

Año X, número 2 - Julio 2025



REVISTA JURÍDICA MEXICANA

LA NUEVA GUARDIA NACIONAL

JORGE NADER KURI

REVISTA JURÍDICA MEXICANA ®

Revista publicada por el Centro de Análisis y Desarrollo del Derecho, A. C.

Protasio Tagle #73

Colonia San Miguel Chapultepec

Delegación Miguel Hidalgo

México D. F., C. P. 11850

Producción y distribución: CADDE, A. C.

Editor responsable: Jorge Nader Kuri
cadde.mexico@gmail.com

Supervisión técnica editorial: Gema Teresa Ghayad Curi

De las opiniones sustentadas en esta *Revista Jurídica Mexicana* responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica de ninguna manera que el CADDE o esta revista compartan o hagan suyos sus contenidos.

RESERVA DE DERECHOS: -04-2014-102715314700-102

Printed and Made in Mexico



CENTRO DE
ANÁLISIS Y
DESARROLLO
DEL DERECHO

CENTRO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO DEL DERECHO CADDE

VISIÓN

El CADDE es un equipo independiente de profesionistas de diferentes disciplinas de las ciencias jurídicas y sociales, que desarrolla propuestas de soluciones a problemáticas jurídicas, de gestión y de organización en las instituciones mexicanas.

MISIÓN

Contribuir al fortalecimiento de los sectores público, privado y social en México mediante la realización de actividades de investigación, de asistencia técnica, de capacitación y de divulgación, relacionadas con las ciencias jurídicas y sociales.

OBJETIVOS

- Realizar estudios, investigaciones y mediciones en temas relacionados con las ciencias jurídicas, sociales y la administración pública.
- Formular propuestas de políticas públicas pertinentes, realizables y medibles, así como de metodologías de seguimiento y evaluación.
- Desarrollar soluciones, propuestas y proyectos legislativos, así como las estrategias y cabildeo para su realización.
- Promover el conocimiento, respeto y defensa de la dignidad y los Derechos Humanos.
- Impulsar la cultura de la legalidad, el Estado de Derecho, la ética profesional y los valores cívicos.
- Realizar programas de formación y de capacitación, así como cursos, seminarios y toda clase de actividades docentes, culturales y educativas.

- Divulgar los resultados y productos de sus actividades a través de la edición y distribución de la *Revista Jurídica Mexicana*.®
- Apoyar y suscribir otras publicaciones y formas de expresión.

VALORES

INTEGRIDAD Y ÉTICA. Nos desempeñamos con profesionalismo, honestidad, apertura, transparencia y responsabilidad.

LEGALIDAD. Nuestra actividad se basa en el análisis teleológico del Derecho, que nos permita contribuir a que la sociedad alcance los ideales de armonía, paz y desarrollo a los que aspira.

RESPETO. Nuestra labor se orienta por el absoluto respeto a la dignidad y los Derechos Humanos, con el objetivo de promoverlos y defenderlos.

PASIÓN POR LA EXCELENCIA. Convencidos de que el ser humano está llamado a la perfección, aspiramos a los máximos estándares de calidad en todas nuestras actividades, productos y resultados.

TRASCENDENCIA. Investigamos y desarrollamos proyectos con el objetivo de lograr acciones y teorías del cambio que tengan efectos positivos y beneficios en las instituciones y en la sociedad en general.

www.cadde.mx

LA NUEVA GUARDIA NACIONAL

Jorge Nader Kuri.¹

Introducción

La nueva Ley de la Guardia Nacional, aprobada en 2025, representa un giro histórico en el modelo de seguridad pública de México, al consolidar plenamente la militarización de la Guardia Nacional (GN). Esta nueva legislación – avalada por la mayoría oficialista en el Congreso – subordina todo el control operativo y administrativo de la GN a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), eliminando cualquier vestigio de mando civil directo. En esencia, la GN pasa de ser un cuerpo policial de carácter civil (como fue concebida en 2019) a integrarse jurídicamente como parte de las Fuerzas Armadas permanentes, bajo disciplina militar y fuero castrense.

Esta ley expide un nuevo ordenamiento de 96 artículos que reestructura la GN: establece un Comandante de la GN con rango de general de división del Ejército, nombrado por el Presidente a propuesta del titular de SEDENA. Todo el personal de la GN queda sujeto a la disciplina y justicia militar (fuero militar), permitiendo además la transferencia libre de efectivos entre la GN y el Ejército o Fuerza Aérea “por necesidades del servicio”. Se amplían significativamente las atribuciones de la GN en inteligencia y vigilancia: la nueva ley autoriza operaciones encubiertas, intervención de comunicaciones, geolocalización en tiempo real e incluso vigilancia de redes sociales, con justificativos de prevención del delito. Estas facultades han sido calificadas por la oposición y organizaciones civiles como un “cheque en blanco” para la vigilancia masiva y una “ley espía” que legaliza la vigilancia militar sin suficientes controles judiciales ni garantías para la ciudadanía.

¹ Abogado penalista. Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal, Inacipe. Máster en Filosofía Jurídica y Política Contemporánea, Universidad Carlos III Madrid. Socio fundador de Nader Abogados. Correo: jnaderk@naderabogados.com X: JorgeNaderK

La reforma ha abierto un profundo debate jurídico y político. El artículo 21 constitucional, que desde 2019 consagraba la naturaleza civil de la seguridad pública, fue modificado en septiembre de 2024 para permitir esta reestructuración. No obstante, persiste la preocupación de que el nuevo modelo contraría el espíritu constitucional de un mando civil en seguridad pública, e incluso podría vulnerar estándares internacionales (como las sentencias de la Corte Interamericana que limitan la participación castrense en tareas civiles). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en una serie de resoluciones de 2023, había declarado inconstitucional la previa militarización de la GN y ciertas facultades de vigilancia sin control judicial. La nueva ley reincorpora muchas de esas disposiciones cuestionadas, ahora bajo el amparo de la reforma constitucional de 2024, lo que para muchos representa un retroceso en términos de control civil, derechos humanos y equilibrio de poderes.

Principales Hallazgos:

1. Contenido normativo y cambios estructurales: La Ley GN 2025 define a la Guardia Nacional como una “fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente, integrada por personal militar con formación policial y dependiente de SEDENA”. Se abroga la ley vigente de 2019 y se armonizan numerosas leyes (Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes militares, Códigos de Justicia Militar) para formalizar la GN como la cuarta fuerza armada del país. El mando supremo sigue en el Presidente (civil), pero el mando directo es 100% militar – un general en activo – y se suprime cualquier órgano de dirección civil en la GN. Se crea una estructura jerárquica y disciplinaria análoga a la castrense, con unidades territoriales dirigidas también por militares. Se incluye un Título específico sobre coordinación con estados y municipios (para articular operativos con policías locales) y un Título sobre controles parlamentario y judicial, que prevé informes anuales al Senado y la sujeción de intervenciones de comunicaciones a autorización judicial, entre otros mecanismos de fiscalización.
2. Aciertos potenciales: Los promotores destacan que la ley brinda certeza jurídica al personal de la GN de origen militar, garantizando

sus derechos laborales, antigüedad, pensiones y escalafón dentro de una estructura permanente. La integración bajo SEDENA, argumentan, permitirá aprovechar la experiencia, disciplina y logística militar para fortalecer la seguridad pública, respondiendo a la crisis de violencia con una fuerza mejor coordinada. Se subraya como avance la regulación detallada de la coordinación intergubernamental (federación-estados-municipios). Asimismo, se incorporaron en el debate medidas como la creación de una Unidad de Asuntos Internos autónoma (para vigilar abusos dentro de la GN) y la posibilidad de que la GN colabore en la protección del medio ambiente (combate a tala ilegal, tráfico de especies). La SEDENA afirma que el paradigma busca “privilegiar la inteligencia sobre el uso de la fuerza”, dotando a la GN de herramientas tecnológicas contra el crimen organizado. En teoría, el Presidente y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) mantendrían la conducción estratégica (lo que el oficialismo considera garantía de mando civil supremo).

3. Desaciertos y peligros identificados: Para amplios sectores, la ley institucionaliza la militarización de la seguridad pública, contraviniendo el principio constitucional de que ésta debe estar a cargo de autoridades civiles. Se advierte un desequilibrio entre el poder civil y el militar, pues SEDENA concentra ahora el control absoluto de la GN sin contrapesos efectivos. Los mecanismos de supervisión (informes al Senado, etc.) se consideran débiles o “meramente decorativos”. Preocupa la expansión del fuero militar a labores policiales, lo cual abre la puerta a que delitos o abusos cometidos por elementos de GN contra civiles sean conocidos por tribunales castrenses, en aparente contradicción con estándares constitucionales e interamericanos que exigen jurisdicción civil en casos de violaciones a derechos humanos. La ampliación de facultades de vigilancia e inteligencia – como interceptar comunicaciones, realizar operaciones encubiertas y geolocalizar ciudadanos en tiempo real – plantea serios riesgos para la privacidad, la presunción de inocencia y la libertad de expresión. Organizaciones como *ARTICLE 19* y *México Unido Contra la Delincuencia* han denunciado que la ley “consolida la vigilancia militar sin control judicial suficiente” y podría

violentar derechos fundamentales en nombre de la seguridad. En términos de gobernabilidad democrática, la reforma ha sido señalada como un paso hacia un modelo “autoritario, opaco y regresivo”, donde las Fuerzas Armadas asumen un rol preponderante sin la transparencia ni rendición de cuentas adecuadas. La oposición advirtió que México podría estar sacrificando libertades esenciales – y debilitando la subordinación democrática de lo militar a lo civil – a cambio de una promesa de paz interna que no está garantizada.

En síntesis, la Ley de la GN de 2025 representa un cambio de paradigma con implicaciones profundas. A continuación, se desarrolla un análisis integral de su contenido normativo, sus choques con el marco constitucional (especialmente el artículo 21), sus impactos prácticos, políticos y en derechos humanos, así como conclusiones y recomendaciones estratégicas para mitigar riesgos en su implementación.

Introducción

La creación de la Guardia Nacional en 2019 supuso un intento de responder a la crisis de seguridad en México mediante una nueva fuerza policial de carácter civil con disciplina y adiestramiento militar. El artículo 21 de la Constitución, reformado ese año, fijó que la GN sería una institución adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y con mandos civiles, aunque integrada mayoritariamente por elementos del Ejército y la Marina en proceso de reasignación. Desde su despliegue, sin embargo, la GN operó bajo fuerte tutela castrense: su primer comandante fue un general en retiro, sus bases operativas se establecieron en instalaciones militares y sus filas se nutrieron en un 80% de personal de la Policía Militar y Naval. Esta realidad planteó tensiones con el diseño constitucional civil, las cuales escalaron en 2022 cuando el gobierno buscó transferir formalmente el control de la GN al ámbito de la SEDENA mediante reformas legales.

En 2023, la Suprema Corte de Justicia resolvió acciones de inconstitucionalidad clave: invalidó la adscripción de la GN a SEDENA aprobada por ley secundaria, así como diversas disposiciones de la Ley de la GN de 2019 y leyes conexas que permitían operativos encubiertos y otras técnicas de vigilancia sin suficientes controles. La Corte sostuvo la

letra del artículo 21 vigente entonces: la GN y demás instituciones de seguridad pública deben ser de naturaleza civil, subordinando cualquier participación militar a la excepcionalidad y fiscalización. Estos fallos colocaron a la administración en una encrucijada: revertir la creciente militarización o cambiar la Constitución para salvar su modelo de seguridad. El gobierno optó por lo segundo.

El 30 de septiembre de 2024, mediante el voto de más de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. Esta reforma alteró sustancialmente el artículo 21 – y otros preceptos vinculados – para autorizar que la GN se convirtiera en una fuerza pública permanente, de carácter militar, bajo control del ramo de la Defensa. Adicionalmente, extendió hasta 2028 el plazo para que las Fuerzas Armadas continúen en tareas de seguridad pública (ampliando un régimen transitorio que inicialmente vencía en marzo de 2024). Con el nuevo marco constitucional, el gobierno federal presentó en 2025 un paquete de reformas legislativas para armonizar las leyes secundarias con la reforma. El punto central de ese paquete fue la expedición de una nueva Ley de la Guardia Nacional, abrogando la de 2019, y la modificación de al menos nueve leyes y dos códigos (principalmente ordenamientos castrenses).

