes de gobierno, sin embargo, esta situación no cambió con la administración del presidente López Obrador, basta con revisar los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), que hace apenas unos meses, para el mes de junio de 2024, un 59.4% de la población de 18 años y más consideró inseguro vivir en su ciudad.

2. Las necesidades

Una de las principales necesidades planteadas por el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos es la de establecer un trabajo coordinado de las fuerzas armadas, en la operación de la Guardia Nacional, dotándola de una identidad institucional e infraestructura propia, además de una organización definida, capacitación y profesionalización, además de la disciplina, valores y elementos que rigen la actuación de sus elementos, haciendo valer el alto nivel de confiabilidad que la población ha depositado tanto en la SEDENA, como en la Secretaría de Marina (SEMAR), debido a su lealtad, institucionalidad y disciplina, haciendo de dichas dependencias “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” (Secretaría de Gobernación, 2024, p. 11).

En consecuencia con lo anterior, la iniciativa destaca la necesidad de la existencia de “reglas claras del funcionamiento de este cuerpo policial”, que con motivo de la reforma planteada se sujetará a las obligaciones y responsabilidades de las corporaciones de origen castrense, pero también podrá gozar de las mismas prestaciones y beneficios salariales y de seguridad social conforme a los grados que obtengan. Esta es, precisamente, una de las razones más importantes de la reforma, es decir, la posibilidad de que los elementos que han sido transferidos a la Guardia Nacional puedan contar con prestaciones, jerarquía y oportunidades similares a las del resto de las fuerzas armadas.

Uno de los temas que mayores problemáticas representaba la reforma de 2019, fue precisamente el relacionado con la administración y operación del personal adscrito a la Guardia Nacional, precisamente la falta de un andamiaje jurídico que pudiera hacer compatible la estructura y las prestacio-

nes propias de una corporación de naturaleza civil, con las de un cuerpo de carácter militar, cumpliendo así con el segundo de los objetivos previstos, en el sentido de brindar un marco jurídico adecuado para la operación de esta institución.

III. Las nuevas adecuaciones constitucionales a la Guardia Nacional

En los últimos cinco años se han promovido tres reformas constitucionales que involucran modificaciones relevantes en materia de seguridad y que afectan el texto del artículo 21 constitucional, entre otros.

Fue el propio presidente López Obrador quien ha promovido dos de ellas, buscando en primer orden, la creación de la Guardia Nacional, originalmente como una institución policial de carácter civil, adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, pero conformada temporalmente y de manera transitoria, por personal proveniente en su mayoría por personal de la Fuerza Armada permanente. Como he destacado en trabajos previos:

Esta disposición dio paso a la militarización de facto de la Guardia Nacional, debido a que desde el personal de mando hasta el operativo de la corporación se integró, en su mayoría, por elementos activos de las Fuerzas Armadas, transferidos o adscritos a la corporación, con la finalidad de dar una respuesta práctica y operativa frente a los altos índices de delincuencia de nuestro país; combatir el crimen organizado y restituir el orden público. (Otero Varela, 2025, p. 508)

Adicionalmente, se obtuvo la autorización del Congreso general para disponer de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en tareas de seguridad pública, de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en una primera instancia hasta por 5 años contados a partir del 27 de marzo de 2019 (Ejecutivo Federal, 2019, Quinto Transitorio) y después, hasta por 9 años (Ejecutivo Federal, 2022), con la reforma al mismo transitorio que la implementó, dejando en suspenso la prohibición que hasta antes de esta reforma establecía del artículo 129 constitucional, en el sentido de que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”

Con esta primera reforma se advierte aun la intención, tanto del Gobierno Federal, como del Congreso de la Unión, de observar las prevenciones que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en el caso *Alvarado Espinosa y otros vs. México*, en el que se destacó que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser: *a) extraordinaria*, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; *b) subordinada* y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; *c) regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y *d) fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces (Secretaría de Gobernación, 2019).

