



# **Universidad Nacional Autónoma de México**

## **Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

### **“El Estado ante la delincuencia organizada: Criminalidad policial y seguridad pública en México, 1995 - 2014”**

TESIS

que para optar por el grado de  
**Maestro en Estudios Políticos y Sociales**

Presenta el Licenciado  
**José Alberto Nochebuena Miranda**

Tutora:  
**Dra. Jacqueline Peschard Mariscal**  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Dr. Luis Alejandro Astorga Almánza** (Comité Tutor, IIS UNAM)  
**Dr. Fernando Vizcaíno Guerra** (Comité Tutor, IIS UNAM)  
**Dr. Jorge Ernesto Bartolucci Incico** (Sinodal, IISUE UNAM)  
**Dr. Marco Arellano Toledo** (Sinodal, FCPyS UNAM)



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por haberme becado para la realización de esta investigación mediante su programa de apoyos al posgrado.

Este trabajo no habría podido realizarse sin la asesoría y comentarios de los miembros de mi comité tutor, docentes y colegas. Quisiera destacar el apoyo que se me ha brindado desde el seminario “tráfico de drogas ilegales: sociedad, cultura y política” impartido por el Dr. Luis Astorga Almanza, a quien le agradezco la revisión de los borradores de este trabajo, críticas y sugerencias de correcciones ya sea con su asistencia y participación en mis coloquios, en sesiones de seminario o por medios electrónicos. De igual forma, el conocimiento experto del Dr. Astorga en cuanto al tráfico de drogas ilegales y delincuencia organizada en México ha sido un referente primordial para comprender el objeto de estudio aquí abordado, fundamentalmente en cuanto a la relación entre el Estado y el campo del tráfico de drogas ilegales ampliamente estudiada por el Dr. Astorga (por lo menos desde hace más de veinte años) tanto en la actualidad como en el régimen autoritario en México. La revisión e incorporación de estos avances en la investigación científica del Estado fueron decisivas para el presente trabajo.

También agradezco las sesiones de asesoría, observaciones y apoyo de mi tutora, la Dra. Jacqueline Peschard, las inolvidables lecciones de metodología y lógica de la investigación social del Dr. Jorge Bartolucci, el seguimiento de mis avances en el seminario de tesis del Dr. Fernando Vizcaíno, así como la lectura y críticas al borrador del presente trabajo por parte del Dr. Marco Arellano Toledo.

De igual forma, agradezco al Dr. Manuel Perló Cohen tanto por las lecciones en teoría y práctica de la investigación social que me ha brindado como por su apoyo mientras me desempeñé como becario del Instituto de Investigaciones Sociales desde 2014.

Por último, quisiera poner en relieve el apoyo de mi familia y amigos, comenzando por mis padres, mi hermano mayor, Alejandro, y mi hermana Gabriela Velina quienes, en diversas ocasiones y mientras compartíamos mesa, fungieron como “asesores de tesis en las sombras”, escuchándome y comentando mi trabajo, al igual que Carolina Sánchez, Edgar David Vega, Abraham González Montañó y mis colegas de maestría Brayant Vargas, Paola Pacheco, Miriam Martínez, Mónica Linares, Laura Ferro, Alejandra Cruz, Fermín Ruíz, Cuauhtémoc Guerrero, Rubén González, Sara Alcay, Manuel González, Verónica Sicilia, Marina Pantoja, Yvette Olvera y Mariana Escalante.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>Capítulo 1. Hacia una sociología del Estado</b> .....	<b>9</b>
1.1 ¿QUÉ ES EL ESTADO? WEBER COMO PUNTO DE PARTIDA.....	10
1.1.1 <i>El Estado como campo estratégico</i> .....	13
1.1.2 <i>Cualidad paradójica del Estado</i> .....	17
1.2 LITERATURA SOBRE CRÍMENES POLICIALES .....	22
1.3 METODOLOGÍA CUALITATIVA .....	29
<b>Capítulo 2. Crímenes policiales y régimen para el combate a la delincuencia organizada 1985 - 1996</b> .....	<b>35</b>
2.1 EL PROBLEMA EN EL RÉGIMEN AUTORITARIO .....	35
2.2 DELINCUENCIA POLICIACA CONTRA EL ESTADO.....	45
2.3 APARICIÓN DE LA “DELINCUENCIA CONTRA LA SALUD” DESDE LAS REFORMAS PENALES.....	49
2.4 CONSOLIDACIÓN DEL GÉNERO “DELINCUENCIA ORGANIZADA” EN EL RÉGIMEN.....	55
<b>Capítulo 3. Coordinación, certificación y mando único policial</b> .....	<b>71</b>
3.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COORDINACIÓN POLICIAL.....	71
3.2 “GUERRA CONTRA LA DELINCUENCIA” ¿Y CONTRA LAS POLICÍAS?: LA CUESTIÓN DE LA CERTIFICACIÓN POLICIAL 85	
3.3 VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN LA “GUERRA” CONTRA LA DELINCUENCIA .....	95
3.4 INICIATIVA DE MANDO ÚNICO DE 2010.....	105
<b>Capítulo 4. El Estado mexicano ante la crisis de iguala: tendencias de centralización policial....</b>	<b>112</b>
4.1 LA CERTIFICACIÓN Y LOS CONVENIOS DE MANDO ÚNICO A PRUEBA.....	112
4.2 “INFILTRACIÓN” DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL CASO IGUALA .....	117
4.3 LA “VERDAD HISTÓRICA” EN DISPUTA .....	124
4.4 INICIATIVA DE POLICÍAS ESTATALES ÚNICAS .....	138
<b>Conclusiones</b> .....	<b>147</b>
CRÍMENES POLICIALES Y SISTEMA NACIONAL DE POLICÍA 1995 - 2014.....	147
FRONTERAS ESTADO-DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO LÍMITES EN DISPUTA .....	152
HACIA UNA DISTINCIÓN ENTRE PODER Y APARATO DEL ESTADO .....	155
<b>Bibliografía</b> .....	<b>161</b>
<b>Fuentes</b> .....	<b>166</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>173</b>
<b>Formación y cambios del problema de investigación</b> .....	<b>187</b>