El 24 de junio de 2025, la Cámara de Diputados – en sesión extraordinaria – aprobó el dictamen de la nueva Ley de la GN y reformas asociadas con 351 votos a favor y 124 en contra. La votación refleja líneas divisorias claras: la coalición gobernante (Morena-PT-PVEM) defendió la iniciativa como una *“profesionalización y fortalecimiento institucional”* de la GN, mientras que la oposición (PAN-PRI-MC) denunció una *“profundización de la militarización”* y un atentado contra el orden constitucional. En paralelo al trámite legislativo, organizaciones de la sociedad civil, académicos y órganos autónomos alzaron la voz advirtiendo riesgos para los derechos humanos y la democracia.

Este informe ofrece un análisis jurídico integral de la Ley de la GN 2025 y su contexto. Se examina su contenido normativo y principales cambios estructurales, confrontándolos con el mandato del artículo 21

constitucional sobre la naturaleza civil de la seguridad pública y la función de la GN. Asimismo, se evalúan los aciertos, desaciertos y peligros de la ley desde varias perspectivas: su implementación operativa en la práctica, las implicaciones políticas y el control civil sobre las fuerzas armadas, los posibles efectos en la protección de derechos humanos, y las consecuencias para la gobernabilidad democrática. Finalmente, se incorporan el contexto de las reformas constitucionales de 2024 y las resoluciones recientes de la SCJN, para enmarcar las conclusiones y presentar recomendaciones estratégicas a juristas y tomadores de decisión.

Contenido normativo de la Ley de la Guardia Nacional (2025)

La nueva Ley de la GN expone con claridad el estatus, organización y atribuciones de esta fuerza bajo el paradigma militar. A continuación, se sintetizan sus disposiciones más relevantes:

1. Naturaleza y definición de la GN: El artículo 4 de la ley (en congruencia con la reforma a la Constitución) define a la Guardia Nacional como una fuerza de seguridad pública de carácter permanente, integrada por personal militar con formación policial y dependiente de la SEDENA. Esto la distingue de las policías civiles tradicionales, ubicándola jurídicamente dentro de la “Fuerza Armada permanente” del Estado mexicano. En otras palabras, la GN se reconoce ahora como la cuarta fuerza armada junto al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, encargada de coadyuvar en la defensa de la integridad y soberanía nacionales y de garantizar la seguridad interior, además de cumplir con su función principal de seguridad pública federal.
2. Jerarquía y estructura orgánica: La ley establece una estructura castrense para la GN. El Mando Supremo corresponde, como en toda fuerza armada, a la persona titular de la Presidencia de la República (quien es comandante supremo de las Fuerzas Armadas por mandato constitucional). En la línea de mando inmediata, se crea la figura de la Comandancia de la Guardia Nacional, cuyo titular debe ostentar grado de General de División del Ejército (o su equivalente). Este

comandante será designado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Defensa Nacional. La Comandancia dirigirá a la GN conforme a la instrucción estratégica del Ejecutivo Federal.

3. Debajo de la Comandancia, la ley prevé coordinaciones territoriales (regionales, estatales) y otras áreas operativas, todas encabezadas por personal con jerarquías militares equivalentes. Se respetan los grados y escalafón militares: el personal de la GN mantiene o adopta grados militares (desde tropa hasta generales) y una cadena de mando vertical típica de institución castrense. De hecho, “todo el personal de la Guardia Nacional estará sujeto a la disciplina militar”, lo que implica su incorporación al fuero castrense para efectos disciplinarios y de justicia. En consecuencia, infracciones o delitos cometidos por elementos de la GN en servicio podrían tramitarse ante órganos de justicia militar, conforme al Código de Justicia Militar modificado.
4. Régimen de personal: La integración de la GN combina mayoritariamente efectivos militares (ejército, fuerza aérea y marina transferidos) con eventuales elementos civiles de confianza que se consideren necesarios. La ley regula aspectos laborales como licencias, ascensos, retiros y pensiones, equiparándolos a los del personal de Fuerzas Armadas. Un detalle novedoso es que se extiende a los miembros activos de la GN la posibilidad de obtener licencia especial para participar en política: es decir, podrán postularse a cargos de elección popular con autorización del Presidente o del titular de SEDENA, similar a la prerrogativa ya existente para militares en activo. Esto requerirá que el guardia nacional interesado solicite y obtenga una licencia temporal, sin perder su antigüedad. También se establece, en concordancia con la Constitución reformada, que cualquier integrante de la GN que aspire a ser electo diputado federal deberá separarse del cargo 90 días antes de la elección.
5. La ley aborda la situación del personal militar que conformó la GN desde 2019: en cumplimiento del transitorio tercero de la reforma constitucional de 2024, dichos elementos fueron “reclasificados” formalmente de sus fuerzas armadas de origen a la Guardia Nacional.

Esto otorga certeza jurídica sobre su estado: dejan de pertenecer al Ejército o Marina administrativamente y pasan a ser personal de la GN (ahora Fuerza Armada de naturaleza híbrida). Asimismo, faculta a la SEDENA para transferir libremente personal entre la GN y otras ramas: el artículo 164 de la Ley Orgánica del Ejército reformada permite que el Secretario de la Defensa (o el Presidente) ordene la transferencia de guardias nacionales al Ejército/Fuerza Aérea “por necesidades del servicio”, y viceversa. En tiempos de paz, se exigirá el consentimiento del elemento si es movido de GN a otra rama militar, pero no se requiere consentimiento para transferir militares del Ejército a la GN. Este mecanismo formaliza la permeabilidad de recursos humanos entre la GN y las demás fuerzas castrenses, borrando aún más la separación funcional entre lo policial y lo militar.

6. Funciones y competencias: Conforme al artículo 21 constitucional reformado, la Guardia Nacional tiene a su cargo la función de seguridad pública federal (prevención e investigación de delitos federales) y la colaboración temporal con estados y municipios en tareas locales, previa solicitud. La nueva ley detalla fines y principios de actuación de la GN, enfatizando su carácter profesional, disciplinado y respetuoso de derechos humanos.
7. Entre las atribuciones operativas destacan: la prevención del delito en todo el territorio nacional, el patrullaje y protección de la infraestructura estratégica y bienes de la Nación, la detención de personas en flagrancia o con orden judicial, la colaboración con el Ministerio Público en investigaciones, y – de manera significativa – amplias funciones de inteligencia y contrainteligencia en apoyo a la seguridad. La GN puede realizar labores de vigilancia del ciberespacio, intervención de comunicaciones privadas, así como operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la investigación preventiva de delitos. Muchas de estas facultades anteriormente residían solo en agencias civiles (Centro Nacional de Inteligencia, policías ministeriales) o carecían de base legal clara; ahora se concentran también en la GN.

8. Vale resaltar que la ley vincula orgánicamente a la GN con el sistema de inteligencia del Estado: se crea un Consejo o instancia de coordinación nacional de inteligencia en seguridad pública, en la cual GN colaborará con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) civil y otras autoridades. Esto apunta a integrar información y tecnología entre SEDENA-GN y las áreas civiles de inteligencia.
9. Coordinación interinstitucional: Un aporte señalado positivamente durante el debate fue la inclusión de un Título VI sobre Coordinación y Colaboración. Ahí se establecen mecanismos para que la GN coopere con las policías estatales y municipales, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas podrán celebrar convenios para que la GN apoye temporalmente en tareas locales, bajo ciertas condiciones. También se norma la colaboración con otras instancias federales en operativos especiales (ej. con aduanas, migración, protección civil, medio ambiente). Durante la discusión, incluso se aprobó añadir atribuciones de la GN en la protección ambiental – como la prevención de delitos ecológicos, combate a la tala ilegal y tráfico de especies – lo que refleja la creciente gama de misiones asignadas a esta fuerza.
10. Controles y fiscalización: En respuesta a preocupaciones por el poder amplio conferido a la GN, el Título VII de la ley prevé dos tipos de controles: parlamentario y judicial.
 - a. En cuanto al control parlamentario, el Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual por escrito al Senado cada inicio de segundo periodo ordinario de sesiones. Este informe debe incluir datos precisos: número de operativos realizados por la GN, su despliegue territorial y de efectivos, incidencias de uso de la fuerza (incluyendo cuántos eventos con armas de fuego y cuántos casos de presunto uso excesivo), número de detenidos y bienes asegurados, colaboraciones con ministerios públicos y autoridades judiciales, así como sanciones disciplinarias impuestas a elementos de la GN durante el año. La ley obliga al Senado a analizar y, en su caso, aprobar dicho informe en ese mismo periodo de sesiones. Si bien no se detalla consecuencias de una eventual no aprobación, este mecanismo busca introducir

rendición de cuentas periódica y base para el escrutinio legislativo. No prevé, sin embargo, potestades explícitas para que el Congreso ordene correcciones o limite despliegues, por lo que su efectividad dependerá de la voluntad política de los senadores para dar seguimiento y exigir respuestas.

- b. Respecto al control judicial, la ley reafirma que toda intervención de comunicaciones privadas por la GN requiere autorización previa de la autoridad judicial competente, en estricto apego a la Constitución y las leyes aplicables. Se regula el procedimiento: el Comandante de la GN (o el jefe de Coordinación Policial) deberá solicitar al juez federal la intervención, demostrando indicios suficientes de delincuencia organizada o delitos graves en preparación. El juez, de autorizar, determinará los alcances y límites de la interceptación, incluyendo su plazo (prorrogable bimestralmente hasta un máximo de 6 meses) y las medidas de minimización necesarias. Se listan taxativamente los delitos para los cuales procede la intervención preventiva de comunicaciones (se incluyen delitos de narcotráfico, corrupción de menores, pornografía infantil, terrorismo, armas, etc.). La GN también podrá hacer entregas vigiladas y otras técnicas especiales, pero siempre con conocimiento del Ministerio Público. Estas disposiciones pretenden dar base legal a actividades de inteligencia policial que ya se realizaban en la práctica, incorporando controles judiciales similares a los del Código Nacional de Procedimientos Penales. No obstante, críticos señalan que habilitar interceptaciones preventivas – es decir, sin una carpeta de investigación formal abierta – roza la línea de la inteligencia vs. persecución penal y podría prestarse a abusos si los jueces no ejercen un estricto escrutinio. En cualquier caso, al consignar estas facultades en la ley, se transparenta el alcance de la vigilancia que podrá ejercer la GN, sujeta a autorización judicial y a principios de necesidad y proporcionalidad (explícitamente se ordena respetar derechos humanos y los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, etc., durante dichas operaciones).

En suma, la Ley de la Guardia Nacional 2025 configura un marco normativo integral que militariza la estructura y operación de la GN, al

tiempo que incorpora diversos mecanismos de control formal. Sobre el papel, es un andamiaje jurídico robusto y coherente con la nueva realidad constitucional. Resta por analizar cómo estos cambios normativos difieren del esquema anterior y qué implicaciones conllevan en la práctica y a la luz del derecho constitucional.