Con la segunda de las reformas implementadas, que corresponde con la que es objeto del presente trabajo, se busca marchar de un esquema temporal o extraordinario que previsto en el régimen transitorio de la reforma constitutiva de la Guardia Nacional, publicada en 2019, a un esquema que brinde permanencia a la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, brindando un marco jurídico permanente a la militarización de esta función primaria del Estado.

Esta forma de hacer ordinario lo extraordinario se hace patente principalmente en la reforma de los artículos 21, 89, fracciones VI y VII y 129 del texto constitucional. En el primero de los preceptos invocados, se transfiere la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, dando sustento jurídico permanente a aquello que en 2019 se consideraba transitorio, puesto que destaca su integración de origen militar, aunque precisa su formación policial y su objetivo primario, consistente en ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia.

En el segundo de los preceptos de referencia se precisa, por una parte, la nueva carta de naturalización de la Guardia Nacional, destacando su pertenencia a la Fuerza Armada permanente, al igual que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, quedando a cargo del presidente la facultad de disponer de estos cuerpos para la seguridad interior y la defensa exterior de la Feder-

ción. Una vez definida la Guardia Nacional como parte de la Fuerza Armada, la fracción VII, del mismo 89 constitucional, faculta también al presidente para disponer de dicha fuerza en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale la ley. Esta última fracción se concatena con el mencionado artículo 129 constitucional que suprime la prohibición expresa a las fuerzas armadas para realizar actividades distintas de las estrictamente militares en tiempo de paz, acotando su actuación a lo previsto en la propia Constitución federal, así como las leyes que de ella emanen.

Con este paso se abre un candado que constreñía a los órganos políticos a destinar a las corporaciones armadas a actividades que son propias de la vida castrense, dejando en manos del legislador ordinario la posibilidad de atribuir funciones adicionales a las que son propias o naturales de una autoridad de naturaleza militar, pudiendo incluso militarizar funciones que tradicionalmente correspondían a las autoridades civiles, como es el caso de la seguridad ciudadana.

Lo anterior es congruente con las modificaciones realizadas al artículo 73, fracciones XXXI y XXXII, que faculta al Congreso de la Unión a 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, además de todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes constituidos.

También se modifica el artículo 13 constitucional, que si bien sujetaba a la Guardia Nacional a la jurisdicción militar por faltas o delitos en contra de dicha disciplina, tal y como es el caso del resto de la Fuerza Armada permanente, también es cierto que atendiendo a los criterios jurisdiccionales nacionales existentes (Tesis: P. VII/2013 (10a.), 2013) y a las resoluciones de la Corte Interamericana⁴, la competencia para conocer y sancionar los delitos cometidos por militares en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, que afecten los derechos humanos de civiles, la sujeción será a la jurisdicción ordinaria.

Otras disposiciones que establecen limitaciones o restricciones para la Fuerza Armada permanente y que, en consecuencia con su nueva natu-

⁴ Esta referencia ha sido tomada de la sentencia a la Controversia Constitucional 137/2022, que cita entre otros, el caso *Durand y Ugarte vs. Perú*, fondo, sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C, núm. 68, párr. 117, y *Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Serie C, núm. 274, párr. 189 (SCJN, 2023, parr. 269-271).

raleza, resultan extensivas a la Guardia Nacional son: *a) la prohibición directa a cualquier extranjero de servir en la Fuerza Armada permanente o en las fuerzas de seguridad pública o de policía* (artículo 32); *b) la prohibición para toda aquella persona que desee postularse para al cargo de diputado federal, de ser miembro activo de la Fuerza Armada permanente o alguno de sus integrantes, cuando menos noventa días previos a la elección* (artículo 55, fracción IV); La prevención para toda aquella persona que desee postularse al cargo de presidente de la república, de no estar en servicio activo, en el caso de pertenecer a alguna de las fuerzas armadas, al menos seis meses antes del día de la elección (82, fracción V); la atribución expresa para el titular del Ejecutivo federal para nombrar, con la aprobación del Senado, a los oficiales superiores de la Guardia Nacional (89, fracción IV y 76, fracción II).

