



**PLAN ANUAL DE TRABAJO DEL  
PRIMER AÑO DE EJERCICIO DE LA  
LXVI LEGISLATURA**

**COMISIÓN ORDINARIA DE LA  
GUARDIA NACIONAL**

**SEPTIEMBRE 2024 - AGOSTO 2025**

# ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	2
II.	MARCO JURÍDICO .....	5
	Marco Jurídico de la Guardia Nacional .....	5
	El Senado de México y sus facultades constitucionales en materia de la Guardia Nacional.....	15
	Marco Jurídico de las Comisiones en el Senado de la República.....	18
	Fundamento legal del Programa Anual de Trabajo de la Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional. ....	21
III.	INTEGRANTES .....	22
IV.	ANTECEDENTES.....	23
	Historia y desarrollo jurídico de la Guardia Nacional en México .....	23
	Creación, reforma y consolidación de la Guardia Nacional como institución de seguridad y paz al servicio del pueblo de México.....	28
V.	OBJETIVOS Y ACCIONES.....	35
	Objetivos Generales del Plan Anual de Trabajo.....	35
VI.	CALENDARIO DE REUNIONES .....	36

# I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional en el Senado de la República de México fue creada como parte del proceso de fortalecimiento del marco legal y la supervisión sobre las políticas de seguridad del Estado mexicano, en particular aquellas relacionadas con la operación y desempeño de la Guardia Nacional, una de las instituciones clave en la estrategia de seguridad del Gobierno de México.

Su creación, en el contexto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional del 30 de septiembre de 2024 y las iniciativas de reformas previas en materia de seguridad, responde a una necesidad de garantizar la transparencia, el control democrático y la rendición de cuentas sobre una de las transformaciones más relevantes de las últimas décadas en materia de los distintos ámbitos de la Seguridad del Estado mexicano: la seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior.

Para comprender la necesidad de la Comisión de la Guardia Nacional en el Senado de la República, es esencial entender la creación y el contexto en el que surgió la Guardia Nacional. Durante el periodo histórico, inaugurado por el primer gobierno de la Cuarta Transformación de la Vida Pública de México, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, la violencia y el crimen organizado fueron una herencia de los gobiernos del pasado, que implementaron estrategias fallidas que solo incrementaron los niveles de violencia de manera alarmante.

Lo que llevó a la necesidad de replantear las estrategias de seguridad pública y seguridad nacional. En 2019, se aprobó una reforma constitucional que permitió la creación de la Guardia Nacional como una fuerza de seguridad pública de carácter nacional. La reforma fue un paso crucial para reorganizar las fuerzas de seguridad, permitiendo que la Guardia Nacional tuviera un enfoque más integral, con la participación de las Fuerzas Armadas, pero bajo un mando civil.

El Artículo 21 de la Constitución fue modificado para dar base legal a la Guardia Nacional, lo que implicó un cambio profundo en el modelo de seguridad pública en México. Sin embargo, la creación de esta nueva institución también planteó interrogantes y preocupaciones sobre su efectividad, el control civil y la relación con las Fuerzas Armadas. Estas preocupaciones resaltaron la necesidad de establecer mecanismos legislativos que supervisaran su funcionamiento y aseguraran que actuara dentro del marco del respeto a los derechos humanos y la eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada.

Así, en este contexto de cambio, transformación y consolidación de la Guardia Nacional, se estableció la creación de la Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional en el Senado de la República en un acto legislativo el 3 de diciembre de 2024. Este paso ha sido clave para garantizar la función de control del Poder Legislativo, a través del Senado de la República, y para que esta fuerza de seguridad pública de la Federación opere bajo un control democrático y transparente.

Esta comisión fue establecida para cumplir con diversas funciones, entre las que destacan la revisión y evaluación de las políticas públicas y acciones relacionadas con la Guardia Nacional, la supervisión de su desempeño y la creación y modificación de leyes que regulen su operación.

La Comisión se forma como un órgano especializado dentro del Senado de la República, cuyo propósito es asegurar que la Guardia Nacional opere de manera eficiente, sin violar los derechos fundamentales de los ciudadanos y contribuyendo a los propósitos de justicia y paz que anhelan las y los mexicanos.

La Comisión de la Guardia Nacional en el Senado mexicano tiene, entre sus principales responsabilidades, el análisis y la discusión de las leyes y reformas que afectan a la Guardia Nacional, como la Ley de la Guardia Nacional y otras normas relacionadas con ella. Además, tiene la facultad de supervisar y evaluar el presupuesto destinado a la Guardia Nacional, asegurando que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva. De igual manera, la Comisión juega un papel en la fiscalización del uso de la fuerza y el respeto a los derechos humanos en las actividades operativas de la Guardia Nacional.

Una de las funciones más relevantes de la Comisión de la Guardia Nacional es la supervisión de la actuación de la Guardia Nacional en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y como parte integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, la Comisión debe garantizar que la Guardia Nacional cumpla con su misión de garantizar la seguridad pública, sin que ello implique un abuso de poder o violaciones a los derechos humanos.

Esta labor de supervisión se lleva a cabo a través de diversas acciones, como la revisión periódica de informes, la convocatoria a comparecencias de los responsables de la Guardia Nacional, el análisis y aprobación en su caso, del informe anual de actividades de la Guardia Nacional, además de la evaluación del desempeño de la institución en la investigación, prevención del delito y la reducción de la violencia y la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

Además, la Comisión es un espacio para la participación y diálogo con la sociedad civil, expertos y las partes interesadas, quienes pueden expresar sus opiniones y preocupaciones sobre el funcionamiento de la Guardia Nacional. Esta interacción es clave para asegurar que las políticas de seguridad sean efectivas, respetuosas de los derechos fundamentales y basadas en la evidencia.