Principales cambios estructurales respecto al régimen anterior

La transición del modelo 2019-2024 de la GN al modelo 2025 conlleva cambios estructurales profundos en la institución. A continuación se destacan las diferencias y transformaciones clave:

1. De adscripción civil a militar: El cambio medular es la adscripción orgánica de la Guardia Nacional. Antes, la GN estaba formalmente adscrita a la SSPC (dependencia civil del gabinete de seguridad) y su mando operativo recaía teóricamente en un comisario general de origen civil (aunque en la práctica el comandante fue un militar nombrado como “coordinador operativo”). Ahora, la GN se integra plenamente a la SEDENA, con línea de mando netamente castrense. En términos administrativos, presupuestales y de gestión de personal, la GN pasa a ser un componente más del Ejército y Fuerza Aérea (ambas bajo la Secretaría de Defensa). Esto significa que su doctrina, planes, logística y entrenamiento estarán centralizados en la estructura militar, rompiendo la dualidad anterior donde operaba militarmente pero dependía de una secretaría civil. Como lo resume un análisis periodístico, *“originalmente concebida como un cuerpo de seguridad civil adscrito a SSPC, la GN ahora se integrará plenamente en la SEDENA”*.
2. Cadena de mando y nombramientos: Antes, el Comandante de la GN era nombrado y supervisado por el Secretario de Seguridad Pública (civil), aunque este a su vez tenía que coordinarse con la SEDENA por la naturaleza militar del personal. La Constitución incluso exigía que el titular operativo de la GN fuera de formación civil. Ahora, ese puesto desaparece y se crea una Comandancia militar: el comandante (general) es propuesto por SEDENA y designado por el Presidente. *De facto*, se elimina cualquier eslabón civil en la línea de mando

operativa. La SSPC conserva una atribución estratégica – elaborar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública – pero ya no tiene autoridad directa sobre la GN más allá de coordinar políticas generales. El argumento del gobierno es que el “mando civil supremo” subsiste vía el Presidente y la conducción estratégica civil, pero en los hechos cotidianos la GN responde al Secretario de la Defensa (un general en activo) y a su cadena militar interna. Esto trastoca el equilibrio previo entre mando civil y disciplina militar, inclinándolo totalmente hacia lo militar.

3. Personal y régimen laboral: Un punto sensible era la situación de decenas de miles de militares comisionados a la GN desde 2019. Antes, dichos elementos técnicamente seguían perteneciendo al Ejército/Marina (en condición de comisión especial), generando incertidumbre sobre su carrera y derechos. Ahora, con la reforma, se reincorporó formalmente a este personal a la GN como su nueva fuerza armada. La ley garantiza que conservarán *antigüedad, sueldos, prestaciones y derechos* equivalentes a los que tenían en su fuerza de origen. En términos positivos, esto otorga certeza jurídica y estabilidad a los elementos: ya no “flotan” entre dos instituciones, sino que pertenecen de lleno a una sola (GN/SEDENA). Empero, también implica que la GN será esencialmente una fuerza compuesta casi exclusivamente por militares de carrera. Cualquier reclutamiento futuro de civiles será como personal “de confianza” sin escalafón propio, o se les militarizará otorgándoles grados. Se difumina por completo la idea original de construir gradualmente una policía nacional mixta; se optó por asimilar la GN al modelo castrense de recursos humanos.
4. Otra novedad es la movilidad de carrera entre GN y fuerzas armadas: antes, un guardia nacional (civil) no podía ser transferido súbitamente al Ejército; su carrera estaba separada. Ahora, SEDENA podrá reasignar efectivos entre GN y Ejército/Fuerza Aérea a discreción. Esto convierte a la GN en un “cuerpo hermano” plenamente intercambiable con los otros, consolidando la unidad orgánica de las fuerzas armadas. Si bien facilita la gestión operativa (SEDENA podrá reforzar contingentes donde haga falta personal), elimina cualquier

autonomización profesional de la GN respecto a la milicia convencional.

5. Régimen disciplinario y jurisdiccional: Antes, aunque la GN se regía por una disciplina cuasi-militar, formalmente sus faltas graves debían ser conocidas por instancias civiles (p.ej., asuntos internos de SSPC o en delitos, por fiscalías civiles) salvo lo relativo al fuero de guerra. La participación de militares en seguridad pública siempre estuvo condicionada a que no se extendiera la jurisdicción militar a civiles. Ahora, al ser la GN parte de la Fuerza Armada permanente, sus miembros caen bajo la jurisdicción militar en materia disciplinaria y delitos contra la disciplina. La reforma constitucional modificó el artículo 13 para añadir que los tribunales militares no extenderán su jurisdicción a personas que no pertenezcan al *Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional*. Es decir, se amplió el fuero de guerra para cubrir a los guardias nacionales, quienes antes eran considerados “paisanos” ante la ley. Si un elemento de GN comete un delito o falta en el servicio, podría ser juzgado en un consejo de honor militar o tribunal militar según corresponda, en lugar de un juez civil. Esto unifica la disciplina pero conlleva el riesgo – analizado más adelante – de opacidad y excepciones procesales cuando estén involucrados abusos contra civiles.
6. Atribuciones de inteligencia y vigilancia: Uno de los cambios más polémicos es la expansión del catálogo de facultades de la GN en tareas de inteligencia. Antes, la GN de 2019 tenía funciones principalmente reactivas (patrullaje, detenciones, coadyuvancia ministerial) y su ley era parca en materia de facultades de investigación. Ahora, se le otorga explícitamente herramientas de espionaje y ciber-vigilancia comparables a las de agencias de inteligencia. La nueva ley permite a la GN: conducir operaciones encubiertas y usar identidades falsas en labores de inteligencia preventiva; intervenir comunicaciones privadas previa autorización judicial (incluyendo comunicaciones digitales); obtener datos de geolocalización en tiempo real de personas o dispositivos (lo cual se infiere de sus facultades tecnológicas y de las reformas paralelas al Ley Nacional de Inteligencia); y llevar a cabo vigilancia remota de

redes informáticas y sociales para la detección de conductas delictivas incipientes. Si bien algunas de estas capacidades ya existían para el CNI o la Policía Federal en su tiempo, ahora la GN – bajo control militar – las posee con sustento legal. Esto representa un salto cualitativo en el papel de la GN: de fuerza eminentemente operativa en campo, pasa a ser también actor de inteligencia interna. En la práctica, la SEDENA a través de la GN podría asumir tareas de espionaje interior que estaban vedadas o limitadas para las Fuerzas Armadas.

7. Participación en política y otros ámbitos: Paradójicamente, la ley flexibiliza un aspecto que antes era estricto: la separación de militares (y ahora guardias) del ámbito político. Antes, un militar o guardia debía retirarse o renunciar definitivamente si quería contender a un cargo público, para preservar la neutralidad militar. Ahora, tanto militares como guardias nacionales podrán obtener licencias temporales para ser candidatos o asumir cargos de elección, regresando luego a filas si así lo deciden. Esta medida iguala los derechos político-electorales de los uniformados con los civiles, pero suscita debate sobre el potencial partidismo de las fuerzas armadas o la influencia indebida que pueda tener la milicia en procesos electorales, temas antes considerados tabú.
8. Coordinación federal-local: Si bien la coordinación ya existía vía convenios del Sistema Nacional de Seguridad, la nueva ley la eleva a detalle. Ahora existe un capítulo entero que regula la coordinación con estados y municipios, estableciendo por ejemplo que la GN deberá nombrar Coordinadores Estatales que fungirán de enlace con los gobiernos locales. Esta estructura paralela pudiera ayudar a ordenar la participación de GN en operativos locales, aunque algunos gobernadores han expresado recelo de que el comando unificado militar disminuya su control sobre la seguridad en sus estados. Antes, los mandos de GN en cada estado respondían al Secretario de Seguridad federal; ahora responden a SEDENA. Si un gobernador desea incidir en las acciones de la GN en su entidad, formalmente deberá canalizar peticiones vía la SSPC o la propia Sedena, en lugar de instruir directamente al coordinador local. Esto redistribuye las

dinámicas de cooperación: potencialmente mayor eficiencia operativa bajo una sola línea de mando nacional, pero menor autonomía de las autoridades civiles locales en el control del despliegue de la fuerza federal en su territorio.

En resumen, los cambios estructurales pueden sintetizarse así: la Guardia Nacional deja de ser un cuerpo híbrido civil-militar para convertirse en un componente militar de lleno, en todos los sentidos (mando, formación, disciplina, carrera). Se homogeneiza con el aparato castrense, a la vez que se le encargan más tareas y se le otorgan nuevas facultades que amplían su alcance institucional más allá de lo que tenía la policía federal civil. Este rediseño intenta resolver problemas de indefinición previos (como la situación de personal) y formalizar una realidad (la prevalencia militar en la GN), pero trae consigo tensiones legales y principiológicas que abordaremos a continuación.

Confrontación con el Artículo 21 constitucional (naturaleza civil vs. militarización)

El artículo 21 de la Constitución Política es el eje normativo que establece quién y cómo debe ejercerse la seguridad pública en México. Hasta antes de la reforma de 2024, dicho precepto en su párrafo noveno señalaba: *“Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional...”*. Asimismo, fijaba que la Federación contaría con una Guardia Nacional de carácter civil adscrita a la SSPC, cuyos fines serían la seguridad pública y la coordinación con estados y municipios. Esta redacción fue producto de un amplio consenso en 2019 para asegurar que, pese a involucrar a militares en su integración, la naturaleza jurídica y dirección de la GN fuese civil.

La nueva legislación de 2025 colisiona con ese diseño original, pues plasma un modelo de GN militarizada. No obstante, cabe preguntar: ¿sigue existiendo una confrontación con el artículo 21, considerando que éste fue reformado en 2024 para posibilitar estos cambios? La respuesta requiere analizar cómo quedó el texto constitucional y si persisten principios generales en tensión.

La reforma constitucional publicada el 30 de septiembre de 2024 modificó los párrafos pertinentes del artículo 21. El texto vigente ahora define: *“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 la defensa nacional, para ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública...”*. Es decir, la propia Constitución reconoce expresamente el componente militar y la adscripción a Defensa. A primera vista, esto subsanaría el choque legal: lo que antes hubiera violado la Constitución (poner la GN bajo SEDENA) ahora es mandato expreso de la misma.

Sin embargo, la reforma no eliminó completamente la referencia al “carácter civil” de las instituciones de seguridad pública. De hecho, en el mismo artículo 21 persiste el principio general (párrafo primero, in fine) de que *“las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno serán disciplinadas, profesionales y de carácter civil”*. Esta frase fue ligeramente reubicada pero no suprimida. Así, se crea una aparente contradicción intra-constitucional: por un lado se afirma el carácter civil de toda institución de seguridad; por otro, se define una Guardia Nacional claramente militarizada. El legislador no clarificó cómo armonizar ambos enunciados. Una posible interpretación es que el adjetivo “civil” en el primer párrafo se refiere a la *función* de seguridad pública (en contraposición a actividades castrenses de guerra), mas no obligatoriamente a la *naturaleza orgánica* de la institución que la desempeñe. Es decir, que la GN puede tener composición militar pero actuar en funciones de seguridad pública *en un rol civil*. Esta argumentación semántica es cuestionable y seguramente será materia de debates doctrinales y judiciales. Para muchos juristas, la esencia del artículo 21 –desde 1917– es la separación entre la seguridad pública y la lógica militar. La reforma de 2024, aunque avalada conforme al procedimiento constitucional, podría considerarse un acto regresivo que tensiona principios fundamentales no escritos, como el carácter civil del poder público interno o la prohibición del fuero militar sobre civiles (artículo 13 y 129).

La Suprema Corte de Justicia se enfrentará a esta nueva realidad si llegan impugnaciones contra la Ley de la GN 2025. Previamente, la SCJN fue

firmó en 2023 al invalidar la transferencia de la GN a SEDENA por considerar que violaba el artículo 21 tal como estaba. En aquella sentencia, la mayoría sostuvo que la presencia de mandos castrenses en la GN y su control operativo por Defensa contravenían el mandato constitucional de mando civil en seguridad pública. Ahora bien, con la reforma, la SCJN podría verse limitada: no puede declarar inconstitucional algo que la Constitución expresamente permite. Sin embargo, podría interpretar los límites implícitos. Por ejemplo, si bien la GN está en Defensa, ¿significa eso que *toda* la seguridad pública puede militarizarse? ¿Qué alcances tiene el término “fuerza de seguridad pública” dentro de la Fuerza Armada? Podría argumentarse que, aun militarizada, la GN debe actuar bajo parámetros civiles (es decir, respetando en todo momento los derechos de la población como lo haría una policía, y sujeta al control civil democrático). Si esos parámetros se desbordan, habría una violación indirecta al artículo 21.