# Introducción

¿Cuál es la relación del Estado con la sociedad? ¿Se trata de una relación de autonomía, reciprocidad o subordinación del primero con respecto a la segunda? ¿En la actualidad es inoperante una definición del Estado como estructura que monopoliza la coacción física legítima en un territorio determinado? ¿Los sistemas de reglas emanados de lo social se sobreponen a los del Estado, subvirtiendo la lealtad y obediencia de su personal?

Estas cuestiones se han situado en el centro del debate de la teoría del Estado desde dos perspectivas relativamente contemporáneas: por un lado, aquella que centra sus observaciones tanto en la existencia de un núcleo del Estado como en las intervenciones del mismo sobre lo social, típica en neomarxistas como Nicos Poulantzas o en los académicos que han llamado a *traer de vuelta el Estado* (Skocpol, 1985) y, por otro lado, una que ha propuesto *desagregar el Estado* (Migdal *et al*, 2001, 2004 & 2007), concibiéndolo como una entidad contradictoria en sí misma y en contienda frente a otros sistemas de reglas sociales<sup>1</sup>.

Por más teórica y elevada que parezca esta cuestión, es sorprendente que haya trascendido los límites del debate académico haciéndose presente, por ejemplo, en la discusión pública de México tras la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de

---

<sup>11</sup> Tanto en uno como en otro caso el punto de partida es Weber; Theda Skocpol señala: “Weber sostenía que los Estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de los territorios y las personas que en ellos habitan. Las organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo del Estado (...) Ciertamente, en esta perspectiva el Estado no lo es todo; también otras organizaciones y agentes modelan las relaciones sociales y la política (...) pero esta perspectiva weberiana del Estado exige que veamos en él mucho más que un simple foro en el que grupos sociales formulan demandas y emprenden luchas políticas” *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research in Bringing the State Back in* de Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (editores) (Cambridge, Cambridge University Press, 1985 [2002]), p. 7-8. En contraste, Migdal afirma que la definición de Weber es sólo un tipo ideal, y que tiene al Estado trabajando a toda máquina [has the state firing on all cylinders]: “el supuesto de que sólo el Estado crea o debería crear reglas, y que sólo el mantiene o debería mantener los medios de violencia para hacer que la gente obedezca esas reglas, minimiza y trivializa la rica negociación, interacción y resistencia que ocurre en toda la sociedad humana entre múltiples sistemas de reglas. Plantea una sociedad humana donde una organización increíblemente coherente y compleja ejerce una extraordinaria hegemonía de pensamiento y de acción sobre el resto de las formaciones sociales que se intersectan en ese territorio” *State in society, studying how states and societies transform and constitute in one another* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001) p. 14-15.

Ayotzinapa<sup>2</sup> el 26 y 27 de septiembre de 2014, crímenes atribuidos por parte de la Procuraduría General de la República (una de las principales instituciones de procuración justicia e investigación criminal del Estado Mexicano) al grupo delincencial “Guerreros Unidos” “infiltrado” en las policías y en las autoridades municipales, cuyo móvil residió en confundir a los estudiantes con un grupo criminal antagónico o “los contras” que se dirigían a disputarles la “plaza” (PGR, 2016: 60 y 137).