En este sentido, la Comisión tiene un papel proactivo en la mejora de las estrategias de seguridad y de desempeño de la Guardia Nacional, evaluando las necesidades y proponiendo ajustes al marco jurídico que sustenta la actuación y desarrollo de la Guardia Nacional en diferentes contextos y su relación con otras instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

Además, su función legislativa en la creación y reforma de leyes relacionadas con la Guardia Nacional es fundamental para asegurar que la institución evolucione de acuerdo con las necesidades cambiantes del país. En un contexto de consolidación de la justicia y paz en el territorio mexicano, la Comisión de la Guardia Nacional se erige como un actor esencial para la mejora continua del sistema de seguridad y paz en México.

## II. MARCO JURÍDICO

### **Marco Jurídico de la Guardia Nacional.**

Del inicio de vigencia de la Constitución de 1917 a la fecha, la Ley Fundamental ha sido modificada en tres ocasiones con relación a la Guardia Nacional. Las modificaciones que se pueden entender como de mayor relevancia se concretan el 26 de marzo de 2019 y del 30 de septiembre de 2024, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Nacional en materia de la Guardia Nacional.

En dichas reformas constitucionales, primeramente, en lo que concierne a la reforma de 2019, se dio forma a la Guardia Nacional como una institución civil de seguridad pública y que, como tal, forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se encontraba adscrita a la Secretaría del ramo, y estructurada, organizada e integrada conforme a lo dispuesto en la propia Constitución y en ley, con la salvedad que de forma inicial se compondría de elementos las Fuerzas Armadas.

En el marco de la reforma constitucional de 2024, la Guardia Nacional se consolidó como una fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal 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.

La Guardia Nacional en México está respaldada por un sólido marco jurídico, que establece su creación, organización y funciones, además de su integración en el sistema de seguridad pública del país. A continuación, se exponen los fundamentos legales clave en el marco jurídico mexicano vigente.

Conforme se establece en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, del 30 de septiembre de 2024, se reformó el artículo 13; el párrafo décimo octavo del artículo 16; los párrafos primero y actuales décimo, décimo primero y décimo segundo del artículo 21; el párrafo tercero del artículo 32; la fracción IV del artículo 55; la fracción II del artículo 76; la fracción VII del artículo 78; la fracción V del artículo 82; las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 89; los párrafos primero y cuarto de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123, y el artículo 129; y se adicionan un párrafo décimo, recorriéndose en su orden los siguientes, al artículo 21 y una fracción XXXI, recorriéndose en su orden la siguiente, al artículo 73 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 al Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En tiempo de paz ningún miembro de la Fuerza Armada permanente -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.“

De acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“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.

...

...

...

...

...

...

...

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de esta Constitución que garantiza los deberes reforzados de protección del Estado con las mujeres, adolescentes, niñas y niños; así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, así como por la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

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) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

La Federación contará con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal 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, y los programas, políticas y acciones respectivos.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.“

En los demás artículos del propio articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional se establece lo siguiente:

“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. Para ser diputado se requiere:

I. a III. ...

IV. No estar en servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada o 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. El Congreso tiene facultad:

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, y

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. Son facultades exclusivas del Senado:

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. Para ser Presidente se requiere:

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

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.“

Cabe destacar que en los artículos transitorios de dicha reforma constitucional, también se establecen modificaciones temporales en cuanto al desarrollo orgánico de la Guardia Nacional para quedar conforme a la siguiente manera.

#### “Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará 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 la Fuerza Armada de su 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 de 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.“

### **Ley de la Guardia Nacional (2019).**

La Ley de la Guardia Nacional fue promulgada en mayo de 2019, con el fin de regular el funcionamiento, las facultades, la organización, y las bases de operación de la Guardia Nacional, conforme a los principios constitucionales.

- Artículo 1: Establece que la Guardia Nacional tiene como misión principal garantizar la seguridad pública, prevenir el delito y colaborar en el combate a la violencia, crimen organizado y la protección de derechos humanos.
- Artículo 3: Define a la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública de carácter nacional y de mando civil, bajo la coordinación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).
- Artículo 5: Establece que la Guardia Nacional puede colaborar con otras instituciones de seguridad, y que puede actuar en cualquier parte del territorio nacional en situaciones de emergencia o para el mantenimiento de la paz y la seguridad.

### **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

La Ley General del Sistema de Seguridad Pública, que establece las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, también contiene disposiciones que inciden directamente a la Guardia Nacional. La ley establece que las instituciones de seguridad pública, como la Guardia Nacional, deben formar parte de un sistema coordinado y homologado de seguridad.

### **Normas y Reglamentos Internos.**

La Guardia Nacional también está sujeta a diversas normativas internas, reglamentos y lineamientos que regulan su funcionamiento y acciones específicas:

- Reglamento Interior de la Guardia Nacional: Establece la estructura interna, las jerarquías y las funciones específicas de la Guardia Nacional.
- Lineamientos para la actuación de la Guardia Nacional: Describen cómo deben llevar a cabo sus tareas y cómo interactúan con otras entidades de seguridad y con la sociedad.

### **Marco Internacional.**

México también está comprometido con tratados internacionales que afectan la actuación de la Guardia Nacional, en particular en áreas como derechos humanos, combate al crimen organizado y la protección de víctimas de delitos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros acuerdos internacionales sobre seguridad, cooperación y derechos humanos influyen en las prácticas operativas de la Guardia Nacional.