Un punto de confrontación concreto es el siguiente: el artículo 21 sigue reservando las funciones de seguridad pública a autoridades civiles. Aunque se redefinió la GN, no se derogó el principio de que la persecución de delitos corresponde al Ministerio Público y policías civiles. La GN es añadida a esa frase, pero ¿y el *Ejército o Marina*? Siguen impedidos de participar directamente en tareas policiales ordinarias. Por tanto, cualquier injerencia de otras áreas militares en seguridad pública (al margen de la GN) seguiría siendo inconstitucional. En consecuencia, la GN funge ahora como único canal “legítimo” para que las Fuerzas Armadas intervengan en seguridad pública, pero a la vez carga con la exigencia de ser un ente *sui generis*: militar en su estructura, civil en su función. Esto crea un delicado balance en la interpretación constitucional. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha emitido sentencias – como el caso *Castaneda y otros vs. México* y opiniones consultivas – subrayando que la seguridad ciudadana debe estar a cargo de corporaciones civiles; la participación militar debe ser extraordinaria, subordinada y fiscalizada. México, al ser parte de la Convención Americana, tiene la obligación de que su Constitución y leyes se lean conforme a esos estándares. Un argumento es que la reforma de 2024 y la Ley 2025 contradicen el espíritu de tales estándares, al normalizar la presencia militar en seguridad sin carácter extraordinario. De hecho,

líderes opositores afirman que con esta ley “*se rompe el mandato del artículo 21 constitucional*” y los precedentes interamericanos que diferenciaban funciones militares de policiales.

En conclusión, la confrontación con el artículo 21 puede analizarse en dos planos:

1. Plano formal: Tras la reforma, la Ley de la GN 2025 no es inconstitucional en sentido estricto, ya que el texto constitucional fue alterado para dar cabida a esta militarización. El legislador se “blindó” contra el argumento de inconstitucionalidad modificando la norma suprema. Por ello, es previsible que en una eventual acción ante la SCJN, la mayoría de sus contenidos se consideren conformes al nuevo 21.
2. Plano material o de principio: Existe, no obstante, una tensión con los principios constitucionales y democráticos subyacentes. El modelo original de 2019 representaba un consenso transitorio: incorporar militares a la GN bajo control civil y con plazo límite (2024) para regresar a la normalidad civil. La reforma de 2024 eliminó el carácter transitorio y consolidó un cambio de modelo. Algunos juristas podrían argumentar que se vulnera la “*constitución histórica*” o ciertos principios esenciales (teoría del “límites materiales implícitos” a las reformas). Sin duda, el espíritu del artículo 21 –seguridad pública civil– fue revertido. Resta ver si las instancias judiciales internacionales, o eventualmente la SCJN vía interpretación conforme, llegan a cuestionar este viraje.

En términos prácticos, la confrontación principal es que, aunque legalizada, la militarización conlleva riesgos de violar otros preceptos constitucionales: derechos fundamentales (vida, integridad, debido proceso) si no se administra con sumo cuidado, y el artículo 129 que prohíbe funciones militares fuera de lo que la Constitución autorice. La GN está autorizada, sí, pero ¿y las Fuerzas Armadas apoyando tareas policíacas más allá de GN? Ese seguirá siendo un tema delicado: la reforma alargó hasta 2028 el permiso para que Ejército y Marina actúen en seguridad pública de forma auxiliar. Pasado ese año, legalmente solo

la GN debería hacerlo. Un escenario de confrontación futura sería si, consolidada la GN militar, se intenta perpetuar también la participación directa de Ejército/Marina en labores policiales ordinarias. Eso sí contravendría el artículo 21 reformado (que no les da ese rol) y el 129. Por tanto, habrá que vigilar que SEDENA no use a la GN como pretexto para extender la jurisdicción militar aún más allá de lo autorizado.

En resumen, la colisión con el artículo 21 se atenuó formalmente vía reforma, pero sigue habiendo un debate constitucional de fondo: ¿Puede hablarse de seguridad pública “civil” cuando su principal cuerpo operativo es parte de las Fuerzas Armadas? ¿Es esto compatible con la democracia constitucional mexicana de 1917, o implica una mutación que debería considerarse inconstitucional en esencia? La respuesta dependerá de futuras interpretaciones judiciales y del desarrollo político. Lo cierto es que la Ley de la GN 2025 encarna esa tensión, y por ello ha sido objeto de críticas por supuestos vicios de inconstitucionalidad e inconveniencia señalados por organizaciones especializadas.

Aspectos prácticos de implementación y operación

Más allá del debate jurídico abstracto, la efectividad y consecuencias de esta ley dependerán de cómo se implemente en la realidad. Identificamos los siguientes aspectos prácticos clave:

1. Transición administrativa y reglamentaria: La entrada en vigor de la ley implica la abrogación inmediata de la Ley de la GN de 2019. Según el dictamen, se otorgó un plazo de 180 días para que las autoridades emitieran los reglamentos y disposiciones necesarias para operar bajo el nuevo marco. Esto supone actualizar numerosos reglamentos militares (por ejemplo, expedir un Reglamento del Personal del Ejército, Fuerza Aérea y Guardia Nacional conjunto). En el corto plazo, SEDENA deberá absorber formalmente las unidades, presupuesto, bienes y archivos de la GN, integrándolos a su estructura. Un reto operativo será conciliar la cultura organizacional: aunque la mayoría son militares, la GN había desarrollado ciertos protocolos propios policiales (por ejemplo, el uso del Informe Policial Homologado, distinto a partes militares). Ahora todo eso se adaptará al sistema militar. Habrá que capacitar a personal administrativo,

reasignar responsabilidades internas y garantizar que la transición no entorpezca las operaciones diarias de seguridad.

2. Costo y recursos: La reforma establece que el costo económico de la reorganización corre a cargo del presupuesto de SEDENA. Esto sugiere que no habrá partidas nuevas, sino reasignación interna. Sin embargo, en la práctica, SEDENA recibe una expansión de su misión, lo que probablemente conllevará solicitudes presupuestales mayores en futuros ejercicios. Por ejemplo, la GN requiere equipamiento policial especializado (patrullas, sistemas de vigilancia urbana, capacitación forense, etc.) que antes provenía del presupuesto de SSPC. Ahora SEDENA tendrá que absorber o coordinar esos rubros. Un peligro es la opacidad presupuestal: SEDENA tradicionalmente maneja recursos con menos transparencia por razones de seguridad nacional. Si el presupuesto de seguridad pública (antes relativamente transparente) se fusiona con el militar, podría haber menos rendición de cuentas sobre su uso.
3. Capacitación y doctrina: Un desafío central será mantener y fortalecer la formación policial de los elementos de la GN. La ley insiste en que el personal militar debe tener "*formación policial*", pero no detalla cómo se garantizará esto en adelante. Hasta ahora, se habían impartido cursos breves a militares para adaptarlos a funciones policiales. Con la GN integrada a SEDENA, existe el riesgo de que la doctrina militar (orientada al combate al enemigo) predomine sobre la doctrina policial (orientada a proteger al ciudadano y prevenir delitos). SEDENA tendría que desarrollar currículas específicas para GN que incluyan derechos humanos, proximidad ciudadana, uso diferenciado de la fuerza, etc. Si esto no se refuerza, la operación en campo de la GN podría volverse aún más rígida o marcial, alejándose de un enfoque comunitario de seguridad. Por otro lado, aprovechar instalaciones educativas militares (como colegios militares) podría masificar la capacitación, pero hace falta adaptar los contenidos a tareas civiles.
4. Relación con policías locales: En la práctica cotidiana, la GN coexiste con policías estatales y municipales. Bajo el esquema anterior, se

firmaban convenios para operativos conjuntos y se integraba a la GN en las Mesas de Construcción de Paz (reuniones de coordinación diarias en estados). Es previsible que esto continúe, pero con matices: los mandos de GN ahora quizá tengan menor flexibilidad para acatar órdenes de autoridades civiles locales, dado que responden a Sedena. Gobernadores y alcaldes podrían percibir una pérdida de control sobre la seguridad en sus demarcaciones si la GN no colabora voluntariamente o si prioriza la cadena de mando federal. Para mitigarlo, el nuevo título de coordinación en la ley busca establecer canales formales de solicitud de apoyo. En la práctica, habrá que observar si la GN mantiene la cercanía con las problemáticas locales o actúa más como un cuerpo federal autónomo. La efectividad en la reducción del delito dependerá de esa colaboración multi-nivel. Cabe mencionar que en zonas donde las policías locales son débiles o coludidas con crimen, la presencia de GN (militar) podría seguir siendo un factor de estabilización – uno de los argumentos del gobierno para militarizar. Pero a largo plazo, no debe inhibir el desarrollo de policías civiles locales; al contrario, debería complementarlo. Un riesgo práctico es que autoridades locales se “recarguen” demasiado en la GN y descuiden la mejora de sus policías, perpetuando la dependencia militar.

5. Controles internos y externos: La implementación real de los mecanismos de control determinará si estos son efectivos o simbólicos. Por ejemplo, el Informe anual al Senado: ¿permitirá a los legisladores interpelar al Secretario de la Defensa o al Comandante de la GN en comparecencias públicas? La ley no lo exige, pero el Senado podría citarles. Mucho dependerá de la conformación política del Congreso: si hay mayoría alineada con el Ejecutivo, es probable que el control parlamentario se limite a la recepción formal del informe. En cambio, una mayoría opositora tal vez usaría esa herramienta para mayor escrutinio. En todo caso, la calidad de la información en esos informes (detalle, veracidad) será crucial. En cuanto al control judicial, la efectividad residirá en la actuación del Poder Judicial. Cada solicitud de intervención de comunicaciones de la GN pasará por jueces federales de control. Si éstos cumplen un rol garantista, podrían imponer límites estrictos y negar autorizaciones

débiles, protegiendo derechos. Pero si adoptan una postura deferente a la “necesidad de seguridad”, podrían autorizar de manera laxa, convirtiendo la excepción en regla. Un aspecto práctico: ¿habrá jueces especializados para atender las demandas de inteligencia de GN, o recaerá en los jueces penales ordinarios? La saturación de trabajo o la especialización insuficiente podrían afectar la supervisión efectiva. Asimismo, no se previó un órgano externo independiente de supervisión (como lo hay en otros países para controlar a las agencias de inteligencia). Todo descansa en jueces y en la responsabilidad interna (Asuntos Internos de GN y Órgano Interno de Control de SEDENA). Así que un peligro es que en la práctica los controles sean insuficientes para detectar y corregir abusos operativos.

6. Aceptación y moral del personal: Del lado castrense, esta reforma es vista en general con buenos ojos, pues unifica la tropa y garantiza carreras. Sin embargo, podría haber un porcentaje de efectivos de GN (sobre todo algunos provenientes de la extinta Policía Federal o civiles contratados) que no deseen militarizarse totalmente. Si bien la mayoría de mandos de GN ya eran militares, había algunos cuadros medios y peritos civiles. La implementación puede ocasionar bajas voluntarias de personal que no se adapte a la disciplina militar más estricta o que rechace el fuero militar. Esto podría implicar la pérdida de talentos civiles en áreas de inteligencia o investigación. SEDENA tendrá que reclutar o reasignar personal para cubrir esos huecos. Por otra parte, la moral del personal militar probablemente se fortalezca al ver reconocida a la GN como fuerza armada formal (con mismo estatus que Ejército y Marina). No obstante, existe la interrogante de si a mediano plazo SEDENA mantendrá a la GN como entidad diferenciada o tenderá a diluirla dentro del Ejército. La ley la define como fuerza armada separada, pero operativamente el Ejército podría absorber funciones, usando a la GN como brazo auxiliar. La implementación dirá si la GN desarrolla identidad propia (ej. uniformes, doctrina) o simplemente se mimetiza.
7. Efectividad en la seguridad pública: El objetivo último declarado es mejorar la seguridad. Un aspecto práctico fundamental será medir los resultados. Hasta ahora, los índices de violencia en México

(homicidios, etc.) se han mantenido altos pese a la presencia de la GN. La militarización formal, per se, no garantiza reducción del delito. Dependerá de la estrategia nacional de seguridad y de cómo la GN se utilice. Si la GN se enfoca más en tareas de inteligencia e investigación, podría golpear estructuras criminales con más precisión (eso pretende el gobierno con las nuevas facultades de inteligencia). Si por el contrario se sigue usando principalmente para despliegues masivos y reacción, quizá no haya cambio significativo. Un riesgo es que la GN, con tanto poder, sea tentada a emprender operativos de alto impacto que puedan derivar en violaciones a derechos (ej. grandes redadas, cateos sin orden, etc., bajo la lógica militar de enfrentamiento). La capacitación adecuada y las reglas de operación claras serán esenciales para evitar que prácticas de la “guerra” se trasladen al terreno policial.