Frente a estos resultados, las investigaciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la CIDH (2016), de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (2016b) y de periodistas como Anabél Hernández (2016), se dirigen a señalar la participación de fuerzas federales en los crímenes cometidos contra los normalistas, planteando ya sea la probabilidad o la incertidumbre de que el caso Iguala sea un caso de violencia ilegal-centralizada de Estado y no sólo por parte del crimen organizado “infiltrado” en las policías de los municipios de Iguala, Huitzucó y Cocula, Guerrero.

Así, problemas relacionados tanto con la llamada delincuencia organizada como con crímenes policiales en el México contemporáneo han traído de vuelta el Estado planteando ya sea su poder con respecto a la sociedad (Skocpol, *et al*: 1985, Poulantzas: 2005 [1978] y 2009 [1968]) o su “abstracción mitificada” lo cual, llevado al extremo, significa que no tiene la importancia que se le asigna, siendo una estructura limitada y rebasada por diversos poderes sociales (Foucault, citado en Migdal, 2001: 18). En medio de este debate se

---

<sup>2</sup> Especialmente en el debate que, desde la presa mexicana, libraron académicos mexicanos sobre la desaparición forzada de los normalistas, por un lado, con la postura de la investigadora del CIDE María Amparo Casar dirigida a condenar la concepción de los crímenes de Iguala como “crímenes de Estado”: “Calificar los terribles sucesos de Ayotzinapa como crimen de Estado es un error, es producto de la ignorancia, de la deshonestidad intelectual”. “[¿Crimen de Estado?](#) *Excelsior*, 12 de noviembre de 2014. En respuesta, el abogado Santiago Corcuera respondió a Casar que el caso Iguala si era un crimen de Estado con base, supuestamente, en la “ciencia jurídica”, aunque más bien en el Artículo 2 de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada*. “#FueElEstado. Respuesta a María Amparo Casar”, *Borde Jurídico*, 16 de noviembre de 2014. Contra Corcuera, Martín Vivanco señaló: “los abogados como Corcuera, y algunos politólogos tienen un [sic] imagen de un Estado monolítica, por demás vetusta y anacrónica. Siguen rezando la fórmula de Weber que definió al Estado como ese gran detentador del monopolio de la fuerza. Pero no es así. Joel S. Migdal ha puesto el dedo en la llaga desde hace tiempo y, a través de su trabajo, ha mostrado como el Estado es un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de la violencia y por las prácticas reales de sus múltiples partes” “[Casar vs Corcuera: Sobre la responsabilidad del Estado en Ayotzinapa](#)”. *La Silla Rota*, 29 de noviembre de 2014.

encuentra la teoría del Estado en la sociedad de Joel S. Migdal, cuya proposición fundamental sugiere que el *Estado es una estructura presentada por sus dirigentes como una estructura unificada, racional y homogénea pero que, en sus prácticas, puede reforzar o contradecir esta representación, integrando actores adscritos a otros sistemas de reglas procedentes de la sociedad, mismos que pueden llegar a subvertir en forma velada o abierta las ordenaciones estatales* (2011 [2001], 29 y 44).

Proposición que se corresponde relativamente con la amplia literatura existente sobre la policía desde una mirada sociológica, especialmente en lo que respecta al estudio del fenómeno de la desviación y crímenes policiales (Portel, *et al.*, 2009; Frölingh, 2005; Hubert, 2002; Kutnjak, 2003; Punch, 2000; Roebuck & Baker, 1974), cuestión referida tanto a la autonomía en el ejercicio de la coacción física de Estado que pueden presentar este tipo de personal (Rivera, 2010; Pinheiro, 2009; Davis, 2006; Martínez, 1998; Martín, 1992; Torrente, 1992; Punch, 1978) así como a su vinculación con otro tipo de actores y relaciones sociales procedentes incluso de los ámbitos ilegales de lo social (Astorga, 2015; 2007 & 2000; Aguayo: 2014; Pulido, 2015; Eaton, 2008; López Portillo: 2000; Niblo, 1999).

Por lo antes expuesto el propósito del presente trabajo es corroborar la teoría del Estado como una estructura presentada desde diversos discursos sociales, principalmente de sus dirigentes, como unificada y coherente pero que, a la par, está integrada por prácticas que pueden reforzar o subvertir dicha representación en la medida en que el Estado encuentra presiones desde la sociedad, fronteras borrosas y la posibilidad de enfrentar la dominación por otras organizaciones sociales, poniendo atención en sus partes en vez de lo que se considera como el “pináculo del poder” (Migdal, Kholi, Shue, 2007: 3). Como material empírico para observar esto, en la presente investigación se consideran las transformaciones que ha tenido el Estado mexicano en su sistema nacional de policía en relación a crímenes policiales y en un contexto de preocupación gubernamental por las organizaciones de traficantes de drogas ilegales, desde mediados de los años ochenta hasta la actualidad.