El marco legal que sustenta la Guardia Nacional en México está conformado principalmente por las reformas constitucionales de 2019 y 2024, la Ley de la Guardia Nacional, y otras normativas complementarias que la regulan y supervisan. Este marco

asegura que la Guardia Nacional sea una fuerza permanente de seguridad pública de la Federación, con la capacidad de colaborar con las demás instituciones de seguridad pública, bajo estrictos principios constitucionales y de derechos humanos.

## **El Senado de México y sus facultades constitucionales en materia de la Guardia Nacional.**

El Senado de la República, como una de las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, tiene un papel fundamental en la elaboración, aprobación y supervisión de las políticas públicas en diversas áreas, incluyendo la seguridad pública y el funcionamiento de instituciones clave como la Guardia Nacional.

Su papel en la materia de la regulación de la Guardia Nacional se enmarca en un conjunto de facultades constitucionales que le otorgan la capacidad de participar activamente en la creación de leyes, la revisión de políticas y la vigilancia del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, siempre con el objetivo de garantizar el bienestar de los ciudadanos y el respeto a los derechos humanos.

De tal manera que las facultades asignadas al Senado de la República, producto del conjunto de reformas constitucionales que desde el año 2019 le han otorgado en materia de seguridad pública y su influencia directa en la creación y funcionamiento de la Guardia Nacional, para establecer una de las instituciones más relevantes para la seguridad del Estado mexicano.

El Senado se encuentra facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para intervenir en el proceso legislativo relacionado con la seguridad pública, seguridad nacional, defensa exterior y seguridad interior. A través de sus atribuciones, las Senadoras y los Senadores juegan un papel fundamental en la creación de normas y leyes que definan las políticas de seguridad del Estado mexicano, así como en el control y evaluación de las acciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad.

Como Cámara Alta del Congreso de la Unión, participa de la facultad para expedir leyes que, según lo establecido en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indican lo siguiente.

“...con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia

federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.”

También, se encuentra facultado en materia de defensa exterior, para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo conforme lo establecido en el artículo 73, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, se encuentra relacionado a la Guardia Nacional, en tanto que ésta forma parte de la Fuerza Armada Permanente, es decir, que, junto con el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada y la Guardia Nacional, constituyen la Fuerza Armada Permanente, mediante la cual la persona titular del Ejecutivo Federal preserva la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y podrá disponer de la totalidad de la misma, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano.

En materia de seguridad nacional, la H. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, participa de la facultad establecida en el artículo 73, fracción XXIX-M, para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites correspondientes. En la materia de seguridad interior, también se encuentra facultado el Congreso General, conforme a lo establecido en el artículo 73, fracciones XXXI y XXXII, 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; y para expedir todas las leyes necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

El artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades exclusivas del Senado, entre las cuales se encuentran las siguientes, que tienen una relación directa con la Guardia Nacional:

1. Ratificación de tratados internacionales: El Senado tiene la facultad de ratificar tratados internacionales en los que México sea parte, incluyendo aquellos que afectan la cooperación en seguridad con otros países. Esto incluye acuerdos de cooperación para el combate al crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, y otros delitos de carácter transnacional. Estos tratados son fundamentales para establecer marcos de colaboración internacional en materia de seguridad pública.
2. Aprobación de leyes secundarias: El Senado tiene la facultad de aprobar leyes relacionadas con la Guardia Nacional, como las que regulan el funcionamiento

de las fuerzas de seguridad, el uso de la fuerza pública y los procedimientos para la protección de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad. Las leyes que regulan a la Guardia Nacional y otros cuerpos de seguridad están bajo la competencia del Senado para su discusión y aprobación.

3. Fiscalización del uso de recursos: El Senado ejerce funciones de fiscalización y control sobre el gasto público, incluyendo los recursos destinados a las instituciones de seguridad pública, incluida la Guardia Nacional como fuerza de seguridad pública con la que cuenta la Federación. Esto incluye la supervisión de la asignación y utilización de los recursos para las fuerzas de seguridad, como la Guardia Nacional. A través de la Comisión de la Guardia Nacional, el Senado de la República puede analizar y evaluar el desempeño y la efectividad de las políticas y acciones destinadas a la ejecución de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública implementadas por el gobierno, a través de la Guardia Nacional que se encuentra adscrita a la Secretaría del ramo de defensa nacional.
4. Control y evaluación de los nombramientos clave: En cuestiones del desarrollo de la Guardia Nacional, el Senado tiene la facultad de ratificar Ratificar los ascensos que la persona titular del Ejecutivo Federal haga de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, en los términos que la ley disponga.
5. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.

El Senado de la República no solo se involucra en el proceso de la creación de leyes, sino que también tiene la función de supervisar la implementación y ejecución de políticas, programas y acciones llevadas a cabo por la Guardia Nacional en tanto ejecutar de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

A través de audiencias y mesas de trabajo, las y los integrantes del Senado de la República pueden establecer un diálogo con las autoridades responsables de la seguridad, como el secretario de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el secretario de la Defensa Nacional y el comandante de la Guardia Nacional, para evaluar los avances y señalar las áreas de oportunidad.

Este tipo de supervisión tiene como objetivo garantizar que los recursos se utilicen de manera efectiva y que las políticas no violen los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La Guardia Nacional, como una de las instituciones más recientes en el ámbito de la seguridad pública, tiene una regulación específica que involucra al Senado de la

República. Su creación y funcionamiento están definidos en un contexto legal complejo que incluye reformas constitucionales, leyes secundarias y su estructura interna. En este sentido, el Senado mexicano tiene un papel central en el control y la regulación de la Guardia Nacional. Además, desempeña un papel esencial en la formulación, supervisión y evaluación de las políticas de seguridad en México, así como en la regulación y control de la Guardia Nacional.