En síntesis, la implementación exitosa requerirá voluntad política para respetar los límites impuestos (control judicial, respeto a gobiernos locales, supervisión legislativa) y gestión administrativa cuidadosa para integrar esta “nueva” Guardia Nacional en el aparato de defensa sin sacrificar lo positivo de la función policial civil. El papel de la sociedad civil y medios será también importante para monitorear y denunciar cualquier extralimitación durante este proceso.

Implicaciones políticas y control civil sobre las fuerzas armadas

La aprobación de la Ley de la GN 2025 tiene reverberaciones políticas significativas, al reconfigurar la relación poder civil–poder militar en México:

1. **Empoderamiento de las Fuerzas Armadas:** Se consolida una tendencia de las últimas dos administraciones (2018-2024 y actual): las fuerzas armadas han acumulado más atribuciones y protagonismo en áreas tradicionalmente civiles (seguridad pública, construcción de obras, programas sociales, control aduanero, etc.). Con esta ley, la SEDENA no solo retiene esas nuevas funciones sino que obtiene base legal para ejercerlas de manera permanente. Políticamente, el Ejército y Marina se fortalecen como actores claves del Estado, con mayor peso

institucional y, posiblemente, mayor influencia en la toma de decisiones estratégicas de seguridad. Algunos observadores temen que México avance hacia un esquema de “tutela militar”, en el que las autoridades civiles dependan fuertemente del visto bueno castrense en materia de seguridad y orden público. Si bien la subordinación formal al Presidente continúa, en la práctica el margen de maniobra civil para contradecir o auditar a las fuerzas armadas disminuye conforme éstas controlan más esferas.

2. Debilitamiento de contrapesos civiles: La desaparición de la SSPC como mando directo de la GN implica que el gabinete civil de seguridad pierde atribuciones. La Secretaría de Seguridad ahora se circunscribirá a tareas de política pública, prevención social del delito y coordinación interinstitucional, pero sin una fuerza policial federal propia que ejecutar en campo, su poder real mengua. De igual forma, la Guardia Nacional deja de estar sujeta a órganos civiles como el Consejo Nacional de Seguridad Pública (integrado por gobernadores, fiscalías, etc.) más allá de asistencia a reuniones. Antes, la GN era parte de ese sistema coordinado civil; ahora es principalmente parte de la Defensa Nacional. Esto erosiona el control civil colegiado sobre la principal fuerza de seguridad: órganos como el Senado o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrán acceso limitado (por ejemplo, para supervisar cuarteles GN se requerirá anuencia militar). En tribuna, un diputado de MC advirtió que la ley *“trastoca el equilibrio entre el poder civil y el militar, y debilita los mecanismos de rendición de cuentas ante el Legislativo”*. Efectivamente, la concentración en Sedena dificulta la fiscalización. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación – un ente civil – enfrenta barreras para auditar gasto militar por razones de seguridad nacional; al ser GN parte de Sedena, podría alegarse secreto en más rubros. Igualmente, el escrutinio ciudadano es más complejo: la Sedena es hermética por naturaleza, a diferencia de instancias civiles sujetas a transparencia.
3. Militarización de la política y riesgo de politización militar: Un ángulo político es la participación de militares en política, directa o indirecta. La nueva ley, al permitir a integrantes de GN (y por extensión

militares) postularse a cargos con licencia, puede fomentar una mayor presencia de militares en puestos de elección popular. Si bien ya ha habido casos (ex secretarios de la Defensa candidatos, etc.), esto lo normaliza. Podemos ver en el futuro próximo a comandantes de GN compitiendo por alcaldías o diputaciones, lo que difumina la línea entre las fuerzas armadas y los partidos políticos. Existe el peligro de politización interna: que cuadros militares busquen acercarse a ciertos partidos para asegurar candidaturas, comprometiendo la neutralidad que debe tener el Ejército/GN. También a la inversa, que gobiernos en turno utilicen a la GN para fines políticos, aprovechando su lealtad institucional. Cabe recordar que el diseño original de la GN surgió para evitar tener “cuartas fuerzas armadas” al servicio personal del Presidente; ahora algunos temen que justamente se haya creado un aparato militar con posibles fines políticos. La cita de un opositor resume ese temor: *“un modelo de seguridad centrado en las Fuerzas Armadas sin los contrapesos civiles necesarios”*.

4. Legitimidad y apoyo ciudadano: Políticamente, el gobierno ha defendido la militarización de la GN como respuesta necesaria a la violencia, y las encuestas en años recientes mostraban confianza relativamente alta de la población en el Ejército y GN. Es probable que, en el corto plazo, esta reforma no genere un costo político inmediato para sus promotores, pues muchos ciudadanos asocian “mano dura” y presencia militar con mayor seguridad. No obstante, si se registran abusos graves de la GN militar o si no mejora la situación de seguridad, la legitimidad podría volverse en contra: la oposición tendría argumentos para decir que se sacrificó el modelo civil sin resultados. En el debate, el partido en el gobierno (Morena) aseguró que *“el mando civil de la GN se mantiene, pues la estrategia la lleva SSPC y el Poder Ejecutivo como civil supremo mantiene control sobre las fuerzas armadas”*, en un intento por disipar temores. Esa narrativa busca tranquilizar a moderados, pero habrá que ver si convence a la población en general de que no se está militarizando “demasiado”. La comunicación política será crucial: el gobierno denomina esto “fortalecimiento” y no “militarización”, mientras la oposición lo llama abiertamente militarización autoritaria.

5. Relación Ejecutivo–Fuerzas Armadas: Desde la perspectiva del control civil democrático, esta ley refleja un traslado de confianza y poder del Ejecutivo hacia las Fuerzas Armadas. En lugar de mantener un distanciamiento, la administración actual profundizó la integración. Esto puede interpretarse de dos formas: (1) Como una alianza estratégica positiva, donde el gobierno civil se apoya en el ejército para objetivos comunes (bajar violencia, construir obras, etc.), con riesgos calculados; o (2) como una cesión de espacio civil, donde el gobierno quizá pierde gradualmente capacidad de contralor sobre una institución que se vuelve indispensable e intocable. En México, históricamente, las Fuerzas Armadas fueron institucionalistas y alejadas de la política partidista, pero gozando de autonomía en sus asuntos internos. Hoy, con tantas tareas, su peso político sube inevitablemente. Los futuros presidentes heredarán una Guardia Nacional militarizada: si quisieran revertirla a lo civil, tendrían que enfrentarse a la propia fuerza militar y a reformar la Constitución otra vez, lo cual políticamente sería complejo. Por ende, esta decisión de 2025 amarra a las siguientes administraciones a convivir con una seguridad pública militarizada. Esto puede limitar las opciones de política pública de seguridad de eventuales gobiernos de distinto signo político. Incluso, analistas sugieren que se está atrincherando el proyecto de la “Cuarta Transformación” en instituciones difíciles de dismantelar, para que trasciendan sexenios.
6. Respuesta de la oposición y contrapesos políticos: Los partidos de oposición (PAN, PRI, MC) votaron en contra y han anunciado que, de volver al poder legislativo con mayoría, buscarían revertir o moderar esta militarización. Sin embargo, al estar ya en la Constitución, no es sencillo. Podrían eso sí impulsar reformas a la Ley para agregar mayores controles civiles o derogar facultades de vigilancia. Desde ya, algunos de estos partidos y ONGs contemplan presentar acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN argumentando vicios en el proceso legislativo o posibles colisiones con tratados internacionales. El papel del Poder Judicial será entonces políticamente relevante: si la SCJN llegase a invalidar partes de la ley por violar derechos humanos (por ejemplo, la geolocalización en tiempo real sin controles, si la hubiera), eso pondría un límite al poder militar en seguridad. Por otro lado, si

valida todo, la oposición se queda sin vías legales y tendría que batallar en la opinión pública. Es destacable que en el debate legislativo, hasta algunos aliados del gobierno expresaron reservas: un diputado del PRI (oposición moderada) señaló *“errores e inconsistencias que desvirtúan tanto el propósito de la reforma como el papel de las Fuerzas Armadas”*, advirtiendo falta de equilibrio y ausencia de soluciones a problemas estructurales de seguridad. Esto indica que el consenso político en torno al modelo no existe; es impuesto por mayoría, lo cual en un tema de Estado como la seguridad puede ser frágil si cambian las correlaciones de poder.

En suma, las implicaciones políticas dibujan un reforzamiento del rol militar en el Estado mexicano y un repliegue de controles civiles tradicionales. Si bien se mantiene la subordinación formal al Presidente civil, se difumina el control civil institucional (vía secretarías, congreso, etc.) en favor de una relación más directa Ejecutivo–Fuerzas Armadas. Esto supone un cambio en las reglas del juego de la gobernabilidad que puede tener impactos a largo plazo en la calidad de la democracia mexicana, como veremos en la siguiente sección.

Posibles efectos en la protección de derechos humanos

La militarización de la seguridad pública históricamente ha ido acompañada de preocupaciones en materia de derechos humanos. En el caso de la nueva Ley de la GN, organismos nacionales e internacionales han alertado de diversos riesgos:

1. **Uso de la fuerza y letalidad:** Las fuerzas armadas están entrenadas para la neutralización rápida de amenazas, lo que puede traducirse en un uso de la fuerza letal con mayor frecuencia que las policías civiles. Aún con protocolos, los soldados tienden a desplegar tácticas de combate. La GN, al disciplinarse militarmente, podría ver acentuado este patrón. Aunque la ley exige apego a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en operativos contra crimen organizado es posible que ocurran bajas colaterales o ejecuciones extrajudiciales. Un ejemplo fue la polémica por casos como Tepochica (2019) o Nuevo Laredo (2020) donde elementos militares/GN se vieron involucrados en muertes de

civiles. Con menos supervisión civil, la rendición de cuentas por violaciones graves (ej. casos de tortura, desaparición forzada) podría complicarse. Preocupa especialmente que, al ubicarse estas conductas en la jurisdicción militar, las víctimas (civiles) enfrenten obstáculos adicionales para acceder a la justicia. La Corte Interamericana, en casos contra México (*Radilla Pacheco*, *Fernández Ortega*), estableció que ninguna violación de derechos humanos contra un civil debe ser conocida por tribunales militares. Si a un civil se le violan derechos por parte de un guardia nacional, debería juzgarse en fuero ordinario. Pero la separación GN-militar es tenue. Será crucial vigilar cómo se canalizan las denuncias: la SEDENA podría intentar retener competencia arguyendo que fue “acto del servicio”. Esto podría derivar en litigios de competencia entre jurisdicciones y en demoras en la justicia para las víctimas.