Un comentario que no puede soslayarse, aunque sea para poder sobre la mesa esta modificación, que además forma parte de la nueva estrategia de seguridad implementada por la actual titular del Ejecutivo, Claudia Sheinbaum, provocando la tercera reforma al artículo 21 de la Constitución, consistente en facultar a la Guardia Nacional para investigar delitos en el ámbito de su competencia, como una Fuerza Armada permanente con facultades en materia de seguridad pública, entendiendo que, tanto la propia Guardia, como las demás corporaciones de seguridad pública, actúan en coadyuvancia del Ministerio Público en el ejercicio de esta atribución (Ejecutivo Federal, 2024).

No obstante lo anterior, dada su naturaleza como Fuerza Armada permanente, la Guardia Nacional, realizará labores que de acuerdo con los criterios internacionales, deberían estar únicamente en manos civiles, con la finalidad de no poner en riesgo algunos de los “principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles” (SCJN, 2023, párr. 181).

IV. Las reformas presidencialistas

Unos meses después de que se publicara la resolución a la controversia constitucional 137/2022, a través de la cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejara sin efectos las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes secundarias que buscaron ins-

trumentar la transferencia del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, el presidente López Obrador presentó al Congreso de la Unión una veintena de iniciativas de reformas a la Constitución, entre las que se encontraba la iniciativa de reformas en materia de Guardia Nacional.

Como se ha mencionado en el apartado introductorio, para el 5 de febrero de 2024 se veía poco probable, por lo menos en el corto plazo, que dicha iniciativa pudiera alcanzar los consensos necesarios para su aprobación en el Congreso de la Unión, situación que cambió radicalmente con posterioridad al proceso electoral del 1 de julio del mismo año y que propició su aprobación casi inmediata una vez que fue instalada la nueva legislatura el 10. de septiembre del 2024 y despachada la reforma constitucional al Poder Judicial, que podría decirse que llevaba un interés prioritario en el ánimo presidencial.

En tan solo unos meses se había transformado el panorama político, pues después de la reforma constitucional a la Guardia Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de septiembre del 2024, prácticamente todas las reformas constitucionales presentadas por la administración del presidente López Obrador se han ido aprobando sin modificación alguna, como lo fueron la reforma judicial y la citada reforma a la Guardia Nacional, entre otras que se han ido procesando poco a poco, esperando su turno, que no su discusión.

Tal vez uno de los puntos más criticables que puede hacerse de la reforma constitucional a la Guardia Nacional, pero que podríamos hacer valer para cualquiera de los procesos de reforma constitucional que ahora están en proceso de desahogo por el Congreso de la Unión, es la falta de deliberación acerca de su contenido y alcances.

Es claro el papel minoritario que juega la oposición y que es poco lo que puedan hacer frente a una mayoría política que no necesita del consenso para aprobar sus iniciativas, pero el problema es que tampoco se busca el consenso con las asociaciones y organizaciones civiles, la academia o los organismos internacionales, no hay participación de corporaciones intermedias de la sociedad, ni la creación de parlamentos abiertos, foros u otras formas de participación ciudadana en dichos procesos.

Esto último es lo que más contrasta con la reforma constitucional de 2019, que para concretar la creación de la Guardia Nacional y determinar su arquitectura constitucional, generó un proceso deliberativo de amplia participación de organizaciones nacionales e internacionales, buscando

un verdadero consenso en la materia y, consecuentemente, una verdadera legitimación de las decisiones tomadas, aunque también es cierto que la composición del Congreso y las circunstancias eran otras.