A través de sus facultades constitucionales, el Senado no solo es responsable de aprobar las leyes y reformas que definen el marco legal de la Guardia Nacional, sino también de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución de estas políticas. Su intervención en la creación y regulación de la Guardia Nacional refleja la importancia del control legislativo sobre las instituciones que manejan la seguridad del Estado mexicano, un tema de gran relevancia en un contexto de creciente violencia y complejidad en la lucha contra la delincuencia organizada y demás antagonismos a la seguridad nacional y la seguridad interior.

## **Marco Jurídico de las Comisiones en el Senado de la República.**

Con fundamento en lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; estableciendo en el Capítulo II del Título Tercero, en el artículo 50 que “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores”.

Asimismo, conforme a lo establecido en los artículos 85 al 105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que regula la constitución, clasificación, atribuciones y actuación de las Comisiones legislativas.

En el Capítulo Quinto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 85 se establecen la clasificación de las Comisiones Ordinarias y Especiales, señalando que una comisión ordinaria “analiza y dictamina las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia”.

Por lo tanto, la competencia de una comisión ordinaria es relativa a las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. El artículo 90 de la ley en comento, establece las Comisiones Ordinarias

para el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura en el Senado de la República, entre las que se encuentra la relativa a la Guardia Nacional.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 117, numerales 1 y 2, del Capítulo Tercero, Título Sexto del Reglamento del Senado de la República, se establece que “Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden. También, las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación.

Dicha Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional, fue creada mediante la aprobación del Senado de la República, en sesión celebrada el 3 de diciembre de 2024, de un acuerdo de la Junta de Coordinación Política. Dicho acuerdo, argumentó, entre sus consideraciones lo siguiente:

- I. Que, la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinaria que requiera para el cumplimiento de sus funciones, las cuales tendrán a su cargo, las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, conforme a lo estipulado en los artículos 85 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 117 del Reglamento del Senado de la República;
- II. Que, el artículo 95 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Cámara de Senadores para aumentar el número de las comisiones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios;
- III. Que, para la integración de las comisiones ordinarias que se constituyen, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones, de acuerdo con lo señalado en el artículo 114 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Que, el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la misma Constitución;

- V. Que, la Federación contará con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal 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 del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.
- VI. Que, en el capítulo referente al Control Parlamentario, contenido en los artículos 96 al 99 de la Ley de la Guardia Nacional, se señala 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, mismo que será analizado y en su caso aprobado por esta Cámara Alta;
- VII. Que, la creación de una Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional permitirá un análisis más profundo y especializado de los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; y
- VIII. Que, en ejercicio de las atribuciones conferidas a la Junta de Coordinación Política por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Senado de la República, se establece la facultad para proponer al Pleno del Senado la creación de comisiones ordinarias cuando lo estime necesario...

Por lo que en la sesión celebrada el tres de diciembre de 2024, le fue solicitado al Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores, sometiera a consideración del Pleno, el siguiente:

**“ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN ORDINARIA DE LA GUARDIA NACIONAL QUE FUNCIONARÁ DURANTE LA LXVI LEGISLATURA DE LA H. CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PRIMERO.** Se crea la Comisión de la Guardia Nacional, con el objetivo que se desprende de su denominación.

**SEGUNDO.** La Comisión de la Guardia Nacional estará conformada por las Senadoras y los Senadores designados por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, asegurando la representación plural y equitativa de los diferentes grupos parlamentarios.

**TERCERO.** Una vez instalada la Comisión de la Guardia Nacional, las directrices y lineamientos específicos para el funcionamiento de ésta, serán presentados a la Junta de Coordinación Política para su aprobación.“

El acuerdo fue aprobado en el Senado de la República el 3 de diciembre de 2024 y signado por los integrantes de la Junta de Coordinación Política: Senador Adán Augusto López Hernández, Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA; Senadora María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Coordinadora del Grupo Parlamentario del PAN; Senador Manuel Añorve Baños, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI; Senador Manuel Velasco Coello, Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM; Senadora Sasil Dora Luz de León Villarejo, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA y el Senador Enrique Vargas del Villar, del Grupo Parlamentario del PAN.

## **Fundamento legal del Programa Anual de Trabajo de la Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional.**

La normatividad para elaborar el Programa Anual de Trabajo se fundamenta en lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 45, numeral 6, inciso a), mismo que refiere que las Comisiones Ordinarias tendrán las tareas siguientes, entre ellas, la de elaborar su programa anual de trabajo.

Con fundamento en los artículos 129, fracción I, numeral 1 del Capítulo Tercero, Título Sexto del Reglamento del Senado de la República, se establece que las Juntas Directivas tienen las siguientes atribuciones: “Presentar, para su aprobación, el proyecto de Programa de Trabajo Anual de la comisión.” En concordancia con lo anterior, el artículo 133, fracción I del Capítulo Cuarto sobre las atribuciones de las comisiones, del Reglamento del Senado de la República, establece que, en tanto órganos colegiados, las y los integrantes de la Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional del Senado de la República tienen la atribución de “Aprobar su Programa de Trabajo.”