2. Operaciones encubiertas e infiltración: La autorización de operaciones encubiertas y usuarios simulados para la prevención del delito puede derivar en prácticas de entrapment (inducción al delito) o abusos policiales si no se regula estrictamente. La experiencia muestra que agentes encubiertos sin control pueden incurrir en violaciones, desde fabricación de delitos hasta violaciones al debido proceso. La SCJN había declarado inconstitucional en 2021 ciertas operaciones encubiertas preventivas previstas en la ley original de GN, al considerarlas demasiado amplias. Al reintroducirlas, aunque con base legal y mención de que deben seguir el Código Nacional de Procedimientos Penales, se corre el riesgo de violaciones a la privacidad, propiedad y otros derechos si agentes de GN se infiltran en organizaciones sociales o comunidades bajo pretexto de investigar delitos. Organizaciones de la sociedad civil temen que estas herramientas se usen no solo contra el crimen organizado, sino contra activistas, opositores o población en general, dada la historia de espionaje político en México (como el caso Pegasus). La cita de *ARTICLE 19* es elocuente: advierten que se da pie a “vigilancia militar sin garantías”, lo que ven como “un retroceso grave para los derechos humanos”.

3. Derecho a la privacidad y datos personales: La ley faculta la geolocalización en tiempo real y la vigilancia de comunicaciones digitales. Si bien se menciona autorización judicial, también se reformó la Ley de Seguridad Nacional para habilitar la captura masiva de datos. R3D (Red en Defensa de los Derechos Digitales) y otros han señalado que este paquete normativo crea una infraestructura de vigilancia sin precedentes. Por ejemplo, la GN podría requerir a empresas de telecomunicaciones datos de localización inmediata de cualquier usuario sospechoso, potencialmente sin notificación posterior ni transparencia. Esto afecta el derecho a la privacidad y protección de datos personales, en ausencia de controles independientes. México carece de una ley robusta de inteligencia que imponga contrapesos como comités supervisores civiles o revisión periódica de la necesidad de dichas medidas. El temor es que con la justificación amplia de “prevención de delitos”, la GN pueda obtener datos de muchas personas sin un escrutinio exigente (recordemos que para geolocalización en tiempo real en casos de urgente necesidad la ley permite al Ministerio Público obtenerla y luego avisar al juez; habría que ver si GN actuando preventivamente podría usar esa figura). Todo esto incide en derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación, oposición de datos) que quedarían relegados ante razones de seguridad nacional.
4. Detenciones arbitrarias y arraigos: La militarización suele conllevar detenciones masivas o arraigos en operativos. Si bien la Constitución aún prohíbe el arraigo salvo delitos de delincuencia organizada y bajo control judicial, en la práctica se ha documentado que fuerzas federales detienen personas por simple sospecha y las retienen extraoficialmente antes de ponerlas a disposición. La GN militar podría repetir estos patrones de la guerra contra el narco de los 2000s: retenes militares con detenciones sin respeto pleno al debido proceso. Si los elementos GN ven a la población como potencial enemigo, pueden aumentar abusos como tratos crueles, incomunicaciones, cateos sin orden. La propia Ley de GN 2019 tenía un capítulo controvertido de “detención en caso urgente” que fue invalidado por la Corte. Habrá que revisar si la nueva ley no incorpora figuras

similares. Cualquier cosa que diluya garantías judiciales en detenciones sería problemática.

5. Protesta social y militarización: Con el Ejército y GN más presentes en tareas internas, existe la preocupación de cómo responderán ante eventos de protesta o conflictividad social. Tradicionalmente se evita emplear militares en control de multitudes civiles por su entrenamiento más rígido. Pero si GN es la fuerza disponible en muchas regiones, podría tocarle contener manifestaciones. Un antecedente preocupante fue la represión de una protesta en Nuevo Laredo (2020) donde GN disparó contra civiles. Sin controles civiles vigilantes, el riesgo de violaciones a la libertad de expresión y reunión pacífica aumenta, pues fuerzas militarizadas tienden a criminalizar la protesta.
6. Jurisdicción militar vs justicia civil: Como se mencionó, juzgar a un guardia nacional por delitos contra civiles en tribunales militares sería contrario a estándares de la CoIDH y la propia jurisprudencia de la SCJN (tesis que delimitan el fuero de guerra). Si la nueva normativa pretende ampliar la jurisdicción militar, eso será objeto de impugnación. Un dirigente opositor denunció *“se está ampliando la jurisdicción militar a tareas policiales, en abierta contradicción con precedentes de la Corte Interamericana... genera incertidumbre jurídica y debilita el acceso a la justicia”*. Esto resume el problema: para víctimas, litigar en el fuero militar suele ser opaco y con menor independencia (pues los jueces militares pertenecen a la misma institución que los acusados). Así, delitos como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales o tortura cometidos por GN *deben* pasar a la Fiscalía civil (Fiscalía General de la República). La pregunta es si Sedena/GN lo permitirán o buscarán retenerlos alegando disciplina castrense. Será fundamental la vigilancia por la CNDH y eventualmente la intervención de la SCJN si se dan conflictos competenciales.
7. Protección a grupos vulnerables: Otro aspecto de derechos humanos es cómo impacta esta ley a grupos como migrantes, pueblos indígenas o comunidades rurales. La GN ha estado involucrada en tareas migratorias (en la frontera sur) y en erradicación de plantíos de

drogas. Al militarizarse, podría haber tratamiento más duro hacia migrantes o campesinos, considerándolos cuestiones de “seguridad nacional”. Las fuerzas militares tienen incluso menos capacitación que las policías en perspectiva de género o atención a víctimas. Si GN asume tareas policíacas sensibles (por ej., atender violencia de género, proximidad en comunidades), existe el riesgo de re-victimización o falta de sensibilidad. Por tanto, será necesario impulsar capacitaciones especiales en derechos humanos, género, interculturalidad para los elementos GN, de lo contrario sus intervenciones podrían vulnerar derechos de poblaciones específicas por desconocimiento o prejuicio.

8. Silencio institucional ante abusos: Finalmente, un efecto indirecto es un posible enfriamiento en las denuncias de violaciones. Cuando las fuerzas de seguridad son militarizadas, la ciudadanía puede sentir mayor temor de denunciar abusos por represalias o por desconfianza en que prospere su queja. Esto podría llevar a subregistro de violaciones de derechos. Asimismo, instancias como la CNDH han sido menos proclives a confrontar públicamente al Ejército. Si no hay presión externa, podría instalarse cierta impunidad sistémica. Por ejemplo, en los últimos años, a pesar de múltiples quejas, pocos elementos de GN han sido sentenciados por abusos. Con la nueva estructura, cabría fortalecer mecanismos internos (la Unidad de Asuntos Internos anunciada) para recibir y procesar quejas, pero su autonomía real dentro de Sedena es discutible.

En conclusión, los efectos en derechos humanos dependen en gran medida de la cultura institucional con que opere la GN militarizada. Si adopta un enfoque de “guerra” contra la delincuencia, probablemente veremos un incremento de quejas por uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias y vigilancia invasiva. Esto comprometería derechos a la vida, integridad, libertad, privacidad y debido proceso. Por el contrario, si Sedena logra inculcar en la GN una filosofía de respeto estricto a la legalidad y un entendimiento de su rol policial (no de combate), y si se refuerzan los controles externos, algunos de estos riesgos podrían mitigarse. Dada la preocupación manifestada incluso por instancias como Naciones Unidas en el pasado por la militarización en México, es esperable un escrutinio internacional continuo. Queda en

manos del Estado demostrar que esta “militarización funcional” puede convivir con la observancia de los derechos humanos. De lo contrario, México podría enfrentar no solo retrocesos internos sino también responsabilidad internacional por violaciones atribuibles a su renovada Guardia Nacional.

Consecuencias para la gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática se refiere, en este contexto, al equilibrio y funcionamiento de las instituciones bajo principios democráticos (división de poderes, Estado de derecho, control civil del ejército, participación ciudadana, etc.). La Ley de la GN 2025 tiene implicaciones de alto calado en este ámbito:

1. Balance de poderes y papel del Legislativo: Una democracia saludable exige que el Poder Legislativo y el Judicial sirvan de contrapesos al Ejecutivo, especialmente en la supervisión de las fuerzas coercitivas del Estado. Con la GN bajo Sedena, sujeta al mando presidencial directo, el Poder Ejecutivo concentra aún más poder en materia de seguridad. El Congreso, si bien retiene la facultad de legislar y cierto control parlamentario (informes anuales), en la práctica quedó marginado en la fase de diseño de la política: la reforma se aprobó sin consenso plural y la oposición se quejó de un trámite apresurado y a modo. A futuro, la gobernabilidad puede resentirse si un sector importante de la representación política no confía en la GN militarizada y la considera ilegítima o inconstitucional. Esto podría llevar a choques políticos cada vez que se den casos polémicos (por ejemplo, un posible escenario: el Senado citando a comparecer al comandante de la GN por alguna tragedia, y Sedena negándose a que asista por disciplina militar). También, como ya se dijo, la fiscalización del gasto se dificulta, mermando la capacidad del Legislativo de controlar el uso de fondos públicos en seguridad. Todo ello reduce los pesos y contrapesos que son nervio de la democracia.
2. Supremacía civil sobre lo militar: Un pilar de la gobernabilidad democrática es que los militares estén siempre subordinados al poder civil elegido. Formalmente eso sigue vigente (el Presidente es

comandante supremo). Pero en la práctica, la supremacía civil se diluye cuando no hay mando civil intermedio ni vigilancia civil efectiva. En sistemas democráticos comparados, suele haber ministerios de defensa civiles, comisiones legislativas robustas, etc., para mantener la supremacía. En México, la Sedena y Marina han gozado de bastante autonomía operativa. Ahora con más poder, podría consolidarse una situación donde el poder civil carece de medios para supervisar o moderar a la institución armada, salvo la remoción de altos mandos por el Presidente. Esto tiende a crear una caja negra militar en temas de seguridad interna. Si bien un golpe militar es improbable dada la tradición mexicana, la supremacía civil se puede ver comprometida de formas sutiles: por ejemplo, que la Sedena influya en la designación de funcionarios civiles, presione para vetar ciertas leyes, o simplemente imponga su criterio en decisiones territoriales (como declarar ciertas zonas prioritarias de seguridad, restringiendo garantías). Una guardia pretoriana altamente leal al Presidente en turno pero con poca transparencia podría ser usada para fines políticos, minando la equidad del sistema democrático (imaginemos que en elecciones se desata violencia y la GN es desplegada; su neutralidad sería crucial para no inclinar la balanza).

3. Participación ciudadana y control social: La militarización tiende a excluir la participación ciudadana en las políticas de seguridad. Órganos ciudadanos de supervisión policial, comités de seguridad vecinal, etc., pierden relevancia si la estrategia se militariza, ya que las Fuerzas Armadas difícilmente abren espacios a sociedad civil en su toma de decisiones. Esto contraviene paradigmas modernos de seguridad democrática, que propugnan involucrar a la comunidad en la prevención del delito. La GN militar probablemente será menos permeable a observatorios ciudadanos o recomendaciones de ONG (a diferencia de una policía civil que puede tener mesas de diálogo con ONGs). Así, la construcción de paz desde lo local podría debilitarse al centralizarse todo en la institución castrense. La falta de voz ciudadana en cómo se lleva la seguridad genera desconfianza y alienación, lo cual erosiona la gobernabilidad, pues la legitimidad de

las acciones de seguridad se reduce a “lo dice el Ejército” en vez de un consenso social.