¿Por qué las transformaciones del sistema policial de México entre 1995 y 2014? Las acciones del Estado mexicano contra la delincuencia organizada<sup>3</sup> han sido, al menos, de tres tipos: contra la inseguridad producto de la lucha que organizaciones criminales libran entre sí por el control de territorios, rutas de tránsito y negocios, lo cual puede llegar a darse en forma extremadamente violenta; la ofensiva de las fuerzas de seguridad del Estado contra esta clase de organizaciones, desde operativos de incautación de armas, captura y abatimiento de sus integrantes, confiscación de bienes, etcétera, y, finalmente, la *lucha del Estado contra sí mismo* (Aguayo y Manaut, 2017: 368; Schedler, 2015; Morris: 2012; Astorga, 2015b & 2007).

Unos de los muchos registros documentales de este conflicto interno del Estado ante la delincuencia organizada son las iniciativas presidenciales y procesos legislativos en materia de seguridad pública, en la medida en que muestran cómo los principales gobernantes y tomadores de decisiones interpretan esta cuestión y proponen cambios para incidir sobre ella, así como arrojar luz sobre la tensión entre una imagen unificada, coherente y racional del Estado frente a las prácticas que lo componen.

Por ende, se procede a examinar cuatro procesos legislativos, sus principales actores y el contexto en el que actúan con respecto a las siguientes iniciativas de Ley: La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobada en 1995, la de mismo nombre del año 2008, la iniciativa de Ley de Mando Único del año 2010 y, finalmente, la Iniciativa de Ley de Policías Estatales Únicas de 2014. Se examinan las iniciativas antes referidas porque, desde la aparición de la Constitución Política de México en 1917, son las únicas reformas o iniciativas de ley que se han planteado con respecto al sistema nacional de policía<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Aparecida como “género” de delitos en la legislación mexicana en forma integral en el año 1996 con la entrada en vigor de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, definida como una “organización de tres o más persona, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”, ilícitos dentro de los que se encuentra el tráfico de drogas ilegales o *delitos contra la salud*. Su tipificación en México y su delimitación a nivel nacional es reciente “y sigue en vías de ser precisada”. Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Seguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, (México, Grijalbo, 2015), p. 153.

<sup>4</sup> Con excepción de la presentada al Senado por Manuel Vázquez en 1935, con el respaldo de la policía de Tampico, para que estas fuesen inamovibles.



La metodología de la presente investigación es netamente cualitativa, concibiendo al Estado como un marco de significados, normas y poder, es decir, una *textura de sentidos*, producto de la acción social. A este respecto, la labor del investigador social consiste en comprender –parafraseando a Alfred Schutz- “qué significa el mundo social para el actor observado y qué sentido le asigna a su actuar dentro de él” (1974: 20). Como fuentes documentales se examinan, principalmente, exposiciones de motivos de los presidentes de la República, diarios de debates y dictámenes de Comisiones de la Cámara de Diputados y Senadores, informes de organizaciones independientes, de partidos políticos, gobiernos, estadísticas oficiales y hechos reportados por algunos medios informativos. Esto a fin de conocer los motivos declarados de los actores para entender sus propuestas de reforma del sistema policial y, más importante aún desde el punto de vista sociológico, intentar construir posibles explicaciones del por qué propusieron y, en su caso, aprobaron estos cambios, cristalizándolos en la zona institucional del Estado, es decir, de reglas escritas de observancia obligatoria para toda la burocracia policial.

Los límites de esta indagación residen en los problemas a la hora de estudiar la relación Estado-delincuencia organizada en la medida en que suele estar caracterizada por actores tendencialmente cerrados a brindar información por la naturaleza ilícita de sus actividades y relaciones (Schedler, 2015; Astorga, 2000), especialmente en el caso de los crímenes policiales, fenómenos sociales complicados de estudiar, en primer lugar por la dificultad de obtener fuentes consistentes debido a la naturaleza intrínseca de todo cuerpo policial, que es la secrecía y solidaridad entre sus miembros, así como las motivaciones específicas de ciertos actores para poner en relieve un crimen policial determinado. Un estudio de N grande o, incluso, de trabajo de campo en esta materia son, sin lugar a dudas, esfuerzos arduos tanto en sentido metodológico como operativo; sin embargo, a partir de la observación de algunos casos, es posible construir inferencias así como poner a prueba algunas teorías principalmente relacionadas con la autonomía relativa del personal policial en el ejercicio de la coacción física de Estado. De tal manera que se consultan fuentes a las que sí es posible acceder y –ciertamente- dan cuenta de un proceso social interesante y que puede ser objeto de una *comprensión* sociológica del Estado en cuanto a crímenes

policiales, principalmente reportes oficiales de casos de violaciones graves a derechos humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México entre 1992 y 2014.