### III. INTEGRANTES



**Sen. Juanita Guerra Mena**  
Presidencia



**Sen. Blanca Judith Díaz Delgado**  
Secretaría



**Sen. Luis Fernando Salazar Fernández**  
Secretaría



**Sen. Francisco Chígul Figueroa**  
Integrante



**Sen. Nora Ruvalcaba Gámez**  
Integrante



**Sen. Enrique Vargas Del Villar**  
Integrante



**Sen. Néstor Camarillo Medina**  
Integrante

## **IV. ANTECEDENTES**

### **Historia y desarrollo jurídico de la Guardia Nacional en México.**

Los antecedentes históricos de una organización para garantizar el orden, la seguridad interna y hacerles frente a amenazas externas, se remontan desde la época virreinal, periodo en el que se reliazaron múltiples intentos para perfeccionar una organización de “milicias provinciales”.

En el año 1764, la autoridad virreinal emitió disposiciones para regular la formación de una fuerza y reorganizar las estructuras militares del Virreinato. Estas disposiciones fueron transmitidas por el entonces Virrey Joaquín de Montserrat al teniente general Juan de Villalba y otros cinco generales encargados de conformar, organizar y adiestrar a una fuerza conformada por mestizos, afrodescendientes y mulatos.

En este contexto, la Constitución de Cádiz de 1812 estableció principios que tendrían eco en el México independiente. Dedicó todo un capítulo a la cuestión de las milicias, consagrando el deber de los súbditos de defender la patria, fijando una temporalidad limitada para el servicio, subrayando el arraigo local de los cuerpos milicianos y determinando que su movilización fuera de la provincia requería aprobación de las Cortes.

Asimismo, la Constitución estadounidense de 1787, de corte liberal y republicana, aportó otro antecedente significativo, delegando al Congreso de los Estados Unidos la facultad de organizar, armar y disciplinar la milicia nacional, a la vez que reservaba a los estados el nombramiento de oficiales y la instrucción conforme a una disciplina común.

Esta disposición se inspiraba en la idea de crear contrapesos frente a un ejército profesional que pudiera volverse tiránico, en el derecho y deber del pueblo de contribuir a la defensa de la nación, en la justificación de la posesión de armas por parte del “ciudadano-soldado” y en la noción de la milicia como una fuerza local que, bajo ciertas circunstancias, podía ser puesta al servicio federal.

En el México independiente, las primeras normas encaminadas a la organización de milicias aparecieron con el Reglamento Provisional para la Milicia Cívica de 1822, el cual establecía que la elección de oficiales, sargentos y cabos se realizaría por voto mayoritario ante el ayuntamiento.

La Constitución de 1824 profundizó en el tema al facultar al Congreso general para formular reglamentos que organizaran, armaran y disciplinaran las milicias estatales, reservando a los estados el nombramiento de sus oficiales y la facultad de instruir las conforme a estos reglamentos. Esto permitió la existencia de milicias provinciales que podían ser movilizadas por la Federación —como sucedió durante la invasión estadounidense—, aunque su organización interna quedó en manos de las autoridades locales.

La Guardia Nacional es una institución que, en sus diversas concepciones, tiene antecedentes en el siglo XIX, como ejército de reserva y adscrita a la Secretaría de Guerra. Así en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se prevé como derecho de los ciudadanos formar parte de la Guardia Nacional (Artículo 2) y ya en la Constitución de 1857 la regulación se amplía para reconocer como prerrogativa de los ciudadanos tomar las armas en la Guardia Nacional (Artículo 35, fracción IV), aunque también se previó como obligación alistarse en ella (Artículo 36, fracción II), atribuyendo la facultad de legislar en la materia al Congreso, quien igualmente podía autorizar al Presidente para que dispusiera de la Guardia (Artículo 72).

A lo largo del siglo XIX, en el contexto socio político e ideológico de la época, el ejército permanente se asoció con posiciones conservadoras y centralistas, mientras que las milicias se identificaron con las corrientes liberales y federalistas. El término “Guardia Nacional” hizo su aparición en las propuestas constitucionales de 1842, pero su configuración más definida provino de la Constitución de 1857.

En este ordenamiento se facultó al Congreso de la Unión para dar reglamentos con el fin de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, estipulando que el nombramiento de jefes y oficiales correspondía a los ciudadanos que la integraran, y que los estados tendrían la responsabilidad de instruir la conforme a la disciplina prescrita.

También se estableció que el Ejecutivo federal necesitaría consentimiento para disponer de la Guardia Nacional fuera de su ámbito territorial. Más adelante, con la restauración del Senado en 1874, se le otorgaron atribuciones exclusivas para autorizar tales desplazamientos, aunque nunca se promulgó la ley reglamentaria respectiva.

La Constitución de 1917 mantuvo el esquema normativo heredado de 1857, a pesar de que durante sus debates se presentaron proyectos que pretendían reorganizar el Ejército mexicano y que también aludían a la Guardia Nacional, ninguno de estos proyectos fue aprobado finalmente.

La Guardia Nacional, como institución, a la vista de su desarrollo constitucional histórico ha surgido y atendido a las necesidades sociales que se presentan en tiempo y espacio determinados, como ha ocurrido en cada país.

A continuación, se presenta una relatoría de las iniciativas presentadas a finales del siglo XX y a inicios del siglo XXI, hasta antes de la conformación actual de la Guardia Nacional, que pretendían la modificación al marco normativo.

La configuración de la Guardia Nacional en el marco normativo mexicano ha sido objeto de diversas propuestas a lo largo de la historia contemporánea, reflejando tanto las tensiones entre el ámbito federal y el estatal, como las distintas visiones sobre el papel que esta fuerza debe desempeñar.