4. Riesgos de autoritarismo: Diversos analistas han señalado que la militarización excesiva puede ser sintomática de un viraje autoritario. No necesariamente un autoritarismo tradicional militarista, pero sí un hiper-presidencialismo apoyado en la fuerza armada, lo que permite controlar más fácilmente la disidencia o movimientos sociales. El presidente del PAN lo expresó así: *“el gobierno pretende disfrazar de armonización legislativa lo que en realidad es la consolidación de un modelo autoritario, opaco y regresivo”*. Si la GN – junto con medidas como la CURP biométrica mencionada en la prensa – se usan para ampliar la vigilancia del Estado sobre la población, la línea hacia un autoritarismo digital y coercitivo se vuelve difusa. Un Estado que todo lo ve (vía GN inteligencia) y todo lo puede reprimir (vía GN militar) es la antítesis de un Estado democrático de derecho, salvo que existan diques institucionales. La SCJN, la CNDH, la prensa libre y la sociedad civil deberán jugar ese rol de dique. Pero si por alguna razón se pliegan o se les debilita (por ejemplo, si el Ejecutivo acumula control sobre ellos), entonces la militarización de la GN sí podría traducirse en un deterioro sustancial de la democracia – un camino que ya han recorrido países donde los militares coparon funciones civiles.
5. Gobernabilidad vs. ingobernabilidad: Un argumento a favor de la reforma es que sin seguridad no hay gobernabilidad; es decir, ante la violencia criminal, era necesario dotar de recursos extraordinarios al Estado (militares) para restaurar el orden y así fortalecer la democracia. Es una visión que prioriza el corto plazo: control de territorios, pacificación mediante despliegue robusto. Puede que en algunas regiones la GN militar traiga una paz negativa (ausencia de violencia visible) que permita operar a autoridades civiles que antes eran amenazadas. Sin embargo, la gobernabilidad democrática va más allá: implica construir instituciones legítimas y respetuosas de la ley. Si la pacificación viene a costa de violaciones de derechos o abuso de poder, a la larga genera ingobernabilidad latente. Por ejemplo, comunidades agraviadas por abusos de GN podrían retirar su

cooperación con el gobierno, o incluso surgir movimientos de autodefensa o rebeliones locales. La historia muestra que la represión o la presencia militar prolongada sin desarrollo local crea resentimiento y eventualmente estalla conflicto. Por ende, la gobernabilidad que aporta la militarización es frágil si no se acompaña de medidas democráticas (justicia, desarrollo, diálogo). Debe monitorearse si el índice de conflictividad social aumenta o disminuye con esta estrategia.

6. Institucionalización de la seguridad pública: Antes de la GN, México pasó por la desaparición de la Policía Federal y la creación de una nueva corporación. Constantemente ha habido reingeniería institucional en seguridad. La militarización pretende ser la solución definitiva, *“institucionalizar la participación castrense”*. Desde el punto de vista de gobernabilidad, esto estabiliza el modelo (ya no es transitorio; se asume permanentemente) pero también *endurece* el sistema: cualquier reforma futura requerirá mayorías calificadas. Si el modelo resultara fallido, será más difícil corregir el rumbo. Esta rigidez puede afectar la gobernabilidad, porque la política pública de seguridad pierde flexibilidad de adaptación. Un gobierno diferente en 2025 o 2030 no podría, por ejemplo, decidir tener una policía nacional civil sin primero enfrentar la estructura constitucional. En términos de políticas públicas democráticas, siempre es preferible tener opciones; aquí se optó por cerrar algunas puertas y apostar todo al modelo militar.

En conclusión, las consecuencias para la gobernabilidad democrática son mixtas: por un lado, se busca restaurar el orden y control estatal (lo cual es condición para la democracia), pero por otro, se sacrifica parte de la esencia democrática en ese esfuerzo. Como dijo un diputado, *“la reforma representa un retroceso en control democrático sobre las instituciones de seguridad”*. El gran desafío será compensar esa pérdida de equilibrio mediante otros medios: fortalecer la vigilancia judicial, empoderar a la sociedad civil, y asegurar que las Fuerzas Armadas respeten plenamente la autoridad civil. De lo contrario, México corre el riesgo de normalizar un esquema de seguridad donde la excepcionalidad militar deviene

permanente, y con ello, debilitar características fundamentales de su sistema democrático.

Contexto actual: reformas constitucionales de 2024 y resoluciones de la SCJN

Para entender plenamente la Ley de la GN 2025, es necesario enmarcarla en el contexto de reformas legales y decisiones judiciales recientes que le sirven de antecedente inmediato:

1. Reforma Constitucional de 2024 (Guardia Nacional): Como se ha mencionado, el Decreto del 30 de septiembre de 2024 modificó varios artículos de la Constitución (13, 16, 21, 31, 32, 73, 76, 78, 89 y 123, entre otros) relacionados con la Guardia Nacional. Los cambios principales incluyeron: añadir a la GN junto con Ejército, Armada y Fuerza Aérea en las disposiciones sobre Fuerza Armada permanente (art. 16, art. 32); permitir fuero militar sobre personal de GN (art. 13); redefinir el art. 21 como ya se explicó, y obligar al Congreso a expedir la nueva Ley GN y armonizar la legislación secundaria en un plazo determinado. También se establecieron transitorios para reubicar al personal militar comisionado a GN, y asegurar que permanecieran hasta por 5 años más las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública complementarias (modificación al Transitorio Quinto de la reforma de 2019, extendiendo de 2024 a 2028 el apoyo militar extraordinario). Esta reforma fue impulsada por el ejecutivo federal ante la imposibilidad de sostener legalmente la GN militar bajo el antiguo texto. Contó con apoyo de algunas fracciones opositoras (particularmente del PRI en el Senado), necesarias para lograr la mayoría calificada. Sin esa enmienda constitucional, la Ley de la GN 2025 hubiera sido claramente inconstitucional; con ella, se provee del andamiaje para justificar la militarización total.
2. Reforma Constitucional de 2024 (Seguridad Pública – Extensión FF.AA.): Paralelamente, en 2022-2023 se aprobó una reforma al artículo Quinto Transitorio de la reforma de Guardia Nacional de 2019, propuesta inicialmente por el PRI, para ampliar de 5 a 9 años el período en que el Ejército y la Marina pueden seguir realizando tareas

de seguridad pública en lo que se consolidaba la GN. Esta reforma se publicó en el DOF el reformando la Constitución (al ser transitorio de un decreto, tuvo el mismo peso). Fue muy controvertida porque originalmente se había pactado que las fuerzas armadas retornarían a cuarteles en 2024, pero con esta modificación se autorizaron hasta 2028. El argumento fue que la situación de violencia aún ameritaba su presencia. Este contexto es importante porque muestra que, incluso antes de la reforma de 2024, se amplió la puerta a la militarización por más tiempo. La Ley de la GN 2025 cierra el círculo haciendo permanente algo que en la narrativa previa era excepcional y temporal. Se pasa de “permitir militares en seguridad hasta 2028” a *“hacer a una institución militar el actor central de la seguridad indefinidamente”*.

3. Resoluciones recientes de la SCJN (2023): El año 2023 fue decisivo en el control judicial de la militarización. La SCJN resolvió varias acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales presentadas por legisladores de oposición y la CNDH contra leyes y actos relacionados con la GN:
 - a. Acción de inconstitucionalidad vs. reformas de 2022: En abril de 2023, la Corte invalidó por 8 votos contra 3 las reformas legales de septiembre 2022 que habían transferido el control operativo y administrativo de la GN de la SSPC a SEDENA. La sentencia – cuyos puntos resolutivos se publicaron en el DOF los días 25 y 28 de abril de 2023 – concluyó que el Congreso se extralimitó, pues alteró la esencia de la reforma constitucional de 2019 sin cambiar la Constitución; es decir, violó el artículo 21 (carácter civil) y el 129 (límites a la actuación militar en paz). Este fallo reestableció temporalmente la ficción de mando civil (aunque en la práctica, la GN siguió bajo Sedena vía un acuerdo administrativo, generando cierta incertidumbre jurídica que la propia Comisión de Justicia del Congreso reconoció). Fue un jalón de orejas del Poder Judicial al Ejecutivo y Legislativo oficialista.
 - b. Acción de inconstitucionalidad vs. facultades de inteligencia de la GN (2019): En septiembre y noviembre de 2023, la SCJN también invalidó diversos artículos de la Ley de la Guardia Nacional de 2019 y leyes conexas que habían sido impugnados en 2019-2020

por la CNDH. Según el dictamen del Congreso, hubo declaraciones de invalidez publicadas el *20 de septiembre y 23 de noviembre de 2023*. Si bien los detalles no se mencionan, se sabe que la Corte revisó temas como: la posibilidad de que GN realizara vigilancia encubierta preventiva sin orden judicial, la facultad de acceder a registros de comunicaciones sin mandamiento, y el uso de la fuerza letal. Es muy probable que las porciones invalidadas correspondan a operaciones encubiertas y entrega vigilada previstas en la ley original, así como algunas porciones del régimen de detención en flagrancia y colaboración con el MP que no alineaban con el debido proceso. La nueva ley, sin embargo, “reincorpora prácticas inconstitucionales” que la Corte había anulado, según denunció el presidente del PAN. Ejemplo: la geolocalización en tiempo real sin suficientes salvaguardas. La oposición acusó que eso fue reintroducido aprovechando la coyuntura de la reforma, lo cual podría interpretarse como una suerte de evasión del control constitucional: si la SCJN lo tumbó bajo la constitución vieja, cambio la constitución y lo vuelvo a poner. Este tipo de tensión marca el ambiente entre poderes.

- c. Controversia vs. acuerdo presidencial militar (2020): No hay mención en el dictamen, pero es relevante: el Presidente emitió en mayo 2020 un Acuerdo ordenando a las Fuerzas Armadas coadyuvar en seguridad pública hasta marzo 2024, con base en el transitorio de 2019. Varias ONG y senadores interpusieron amparos y controversias contra ese acuerdo por falta de regulación. La SCJN tardó en resolver y para cuando lo hizo (mediados de 2023), el tema se volvió parcialmente irrelevante porque ya se legislaba la reforma. Aun así, se llegó a argumentar que dicho acuerdo carecía de directrices de subordinación y por ello era inconstitucional. La lección es que la SCJN venía delineando la necesidad de marcos legales claros para participación militar. La Ley GN 2025 es la respuesta normativa, pero empuja la envolvente más allá de lo que la Corte originalmente habría tolerado.

En conclusión, el contexto muestra un pulso entre los Poderes: el legislativo-ejecutivo, con apoyo popular mayoritario, decidió cambiar la

Constitución para sortear las restricciones que la SCJN estaba poniendo a la militarización. Las resoluciones de la Corte en 2023 en cierta forma precipitaron la reforma de 2024, y esta a su vez permitió la Ley de 2025. No obstante, esto no significa que la tensión haya desaparecido. Es previsible que la oposición presente nuevas acciones de inconstitucionalidad contra aspectos concretos de la nueva ley (por violaciones a derechos fundamentales – materia en la que la SCJN *sí* puede pronunciarse aunque la estructura general sea constitucional). Por ejemplo, podrían impugnar artículos sobre vigilancia digital, argumentando violación al derecho a la privacidad (art. 16 constitucional) o sobre libertad de expresión en caso de monitoreo de redes, etc. También es posible que surjan amparos indirectos de ciudadanos espiados o afectados, que lleguen a tribunales colegiados y eventualmente a la Suprema Corte.

Este tire y afloja definirá el alcance real de la ley. Como fuere, la SCJN ya dejó precedente en 2023 de defensa de la naturaleza civil; habrá que ver si mantiene una postura protectora de derechos ante la “nueva normalidad” legal. La composición de la Corte también cambia (en 2025 habrá nuevos ministros), lo cual añade incertidumbre.

Por otro lado, el entorno político actual incluye la llegada de una nueva administración federal (2024-2030) que ha respaldado la continuidad de la estrategia de militarización iniciada por su antecesor. La presidenta en funciones (Claudia Sheinbaum) y su partido Morena ven la GN militar como pieza clave de la seguridad. La oposición, rumbo a elecciones futuras, ya ha tomado bandera en contra de la militarización. Esto implica que el tema de la Guardia Nacional se ha politizado enormemente. Las reformas de 2024 y la Ley 2025 se aprueban en un contexto de polarización político-electoral, donde seguridad y militarización son asuntos de debate público. A nivel internacional, México recibe críticas de organismos de derechos humanos de la ONU y la OEA, pero a la vez cooperación de EE.UU. que ha respaldado a la GN en operaciones antidrogas. Así que en geopolítica, este modelo también tendrá repercusiones (por ejemplo, condicionamientos en tratados o asistencia militar extranjera).

En resumen, la Ley de la GN 2025 no nace en el vacío: es la culminación de un proceso legal-político en el que se decidía el rumbo de la seguridad nacional. Las reformas constitucionales de 2024 fueron su cimiento, y las resoluciones de la SCJN de 2023 su catalizador. Ese contexto es indispensable para comprender por qué estamos donde estamos y qué posibles futuros ajustes podríamos ver (ya sea por nueva correlación de fuerzas o por pronunciamientos judiciales nacionales/internacionales).