En el capítulo primero, se comienza con una reflexión teórico-metodológica dirigida hacia cuestiones de envergadura; en primer lugar, la definición de Max Weber sobre Estado como “monopolio de la coacción física” y la forma en que destacados teóricos del Estado han problematizado esta definición complementándola, como en el caso de Bourdieu que añade la cuestión del monopolio de la coacción simbólica (2014), integrándola a sus análisis, como Poulantzas (2005 [1978]) al referirse a los límites del Estado con respecto a la ley y al problema de la razón de Estado, o criticándola, como en el caso de Migdal (2011 [2001]) que considera que Weber “tiene al Estado trabajando a toda máquina”. Esto en aras de poner a prueba un *tipo ideal* o *modelo teórico* que concibe el Estado como una entidad contradictoria en sí misma, cuya imagen difiere de sus prácticas y, habitualmente, estas últimas subvierten a la primera. De tal manera que, al final de este capítulo, se hace explícito el proceder metodológico de la investigación.

En el capítulo segundo se ofrece una breve reconstrucción tanto de los antecedentes como del contexto al que se afrontaron los principales actores que impulsaron cambios jurídico-políticos en materia de crímenes policiales y seguridad pública, así como en materia de tráfico de drogas ilegales y delincuencia organizada, en el México de fines del siglo XX. A este respecto, el presente trabajo se apoya de la literatura especializada y, posteriormente, se ofrecen las evidencias halladas en los documentos del proceso legislativo de estos cambios jurídico-políticos del Estado mexicano que derivaron en la consolidación del género legal de delincuencia organizada.

En el capítulo tercero se entra al análisis del problema central: comprender la institucionalización de la coordinación policial con la discusión y aprobación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995), a Iniciativa del presidente Ernesto Zedillo, y después con las reformas a esta institución tras la alternancia partidista, donde destaca la introducción de la obligatoriedad de la certificación policial en el año 2008.

Reformas del sistema nacional de policía conformadas en el marco del combate a la delincuencia organizada así como en medio de diversos crímenes policiales relacionados con violaciones a derechos humanos y establecimiento de relaciones del personal policial con actores del campo criminal. Serie de problemas de los que emergió la Iniciativa de Mando Único de 2010.

En el capítulo cuarto, se examinan las tendencias hacia la centralización del sistema nacional de policía con la presentación de la Iniciativa de Ley de *Policías Estatales Únicas* enviada en 2014, cuyo antecedente directo fue uno de los crímenes cometido por fuerzas de seguridad del Estado de mayor impacto negativo sobre la legitimidad de un presidente en los últimos tiempos: los crímenes cometidos contra estudiantes de Ayotzinapa el 26 y 27 de septiembre de 2014. El análisis se despliega en dos niveles: por un lado, hacer esfuerzos para comprender las motivaciones de los discursos que atribuyen los crímenes de Iguala ya sea a la delincuencia organizada “infiltrada” en las instituciones o al Estado “criminal-represor” y, por otro lado, comprender las acciones gubernamentales dirigidas a consolidar el predominio del sistema de reglas del Estado sobre otros con la presentación de la Iniciativa de Policías Estatales Únicas.

Finalmente, en las conclusiones se exponen los resultados de contrastar el modelo teórico o *tipo ideal* con el material empírico examinado, abordando los posibles aportes del estudio en cuanto a la lucha del Estado contra el Estado ante la delincuencia organizada en México para la teoría del Estado en la actualidad.

## Capítulo 1. Hacia una sociología del Estado

“El Estado es una entidad contradictoria que actúa contra sí misma. Entender la dominación, entonces, requiere dos niveles de análisis, uno que reconoce la dimensión corporativa y unificada del Estado –su totalidad expresada en su imagen, y uno que *desmantela* esta totalidad para examinar las prácticas y alianzas reforzadoras y contradictorias de sus distintas partes (...) prácticas de muchas partes o fragmentos laxamente conectados”

*Joel S. Migdal*

Salta a la vista que uno de los clásicos de la sociología más recuperados a propósito de los retos que actualmente afronta el Estado mexicano con respecto a la delincuencia organizada sea, ni más ni menos que, Max Weber (Schedler, 2015<sup>5</sup>; Trejo y Ley, 2016), especialmente en referencia a su célebre definición de Estado como “monopolio de la coacción física legítima”. No obstante, los puntos primordiales de la *sociología del Estado* de Weber también delinear una perspectiva compleja de esta estructura social, especialmente cuando este autor hace alusión de los conceptos de poder, dominación y legitimidad.