Cada iniciativa presentada en las últimas décadas —ya sea desde el Poder Legislativo federal, los congresos estatales o grupos parlamentarios con agendas específicas— pone de manifiesto inquietudes comunes: la necesidad de fortalecer la seguridad interior, mejorar la capacidad de respuesta ante desastres y crisis, y reconciliar la idea de la Guardia Nacional como una institución ciudadana con las exigencias de profesionalización y eficacia propias del ámbito militar.

### **La iniciativa López Rosas (1997): la Guardia Nacional como servicio social obligatorio.**

La propuesta del diputado Alberto López Rosas en 1997 pretendía crear una Ley Reglamentaria del artículo 73, fracción XV, constitucional con el propósito de erigir la Guardia Nacional bajo la lógica de un “servicio social obligatorio”.

Este planteamiento partía de la premisa de que México necesita hombres y mujeres con formación básica y espíritu solidario, capacitados para la prevención y el auxilio en casos de catástrofes naturales o disturbios civiles. La figura de la Guardia Nacional se alejaba así de las funciones militares tradicionales, configurándose como un cuerpo auxiliar de protección civil.

Sin embargo, el dictamen final rechazó la iniciativa por considerarla ajena al propósito original que la Constitución asignaba a la Guardia Nacional. Las comisiones legislativas señalaron que el proyecto no sólo desconocía la finalidad de la reglamentación constitucional (asociada históricamente a una milicia ciudadana sujeta a lineamientos nacionales), sino que implicaba costos económicos y desvío de recursos que no se justificaban dada la existencia de instituciones ya especializadas en tareas de protección civil.

Al final, la iniciativa de López Rosas evidenció la dificultad de reconvertir una figura que, por su historia constitucional, se asocia a la defensa nacional y no a un servicio social con orientación civil.

### **La iniciativa del Congreso de Chihuahua (2007): la reivindicación del federalismo en la Guardia Nacional.**

La segunda propuesta, presentada por el Congreso de Chihuahua en 2007, buscaba facultar a los estados para expedir su propia reglamentación y organizar la Guardia Nacional dentro de sus territorios, en consonancia con las disposiciones generales que emitiera el Congreso de la Unión. Aquí, el énfasis radicaba en un reequilibrio del poder entre la Federación y las entidades federativas: las guardias nacionales estatales serían fuerzas con arraigo local, sujetas a lineamientos federales pero con autonomía reglamentaria a nivel estatal.

Esta visión se sustentaba en la idea de recuperar la vieja tradición del miliciano-ciudadano, adaptada al contexto contemporáneo. No obstante, este planteamiento también acarrea interrogantes: ¿En qué medida la multiplicidad de regulaciones estatales puede afectar la uniformidad y la coherencia del mando?, ¿cómo evitar el surgimiento de cuerpos armados con escasa coordinación y control central? La iniciativa de Chihuahua puso sobre la mesa el dilema fundamental entre centralización y federalismo en el ámbito de la seguridad y la defensa: un equilibrio complejo que ha estado presente desde la época de las milicias del Virreinato y los inicios del México Independiente.

### **La iniciativa Roberto Badillo (2009): la Guardia Nacional como solución a la crisis policial.**

En 2009, el diputado Roberto Badillo retomó el tema desde una perspectiva más cercana a la realidad de la seguridad nacional y la seguridad interior, marcada por la inoperancia policial y el avance del crimen organizado. Su propuesta ubicaba a la Guardia Nacional dentro de la esfera castrense, bajo el control de la Secretaría de la Defensa Nacional (Defensa), concebida como una institución híbrida capaz de suplir las deficiencias policiales y restaurar el orden a lo largo del territorio.

La propuesta de Badillo enfatizaba la profesionalización y disciplina castrense como ejes rectores. Además, planteaba la paulatina transferencia de responsabilidades en materia de seguridad pública, fronteras y aduanas desde las fuerzas policíacas tradicionales hacia la Guardia Nacional.

Al ubicar a la Guardia Nacional bajo el mando de Defensa, se buscaba fortalecer su capacidad operativa, pero se restringiría la noción clásica de una milicia civil armada.

La propuesta, pues, ya planteaba la modificación de la naturaleza y esencia ciudadana que históricamente se asoció al concepto de Guardia Nacional.

### **La iniciativa de Convergencia (2010): la Guardia Nacional como fuerza de reserva.**

La cuarta iniciativa, impulsada por el grupo parlamentario de Convergencia, planteaba la creación de una Ley Orgánica de la Guardia Nacional, con el objeto de separarla de la dinámica impuesta por la Ley del Servicio Militar. Aquí, la Guardia Nacional se visualizaba como una fuerza de reserva integrada por mexicanos con mayoría de edad y que hubiesen cumplido ya el Servicio Militar Nacional, constituyendo destacamentos en cada entidad federativa, todos dependientes de la Federación.

Esta concepción recuperaba los elementos históricos de la Guardia Nacional como milicia civil de apoyo a las fuerzas del Estado, pero al mismo tiempo estipula su sujeción al mando militar en casos de guerra, calamidad o amenaza a la seguridad interior.

La propuesta de Convergencia buscaba un punto medio: una milicia ciudadana vinculada orgánicamente a la Federación, pero con arraigo local y capacidad para auxiliar en la persecución de delitos del fuero federal. De esta forma, la Guardia Nacional funcionaría como una reserva flexible, articulada con las instituciones existentes, financiada por los tres órdenes de gobierno y con un carácter legal más nítido que el ofrecido por el esquema del servicio militar tradicional.