Conclusiones y recomendaciones estratégicas

Conclusiones principales: La Ley de la Guardia Nacional de 2025 marca un parteaguas en la organización de la seguridad pública mexicana, consolidando un modelo militarizado que tiene implicaciones profundas a nivel constitucional, práctico y de derechos humanos. En el haber, la ley brinda coherencia jurídica a la realidad operativa de la GN, integra plenamente los recursos militares en la estrategia de seguridad y establece ciertas reglas de actuación e informes que pueden mejorar la planificación y seguimiento de sus actividades. También resuelve incertidumbres sobre el personal y abre la puerta a un uso intensivo de inteligencia para combatir al crimen organizado. Sin embargo, en el debe, la ley rompe con la tradición constitucional de seguridad civil, debilita controles democráticos y plantea riesgos serios: desde la posible erosión de garantías individuales (vigilancia masiva, fuero militar, uso de la fuerza) hasta la consolidación de un poder castrense difícil de contrarrestar en el ámbito político. En palabras de organizaciones civiles, *“se oficializa que la Guardia Nacional es una cuarta fuerza armada”*, lo cual pone a prueba el principio de supremacía civil y el respeto a los derechos humanos en México.

La confrontación con el artículo 21 constitucional se resolvió formalmente vía enmienda, pero subsiste un desafío de legitimidad y consistencia: el equilibrio entre la letra (ahora pro-militar) y el espíritu (originalmente pro-civil) de la Constitución. Todo ello en un contexto de violencia persistente que exige resultados en seguridad sin sacrificar el Estado de derecho. La efectividad de este modelo militarizado aún debe probarse – hasta ahora la militarización no ha reducido significativamente la

delincuencia –, y si falla, habrá comprometido valores democráticos sin lograr la paz.

En conclusión, nos encontramos ante una encrucijada estratégica: consolidar la Guardia Nacional militar como herramienta central de seguridad puede, a corto plazo, mejorar capacidades operativas y dar sensación de control; pero a mediano y largo plazo, sin contrapesos adecuados, puede socavar la institucionalidad civil, generar abusos y minar la confianza ciudadana. El éxito de esta reforma se medirá no solo en índices de criminalidad, sino en cómo se preservan los derechos y la democracia durante su vigencia.

Recomendaciones estratégicas: Dado el análisis expuesto, se proponen las siguientes líneas de acción para juristas, legisladores y tomadores de decisión, con miras a mitigar riesgos y encauzar la reforma dentro del marco democrático y de respeto a derechos:

1. Fortalecer la supervisión civil y la rendición de cuentas: Aunque la GN esté en SEDENA, es vital crear o reforzar mecanismos externos de control. Se recomienda:
 - a. Establecer por ley (o reglamento) un Consejo Civil de Seguimiento de la GN, integrado por expertos, académicos y representantes ciudadanos, que reciba informes periódicos, pueda hacer recomendaciones y funja como observador independiente de las operaciones de la GN.
 - b. Dotar al Senado de mayores atribuciones en el control parlamentario: por ejemplo, facultarlo expresamente para citar a comparecer al Comandante de la GN o al Secretario de la Defensa para responder por el informe anual. Esto podría lograrse mediante una reforma a la Ley Orgánica del Congreso o a la Ley de la GN misma, detallando procedimientos de evaluación del informe y consecuencias (por ejemplo, poder emitir votos de no satisfacción que obliguen a medidas correctivas).
 - c. Garantizar la transparencia presupuestal de la GN: así como la GN civil estaba sujeta a informes de gasto público, SEDENA debe publicar desgloses específicos del presupuesto de la GN (personal, equipo, operaciones) y someterlos a auditoría anual por la

Auditoría Superior de la Federación. Para ello, un acuerdo interinstitucional o lineamientos de la Secretaría de Hacienda podrían exigir separabilidad contable de los recursos de GN dentro de Sedena.

2. Asegurar el respeto a los derechos humanos en la práctica:
 - a. Fortalecer la Unidad de Asuntos Internos de la GN dotándola de independencia funcional, presupuesto propio y personal civil calificado en investigación de violaciones de derechos. Incluso podría evaluarse que esta Unidad dependa orgánicamente de la Secretaría de Gobernación o SSPC, para darle imparcialidad, aunque sus recomendaciones se apliquen en Sedena. Debe contar con protocolos claros de atención a quejas ciudadanas, protección a denunciantes dentro de la fuerza y coordinación con la CNDH.
 - b. Implementar un programa intensivo de capacitación en derechos humanos, uso de la fuerza y procedimientos policiales para todos los elementos de la GN, nuevos y antiguos. Esto en cooperación con la CNDH, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU y organizaciones especializadas. Convertir en obligatorios ciertos cursos y certificaciones para ascender en la GN en materia de respeto a derechos.
 - c. Emitir reglas claras para que cualquier delito cometido por elementos de GN en agravio de civiles sea investigado por la Fiscalía civil. Un convenio entre la Secretaría de la Defensa y la FGR podría delinear que, ante denuncias de abuso o delitos de derechos humanos, la jurisdicción se remita sin dilación a autoridades civiles. Esto para cumplir con estándares internacionales y evitar doble jurisdicción.
 - d. En el ámbito de vigilancia e inteligencia, conformar un grupo supervisor interinstitucional (por ejemplo, con miembros del Poder Judicial, IFAI/INAI, y expertos técnicos) que revisen aleatoriamente las intervenciones de comunicaciones efectuadas, para verificar que cuenten con órdenes válidas y que la información obtenida no se use indebidamente. También impulsar en el Congreso una Ley de Inteligencia que regule transversalmente estas actividades con salvaguardas (hoy dispersas en varias leyes).

3. Preservar y fomentar la construcción de policías civiles fuertes: La GN militar no debe convertirse en sustituto absoluto de las corporaciones civiles. Se recomienda un enfoque dual:
 - a. Impulsar desde el Ejecutivo federal un plan de fortalecimiento policial civil 2023-2030 que incluya inversión en academias, mejora salarial, depuración y profesionalización de policías municipales y estatales. Aprovechar el periodo de relativa mayor seguridad que puede brindar la GN para reconstruir las instituciones civiles, con miras a que en el futuro, puedan asumir de nuevo la primera línea de seguridad pública.
 - b. Delimitar las funciones de la GN en la legislación de forma que los asuntos estrictamente comunitarios (violencia familiar, conflictos vecinales, policía de proximidad) queden a cargo de instancias civiles locales, apoyadas en subsidiariedad por GN solo cuando sea indispensable. Esto mantiene un espacio de acción civil y evita la militarización de toda la esfera del orden público.
 - c. Evaluar periódicamente (cada año o dos) los resultados de la GN versus policías locales en control de delitos, para reorientar estrategias. Si en ciertos estados la policía estatal demuestra mejoría, considerar replegar gradualmente a la GN de esas tareas, concentrándola donde no haya más remedio. La militarización no debe ser homogénea si no es necesaria en todos lados.
4. Protección de la gobernabilidad democrática:
 - a. Reiterar institucionalmente el compromiso con la no deliberación política por parte de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, el Presidente de la República y la SEDENA podrían emitir directivas claras prohibiendo participación activa de personal militar/GN (aun con licencia) en actos proselitistas, y enfatizando la neutralidad electoral. Además, observar cuidadosamente casos de militares o guardias que pidan licencia para candidaturas, para evitar que la corporación en su conjunto se incline hacia alguna facción política.

- b. Robustecer los contrapesos judiciales: Es recomendable que la SCJN, a través de sus sentencias futuras, establezca líneas rojas que ni la nueva ley ni la actuación de la GN pueden cruzar. Por ejemplo, un precedente judicial podría determinar que la frase “carácter civil” remanente en la Constitución implica que la dirección estratégica (SSPC) debe tener capacidad real de incidencia, o que ciertas conductas (p. ej. labores de investigación de delitos del orden común) no pueden ser realizadas por GN. Estas orientaciones serían guías importantes. Para ello, litigantes estratégicos deberán llevar casos adecuados ante la Corte.
 - c. Involucrar a la sociedad civil y academia en la evaluación de la política de seguridad. Se pueden crear observatorios ciudadanos que publiquen reportes semestrales sobre la actuación de la GN (número de enfrentamientos, quejas de derechos, etc.) y los compartan con el Congreso y la opinión pública. La transparencia y escrutinio público son antídotos contra cualquier deriva autoritaria.
 - d. En el plano internacional, aprovechar las misiones de asistencia (por ejemplo, de la ONU o USAID) para implementar mejores prácticas de control civil sobre militar. México podría invitarlos como asesores en la transformación doctrinal de la GN, o incluso establecer un panel consultivo con expertos de países que han vivido procesos similares (Colombia, por ej., que militarizó por años la seguridad pero ahora intenta retornar a lo civil en parte).
5. Revisiones legales posteriores: Dado que esta ley fue aprobada rápidamente, es recomendable que la próxima legislatura realice una revisión exhaustiva de su funcionamiento en un plazo prudente (2 o 3 años). Con base en los resultados, debería considerarse:
- a. Introducir enmiendas para corregir disposiciones problemáticas (por ejemplo, acotar más las causales de intervenciones de comunicaciones, o reforzar la participación del Senado en nombramientos del Comandante de GN para darle aval civil).
 - b. Si la situación de seguridad mejora, plantear una hoja de ruta para desmilitarizar parcialmente la GN en el futuro, devolviendo ciertos mandos a civiles, bajo otra arquitectura. Esto suena lejano ahora, pero en estrategia, conviene tener un plan de salida de la

excepcionalidad militar si las condiciones lo permiten, para restaurar el equilibrio constitucional original gradualmente.

En síntesis, la recomendación estratégica central es no bajar la guardia en el control democrático de la nueva Guardia Nacional. La ley ya es un hecho; ahora corresponde moldear su aplicación con base en los valores constitucionales y garantizar que sirva realmente a la seguridad de la ciudadanía sin derivar en excesos. Como señaló un legislador, *“el supuesto control parlamentario es meramente decorativo”* – eso puede cambiarse si los poderes civiles ejercen con determinación las facultades que aún tienen. La meta debe ser que la GN, aun militar, actúe con transparencia, legalidad y respeto a los derechos, rindiendo cuentas al pueblo a través de sus representantes.

Finalmente, es importante monitorear los indicadores de violencia y abusos tras la implementación de esta ley. Si en un plazo razonable no se observan mejoras sustanciales en la seguridad pública, o si por el contrario aumentan las violaciones de derechos, se deberá reconsiderar el camino emprendido. La seguridad duradera solo se alcanza en un Estado democrático cuando las instituciones, además de eficaces, son legítimas y están subordinadas al imperio de la ley. Ese debe ser el norte que guíe cualquier ajuste futuro a la Guardia Nacional y a la política de seguridad en México.

Fuentes consultadas:

- Legislación y dictámenes oficiales (Diario Oficial de la Federación, Dictamen de Comisiones del Congreso);
- pronunciamientos de actores políticos (PAN, Morena, MC);
- análisis periodísticos y de organizaciones civiles (Aristegui Noticias, Canal del Congreso, Article 19, R3D);
- Jurisprudencia relevante de la SCJN e instrumentos internacionales de derechos humanos, según lo expuesto en el texto. Se observaron cuidadosamente las reformas constitucionales de 2024 y las sentencias de la SCJN de 2023 que sirvieron de marco para el análisis.

Todas las recomendaciones se formulan con base en dichos insumos y mejores prácticas en la materia.

La *Revista Jurídica Mexicana* se terminó de formar en PDF en el mes de julio de 2025, por el Centro de Análisis y Desarrollo del Derecho, A.C., bajo la supervisión técnica editorial de Gema Teresa Ghayad Curi. Se distribuyó por medios cibernéticos.



CENTRO DE
ANÁLISIS Y
DESARROLLO
DEL DERECHO