Por tales motivos, en el presente capítulo se retoman algunas consideraciones primordiales sobre el Estado desde la obra de Weber y cómo autores de diversas corrientes teóricas han partido de la definición de Estado como “monopolio de la coacción física” a fin de tomarlo como objeto de estudio; tal ha sido el caso de Bourdieu, Poulantzas, Skocpol y, recientemente, de toda una serie de académicos encabezados por Joel S. Migdal y su enfoque del *Estado en la sociedad*.

---

<sup>5</sup> Entre los académicos que retoman actualmente a Weber se encuentra Andreas Schedler (2015) en cuyo libro *En la niebla de la guerra, los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, se puede leer: El Estado moderno aspira a monopolizar la violencia. Nunca lo logra de manera perfecta. No hay sociedades sin violencia criminal. En los intentos estatales para monopolizar la fuerza legítima hay grados de éxito –pero también de fracaso. Cuando surgen organizaciones privadas que ejercen la violencia criminal de manera masiva, sabemos que el Estado ha fracasado. Cuando no logra proteger a sus ciudadanos de la violencia sistemática que ejercen sus ciudadanos, su fracaso generalmente tiene dos caras: no tiene la capacidad de proteger a las víctimas y no tiene la voluntad de hacerlo” (México, CIDE: 2015: 170)

## 1.1 ¿Qué es el Estado? Weber como punto de partida

Para Weber el Estado, antes que cualquier otra cosa y al igual que otro tipo de *estructuras conceptuales de naturaleza colectiva*, constituye, en primer lugar, un *entrelazamiento de acciones* de personas individuales y, en segundo lugar, una *representación que en parte existe y en parte se presenta como deber ser en la mente de hombres concretos* (2002: 12). Esta definición permite aplicar, en el análisis del Estado, toda la serie de herramientas metodológico-conceptuales de la sociología comprensiva, es decir, de análisis de acciones sociales basadas en el esquema motivaciones-medios-fines.

En lo que respecta a la concepción del Estado como *entrelazamiento de acciones*, es imprescindible señalar las definiciones weberianas de *poder*, definido como “la capacidad de imponer la voluntad propia pese a la resistencia del otro” y *dominación*, concebida como la “capacidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)” (2002: 170), misma que descansa en diversos motivos (racionales con arreglo a fines o afectivos), así como en la creencia de su *legitimidad*, es decir, en un orden dotado del “prestigio de ser obligatorio y modelo (...) la validez de un orden está únicamente en aquella probabilidad de orientarse por esta representación” (2002: 25-26), lo cual condiciona el que los mandatos emitidos por parte de cierta autoridad dotada de *poder* sean *obedecidos*. Una dominación legítima, por tanto, reside en creer en *el derecho de mando del dominante y el deber de obediencia del dominado* a partir de una acción racional con arreglo a fines, una acción emotiva o bien, parte de ambas<sup>6</sup> (Loza, 2008, 32-33).

---

<sup>6</sup> Esta es una definición estricta del concepto de legitimidad. La teoría política clásica ha observado diversas formas de en que un orden determinado adquiere legitimidad (motivaciones para creer en la validez de un orden establecido tanto con arreglo a fines racionales como emotivos-afectivos), ya sea la procuración de la utilidad (Aristóteles), el miedo (Maquiavelo), la voracidad y su restricción autointeresada (Hobbes), la conversión racional de la fuerza en derecho (Rousseau), la obtención de beneficios económico-materiales (Poulantzas), el “amor” al Príncipe, la creencia en el derecho divino y el linaje, la emoción colectiva (Durkheim) o fuertes motivos de miedo y esperanza (Weber). La teoría social del siglo XX partió de esta misma distinción; la lista de académicos sería larga, por ejemplo Almond y Verba (1963), Lipset, quien advirtió la fragilidad del respaldo pragmático de los gobernados o Easton, que vinculó el apoyo específico al juicio instrumental y el difuso a lazos de lealtad y afecto. En la actualidad, los estudios sobre la legitimidad de un régimen han hecho a un lado el autointerés o la utilidad instrumental, ampliando el concepto a cualquier forma de apoyo político,

El Estado constituye una “relación de obediencia de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: *considerada* legítima)” (2002: 1057; Citado también en Migdal, 2011 [2001]: 30) realizada por un cuerpo especializado de agentes que fundan una compleja maquinaria, producto de una prodigiosa división del trabajo en la que el “soberano” o “persona puesta a la cabeza” ejerce la dominación emitiendo toda una serie de mandatos cuya probabilidad de que sean obedecidos por parte del resto del cuadro administrativo estatal (ya no digamos por parte de los gobernados) reside en la *legitimidad* de su autoridad (legal, carismática y/o tradicional), en los medios materiales necesarios para ejecutar dichos mandatos, así como en la retribución y en el honor social que se lleva el funcionario público (2002: 1058).