No obstante, el abanico de iniciativas presentadas en México sobre la Guardia Nacional reflejó diversas posturas y preocupaciones. Por un lado, se encontraba la visión que buscaba orientarla a tareas civiles, concebida como un servicio social con finalidad protectora en situaciones de desastre. Por otro, propuestas que intentaban devolver a los estados un margen de actuación en esta materia, reivindicando la autonomía local y el federalismo. También aparecieron quienes pretendían profesionalizarla bajo la égida militar, para convertirla en la respuesta institucional a la crisis de inseguridad y la insuficiencia policial.

Todas estas iniciativas, aunque fallidas o no concretadas, contribuyeron al debate público, a la labor legislativa y a la comprensión del complejo entramado histórico, jurídico y político que rodea el concepto de la Guardia Nacional.

La discusión subyacía entre la necesidad de contar con una institución flexible, arraigada en la ciudadanía y en los estados, y la exigencia de eficiencia y disciplina en el combate a las amenazas a la seguridad interior. Lejos de ser un mero debate legal, estos intentos legislativos revelan la búsqueda permanente de un balance entre entre

tradición constitucional y adaptación a los retos contemporáneos en materia de seguridad y protección civil.

## **Creación, reforma y consolidación de la Guardia Nacional como institución de seguridad y paz al servicio del pueblo de México.**

El modelo vigente de la Guardia Nacional es producto de un consenso histórico que condensa la aspiración y objetivo nacional de construir justicia y paz en México. Su proceso legislativo, expresión del consenso histórico de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, garantizó los principios sustantivos en su concepción y operación.

En 2019, el Senado de la República aprobó una reforma constitucional clave que permitió la creación de la Guardia Nacional. Esta reforma fue un punto de inflexión en la forma en que el país aborda la seguridad pública y se establecieron las bases para una reorientación de las Fuerzas Armadas y de la seguridad nacional.

La reforma, que modificó principalmente el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció la Guardia Nacional como un cuerpo de seguridad pública, con un mando civil, pero con la participación activa de las Fuerzas Armadas en su organización y operación.

El Senado fue crucial en la aprobación de esta reforma, ya que su papel como cámara revisora le permitió realizar un análisis exhaustivo de las implicaciones que tendría la creación de una institución de seguridad de esta magnitud. Además, los senadores debatieron sobre la necesidad de garantizar que la Guardia Nacional estuviera sujeta a controles civiles y que respetara los derechos humanos en su operación.

En este contexto, el Senado participó en la creación del marco normativo que regula su funcionamiento, asegurando que la Guardia Nacional operara bajo una estructura que equilibrara el mando civil con la colaboración de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

El 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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.

La creación de la Guardia Nacional estuvo respaldada por la reforma constitucional aprobada en 2019, que modificó varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma tuvo como objetivo crear una nueva fuerza de

seguridad pública, de carácter civil, con la capacidad de actuar en el ámbito federal, estatal y municipal para garantizar la seguridad y el orden público.

- Artículo 21 de la Constitución: Establecía que la Guardia Nacional es parte de las instituciones responsables de la seguridad pública, y que debe actuar bajo un mando civil, sin ser un organismo militar. La reforma autorizó la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, pero con un marco temporal y supervisado por autoridades civiles.
- Artículo 76, fracción XXIV: facultaba al Senado de la República ratificar al Comandante de la Guardia Nacional, quien debe ser un mando civil.
- Artículo 89, fracción VI: Regula las facultades del Presidente de la República para utilizar a la Guardia Nacional en situaciones de emergencia y seguridad, en el ámbito de la seguridad nacional.

El 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 4, establece que la Guardia Nacional 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 29 de junio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, que establece la organización, estructura y funcionamiento de dicha institución de Seguridad Pública, de carácter civil, disciplinado y profesional.

La Ley de la Policía Federal estuvo vigente hasta 2019, y su disolución fue un paso previo para la creación de la Guardia Nacional. Aunque ya no está en funcionamiento, algunas de sus disposiciones sirvieron como base para la organización de la Guardia Nacional, que asumió funciones y competencias previamente atribuidas a la Policía Federal.

El 27 de septiembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal, por el que se instruye al Comisionado General Interino de la Policía Federal hacer entrega al Comandante de la Guardia Nacional de todos los servicios y asuntos en trámite de las divisiones y unidades administrativas de la Policía Federal.

Asimismo, se instruye al Comandante de la Guardia Nacional reciba dichos servicios y asuntos en trámite con el objeto de continuar con su atención, ejecución y seguimiento.

Se instruye a la Secretaría General de la Policía Federal y a la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, celebrar los acuerdos de transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a todas las divisiones y unidades administrativas de la Policía Federal de conformidad con el artículo Sexto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional.

Se transfieren a la Guardia Nacional los integrantes de la Policía Federal que hubieren manifestado su voluntad de integrarse a la misma. Dicho personal conservará su antigüedad, prestaciones y salario de acuerdo con el tabulador de carrera, entre otras disposiciones.

El 11 de mayo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, por el que se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del 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, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

La iniciativa de reforma constitucional presentada, por el entonces Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, el 5 de febrero de 2024, propuso la modificación de 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, sobre la base de los argumentos siguientes.

“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.

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.

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.

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.

La seguridad ciudadana deviene en una condición necesaria para asegurar el desarrollo humano. La ciudadanía por tanto se configura como el principal objeto de la protección estatal.

El 11 de diciembre de 2006, el entonces presidente Felipe Calderón inició la estrategia de seguridad conocida como "guerra contra el narcotráfico", en la que utilizó a las Fuerzas Armadas para enfrentar al crimen organizado.