La posición del oficialismo se basa en el bono democrático que le otorgó la mayoría a través del voto popular,⁵ lo que nos sitúa en una visión parcial de la democracia, que como ha destacado Mauricio Merino, “[...] requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos” (Merino, 2020, p. 29), sobre todo existiendo mecanismos que permiten generar una participación de la ciudadanía más allá de la simple representación y con ello una mayor legitimidad en las decisiones, aunque como destaca este mismo autor, “[...] conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia” (Merino, 2020, p. 71).

Aun cuando quisiera jugarse la carta de la gobernabilidad y del bono democrático, es cuando menos cuestionable la actitud de un legislador, es decir, de un representante del pueblo, que aprueba prácticamente sin deliberación ni reflexión alguna toda iniciativa que proviene del Ejecutivo, esto último porque su representación y, consecuentemente, su responsabilidad primaria es con sus representados, no con el titular del Ejecutivo (cuando menos en teoría).

En este sentido, es tal vez este bono democrático el que más daño ha generado a nuestro aparato legislativo y a nuestra democracia misma, pues sin quererlo, ha sido debilitado en su función básica, la de un cuerpo encargado de hacer política, es decir, de deliberar los asuntos que son sometidos a su estudio y consideración, con el objetivo de velar por los intereses de sus representados, que comprenden al conjunto de la sociedad civil y no solamente a su electorado o los otros poderes constituidos.

Sobre este particular destaca Dussauge:

El nuevo régimen jurídico que se está aprobando no sólo representa una costosa y riesgosa transformación de las bases político-administrativas del Estado

⁵ Así lo ha dejado claro el propio Ejecutivo y los legisladores del partido oficial, basta con leer la primera parte de la exposición de motivos del proyecto de iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se señala lo siguiente: “Ponderar estos temas es una exigencia del electorado que, en junio del presente año, a través de los 35 millones 923 mil 669 de votos registrados a favor de la Presidenta de la República, refrendó el proceso de transformación y el modelo de desarrollo [...]”.

mexicano contemporáneo, sino que también deja en claro que la élite gobernante puede ignorar los componentes esenciales de la política democrática (argumentación, debate, negociación) cuando así lo desea. Mientras se cuente con el apoyo de “la mayoría”, nos aclaran, la ley, los procedimientos, la legalidad toda pueden reformarse a modo, según lo crean adecuado. Sin embargo, ¿hasta qué punto la legitimidad electoral que detenta la mayoría legislativa puede validar una serie de reformas legales diseñadas y aprobadas sin respetar ni el marco legal existente, ni los criterios democráticos básicos? (Dussauge Laguna, 2024)

Proceder como un mero tramitador de iniciativas presentadas por el Ejecutivo ha convertido al legislador en un instrumento más del oficialismo, situación que nos acercaría cada vez más a ese viejo presidencialismo de culto, centralista, unipersonal, omnipotente, omnipresente y profundamente antidemocrático que con mucha sabiduría supo delinejar el maestro Jorge Carpizo⁶ y del que México había buscado deslindarse en mayor o menor medida desde hace una treintena de años.

V. Conclusiones

La nueva arquitectura constitucional de la Guardia Nacional busca transitar de un esquema temporal o extraordinario a uno que brinde permanencia a la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, aportando un marco jurídico permanente a la militarización de esta función primaria del Estado.

Esta nueva configuración distingue a la Guardia Nacional como parte integrante de la Fuerza Armada permanente, al igual que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, quedando a cargo del presidente la facultad de disponer de estos cuerpos para la seguridad interior y la defensa exterior de la Fede-

⁶ Jorge Carpizo hace una radiografía muy clara del presidencialismo mexicano, es decir, del predominio del presidente sobre los otros poderes constituidos, dejando ver una serie de características que nos llevan a este estilo o forma de gobernar: *a) es el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del poder legislativo debido a que la mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son nulas, junto con la posible frustración de su carrera política; c) la integración de buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente se encuentra interesado; d) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales para designar a su sucesor entre otros candidatos a cargos de elección, entre otras características* (Carpizo, 2004, pp. 25 y 26).

ración, incluso disponer de dicha fuerza en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale el legislador.