Referirse al Estado es referirse a una comunidad política cuyos mandatos y ordenaciones se encuentran sujetos a la *probabilidad* de que encuentren obediencia entre los miembros de la *burocracia profesional*, es decir, entre un conjunto de personas de quienes se espera el “cumplimiento de un mandato determinado en virtud de ciertas actitudes arraigadas de manera pronta, simple y automática” o, en otras palabras, *disciplina*; dominación condicionada por *motivos poderosos de miedo y esperanza* (Weber , 2002: 1057). Quizás por estas razones Weber guardaba una especial atención por el cuerpo de funcionarios públicos –al considerarlos el tipo más puro de dominación legal y germen del Estado moderno occidental- que, según observaba, se sostenía tanto en momentos de estabilidad como durante una revolución triunfante o invasión extranjera, de tal forma que la cuestión primordial yace en preguntarse *¿quién domina el aparato burocrático?* (2002: 178).

Weber tuvo el mérito de concebir el Estado, como una estructura compleja, lo cual dista de aquellos autores que resumen su teoría sociología del Estado en unas cuantas frases, tal y como lo ha notado Migdal (2011 [2001]). Más aún, Weber tuvo el mérito de señalar la

---

perspectiva sustentada en técnicas cuantitativas cuyo indicador es, por ejemplo, la aprobación hacia una figura pública, la satisfacción con la democracia, etc. Sobre esto véase la obra de Nicolás Loza Otero, *Legitimidad en disputa: Zedillo, Fox, Calderón* (México, FLACSO: 2008) p. 33-34. Este trabajo se remite a una definición estricta de la legitimidad. En el caso de México, una comprensión de la legitimidad estatal que capta las *tonalidades cualitativas del dato*, yace en el libro de Manuel Villa Aguilera, *Los años furiosos 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México* (México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1996).

cuestión del *poder del Estado*: “en un determinado territorio *reclamar* para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física *legítima*. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Éste se considera, pues, como fuente única del “derecho” de coacción” (2002: 1056). Tal definición ha generado al menos tres posibles interpretaciones del Estado para teóricos de envergadura como Pierre Bourdieu, Nicos Poulantzas y, recientemente Joel S. Migdal.

Sobre Bourdieu, de la anterior argumentación de Weber se puede inferir que el Estado tiene éxito en *reclamar para sí* el monopolio de la coacción física legítima al declararse como *única fuente del derecho a la coacción*. La coacción de Estado en Weber tiene que ver tanto con el personal de Estado que establece la validez de las ordenaciones públicas como con un acto de coacción simbólica que da sentido al uso de la violencia en una sociedad determinada: no hay un policía detrás de cada conductor y, sin embargo, el conductor promedio está consciente de ciertas reglas que, de ser infringidas, pueden derivar en la coacción legítima de su cuerpo por el Estado, su personal y su aparato. La producción del *punto de vista de los puntos de vista*, de lo *reputado como oficial* o del conjunto de verdades *legítimamente válidas* constituye una capacidad primordial del Estado que, en este sentido, puede ser definido como el *monopolio de la coacción simbólica* (Bourdieu, 2014). Así, el Estado *monopoliza el derecho a la coacción simbólica, en primera instancia*.

Aportación sobre la que, en sí, estarían de acuerdo Poulantzas (2005 [1978]) y Migdal (2011 [2001]). Ambos teóricos casi coinciden en observar que el Estado se presenta como una estructura coherente, producto de la voluntad nacional popular, cuya acción se remite al respeto de los derechos jurídico-políticos de los ciudadanos. “La palabra del Estado –dice Poulantzas- no es la de un cualquiera ni procede de cualquier parte” (2005 [1978]: 33). Por su parte, Migdal señala que “El Estado es la encarnación de *la* nación o de la gente, y sus reglas –La Ley- tienen una santidad especial. Como observó un activista egipcio al criticar el arresto de un sociólogo que supuestamente había “difamado” a Egipto al referirse en un documental al fraude electoral: ‘el gobierno ha convencido al pueblo de que Egipto y el gobierno son una misma cosa’” (2011 [2001]: 29-30). Sin embargo, la forma

en que ambos interpretan el *monopolio de la coacción física legítima* es diametralmente distinta y merece un tratamiento especial porque se encuentran en el centro de la problemática abordada en el presente trabajo.