Esta estrategia fallida se desarrolló sin respeto alguno a los derechos humanos y sin considerar a las víctimas, a las que la administración de Calderón calificó como daños colaterales. Se ordenó un despliegue operativo a gran escala de las Fuerzas Armadas y de las corporaciones de seguridad federal, estatales y municipales.

La estrategia no logró reducir la violencia criminal, sino que la exacerbó, lo que provocó la descomposición institucional y la crisis social y de derechos humanos más grave que ha sufrido nuestro país en su historia.

Las estrategias de seguridad pública implementadas por las pasadas administraciones, en lugar de consolidar a las fuerzas policiales de seguridad, provocó su total descomposición, derivando en la falta de respeto a las líneas de mando, el establecimiento de relaciones de complicidad entre las autoridades con algunos de los cárteles de la droga, y el desvío de recursos destinados para las instituciones policiacas en beneficio de particulares, amigos, compadres, cónyuges, entre otros.

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 (PF), así como en las policías estatales y municipales.

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 los integrantes de la PF, derivaron en la pérdida de confianza ciudadana e incapacidad de esta corporación para atender el grave fenómeno delictivo.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 2020, 56.7% de la población percibió a la policía federal, incluso ya extinta desde 2019, como una institución corrupta.

En la actualidad, la 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.

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.

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.

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.

La actual administración ha instaurado 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 sólo pudieron obtenerse de personal con origen militar para conformar la Guardia Nacional (GN).

La creación de la GN es resultado del esfuerzo institucional del Estado mexicano en materia policial para garantizar la seguridad pública que obedeció a la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia en nuestro país.

La GN es una institución policial de la Federación, con un esquema de disciplina especial, formación, profesionalización y capacitación definido por una doctrina policial, bajo regulación estricta que garantice el respeto a los derechos humanos, la anticorrupción y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), al cuarto trimestre de 2023, la población mexicana percibió como "efectivo" o "muy efectivo" el desempeño de la GN en sus labores para prevenir y combatir la delincuencia en 74%, mientras que calificó a la Armada y al Ejército con porcentajes de 85.6% y 83.5%, respectivamente. En contraste, esta percepción fue de sólo 54.1% en el caso de las policías estatales y de 48.6% respecto de las policías preventivas municipales.

Asimismo, la ENVIPE 2023, señala que la Marina, el Ejército y la GN son las instituciones que más confianza y aceptación generan entre la población mexicana, con niveles de percepción de 90.1%, 87.1% y 80.9%, respectivamente.

Para hacer frente a la delincuencia, la GN debe contar con dinámicas de operación al nivel requerido para proteger a la población, por lo que la iniciativa propone que la GN quede a cargo de la SEDENA.

Dicha adscripción no se refiere a que la corporación cumplirá con funciones de ejército en estado de guerra ni de excepción, sino que se regirá 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.

La reforma constitucional propuesta, obedece a una disciplina que, en cuanto a su formación, es militar, pero en cuanto a su acción, es policial. Debe destacarse que la SEDENA, 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 GN, dado que, por las funciones que esta desempeña, se requiere de un sistema administrativo y operativo similar al del ejército.

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.

Al proponer la adscripción de la GN en la SEDENA, la presente iniciativa busca que en dicho cuerpo tengan reglas claras del funcionamiento de este cuerpo policial, para 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.

En el período que lleva operando la Guardia Nacional, el valor, profesionalismo, disciplina, vocación de servicio, integridad de las y los elementos que la integran, provenientes de su formación militar, han sido fundamentales para el cumplimiento de sus fines constitucionales: De diciembre de 2018 a diciembre de 2023, 15.8% de la población se siente más segura. El homicidio doloso tuvo una reducción para 2023 del 20% en relación con la incidencia de este delito al cierre de 2018.”

## **V. OBJETIVOS Y ACCIONES**

### **Objetivos Generales del Plan Anual de Trabajo.**

1. Fortalecer el marco normativo y legal de la Guardia Nacional.
2. Supervisar la implementación de políticas públicas relacionadas con la actuación de la Guardia Nacional en la ejecución de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de su competencia.
3. Evaluar el desempeño y la efectividad de la Guardia Nacional en el combate al crimen organizado y la violencia.
4. Promover la transparencia, la rendición de cuentas y ejercer la función de control legislativo en el uso de recursos públicos por parte de la Guardia Nacional.
5. Fomentar la capacitación y el desarrollo profesional del personal de la Guardia Nacional.

## **VI. CALENDARIO DE REUNIONES**

Con fundamento en lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 85 al 105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que regula la constitución, clasificación, atribuciones y actuación de las Comisiones legislativas; y en los artículos 129, fracción II, numeral 1; artículo 133, fracción III, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, se propone el Calendario Anual de Reuniones Ordinarias de la Comisión Ordinaria de la Guardia Nacional del Senado de la República.

La calendarización de las Reuniones Ordinarias se llevará a cabo durante los periodos ordinarios de sesiones, o durante los recesos del Congreso General, de manera preferente, en los primeros quince días de cada mes, procurando realizarse en día miércoles a las 16:00 horas.

Dichas reuniones, se realizarán de acuerdo a la carga de trabajo de la Comisión, sin perjuicio de que la Junta Directiva decida llevarlas a cabo en fecha distinta, en el marco del Reglamento del Senado de la República.

Durante las Reuniones Ordinarias, se procurará incluir el mayor número de asuntos posible, con el objetivo de lograr maximizar el trabajo legislativo en comisión, procurando siempre la eficiencia y la eficacia del despacho de los asuntos propios de la comisión, así como no obstaculizar las demás actividades legislativas de las Senadoras y los Senadores integrantes de la Comisión de la Guardia Nacional.