Se suprimen los candados constitucionales que prohibían expresamente a las Fuerzas Armadas para realizar actividades distintas de las estrictamente militares en tiempo de paz, acotando su actuación a lo previsto en la propia Constitución federal, así como las leyes que de ella emanen, dejando en manos del legislador ordinario la posibilidad de atribuir funciones adicionales a las que son propias o naturales de una autoridad militar, pudiendo incluso militarizar funciones que tradicionalmente correspondían a las autoridades civiles, como es el caso de la seguridad ciudadana.

Se advierte un debilitamiento en la autonomía y capacidad democrática del Congreso General frente a los intereses de otros poderes constituidos, particularmente respecto del Poder Ejecutivo, perdiendo peso específico como un órgano político, altamente deliberativo y fiel a su función de representación.

VI. Bibliografía

- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano* (18a. ed.). Siglo XXI.
- Ciudadanos Observando. (7 de noviembre de 2024). https://www.ciudadanosobservando.org.mx/news/homicidios-por-sexenio-en-mexico/?utm_source=copy&utm_medium=paste&utm_campaign=copy&paste&utm_content=https%3A%2F%2Fwww.ciudadanosobservando.org.mx%2Fnews%2Fhomicidios-por-sexenio-en-mexico%2F
- Dussauge Laguna, M. (2024, noviembre 18). *Nexos*. https://redaccion.nexos.com.mx/la-hora-de-la-mayoria-adios-a-la-democracia/?_gl=1*1idhbiy*_ga*MTU3NjYyMDMwNC4xNzI3ODIzMmA1*_ga_M343X0P3QV*MTczMzQ0Mjg0Ny4xMC4wLjE3MzM0NDI4NDcuNjAuMC4w
- Ejecutivo Federal (2019, febrero 1). https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf
- Ejecutivo Federal (2019, marzo 26). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0
- Ejecutivo Federal (2022, noviembre 18). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_252_18nov22.pdf

- Ejecutivo Federal (2024, febrero 5). *Gaceta Parlamentaria*. Cámara de Diputados. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-3.pdf>
- Ejecutivo Federal (15 de noviembre de 2024). Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., 21, 41, 73, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad sustantiva, perspectiva de género, derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. *Diario Oficial de la Federación*.
- IPSOS (2024, julio). <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-09/What-Worries-the-World-July-2024.pdf>
- Marina Grosso, B. (S/F). *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf>
- Merino, M. (2020). *Instituto Nacional Electoral*. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-04.pdf>
- Otero Varela, J. M. (2025). La Guardia Nacional. Una definición de su arquitectura institucional en el orden jurídico mexicano a partir de los criterios de interpretación empleados en la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en la controversia constitucional 137/2022. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 26(52), e19172. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.52.19172>
- Pérez Bourbon, H. (2007). (K. A. Stiftung, Ed.). https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52ba340e36d83ae&groupId=287460
- SCJN (2023, septiembre 20). Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 137/202. *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Gobernación (2019, julio 18). Acuerdo por el que se ordena la publicación del resumen oficial de la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Alvarado Espinoza y otros vs México”. *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Gobernación. (5 de febrero de 2024). <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-A.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (30 de septiembre de 2024). Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2022, diciembre 5). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673252&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0

Tesis: P. VII/2013 (10a.) (2013, marzo). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, t. 1, p. 361.



Cómo citar

Sistema IIJ

Otero Varela, Juan Manuel, “La Guardia Nacional. Su transformación constitucional como Fuerza Armada permanente dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional con funciones de apoyo a la seguridad pública”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 26, núm. 52, enero-junio de 2025, e19782. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.52.19782>

APA

Otero Varela, J. M. (2025). La Guardia Nacional. Su transformación constitucional como Fuerza Armada permanente dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional con funciones de apoyo a la seguridad pública. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 26(52), e19782. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.52.19782>