### 1.1.1 El Estado como campo estratégico

La teoría del Estado de Poulantzas<sup>7</sup> presenta una evolución interesante con respecto al cuestionamiento de las modas o ídolos académicos del momento; por ejemplo, en *Poder político y clases sociales en el Estado* capitalista (2009 [1968]), se cuestiona la “determinación en última instancia de la economía” sobre lo político, emprendiéndose un diálogo interesante con académicos que el pensamiento marxista dominante descalificaba como “autores burgueses” o “revisionistas” tales como el propio Weber, Parsons, Easton, Almond, Gramsci, etcétera. De igual forma, en *Fascismo y Dictadura* (2005 [1970]) y en *Estado, poder y socialismo* (2005 [1978]), Poulantzas se distanció de la teoría social y política de Althusser, especialmente en cuanto a la reducción del Estado a dos tipos de aparatos y funciones: los ideológicos y represivos<sup>8</sup>, es decir, a una esquema del tipo “Estado = represión + ideología”, así como de la concepción *instrumentista* o como “sujeto” del Estado.

Uno de los méritos más destacables de la obra de Poulantzas fue diferenciar entre tipo de Estado (relación del Estado con un modo de producción determinado), forma de Estado (relación del Estado con la economía, misma que puede ir desde una intervención cabal hasta cierta autonomía relativa en función de las transformaciones de la estructura

---

<sup>7</sup> Sobre la relevancia teórico-analítica de la obra de Poulantzas véase el último libro de David Easton, *The Analysis of Political Structure* (New York: Routledge, 1990), en la que este célebre politólogo desmenuza la obra del marxista greco-francés. También véase el trabajo de Bob Jessop. “The State and State building” en *The oxford handbook of political science* (New York: Oxford University Press, 2006)

<sup>8</sup> Para Poulantzas el Estado es un *campo estratégico de relación de fuerzas en conflicto*, compuesto por aparatos ideológicos, represivos y económicos, así como instituciones habitualmente consideradas como *privadas*. El aparato escolar, los partidos políticos, la iglesia y los medios de comunicación serían ejemplos de aparatos ideológicos del Estado, mientras que el ejército, la administración pública, la policía y el sistema penitenciario serían buenos ejemplos de aparatos represivos y, por último, toda la serie de instituciones abocadas a la política y programas de asistencia social vendrían siendo buenos ejemplos de aparatos económicos. Todo ello funda una *materialidad institucional* en la que múltiples actores (individuales o colectivos) despliegan sus prácticas con el objetivo de cristalizar sus intereses específicos; el Estado no es el instrumento de la clase dominante sino un campo estratégico y de interacción a gran escala entre fracciones de clase dominantes y dominadas. *Estado, poder y socialismo* (México, 2005 [1979]) p. 152 – 187.



económica y su impacto en el Estado) y forma de régimen que, para decirlo en forma práctica, se refiere a las reglas escritas-formales del Estado<sup>9</sup> que establecen una relación determinada entre toda la serie de aparatos e instituciones públicas que lo conforman, especialmente con respecto a sus niveles y órdenes de gobierno, así como la forma en que se obtienen cargos públicos; coordinadas jurídico-políticas directamente relacionadas con la contienda política entre “clases, fracciones de clase y fuerzas sociales” (Poulantzas, 2007 [1969]).

Pese a las anteriores aportaciones, el talón de Aquiles de la obra de Poulantzas fue que, si bien complejizó la relación del Estado con las relaciones de producción así como las luchas entre las “clases dominantes” y las “clases dominadas”<sup>10</sup>, no se desprendió de lo económico como *fundamento* del Estado, lo cual tenía implicaciones en toda su serie de conceptos, tales como “Estado capitalista”, “clase dominante”, “clases dominadas”, etc. Debilidad que fue vista y cuestionada en forma mordaz principal pero no exclusivamente<sup>11</sup> por Foucault, cuya crítica hacia el “economismo” marxista (y su reducción del Estado como “órgano de gobierno”) es acertada<sup>12</sup>. Sin embargo, en cierto sentido, la obra de Foucault presenta una

---

<sup>9</sup> Concepto retomado por Manuel Villa, *op. Cit.*

<sup>10</sup> Tanto en el campo de las clases dominantes como en el de las clases dominadas se pueden observar fracciones, como en el caso de la burguesía, desde el punto de vista económico (industrial, comercial, financiera, etc.) y desde el punto de vista político (monárquica, republicana, socialdemócrata), así como en el caso del proletariado y las clases dominadas (campesinos parcelarios, obreros, aristocracia obrera). De esta forma las clases sociales no siempre ni en todos los casos son homogéneas ni sus fracciones actúan bajo los mismos intereses y motivaciones. Sobre esto véase Nicos Poulantzas “Las clases sociales” en *Las clases sociales en América Latina: problemas de conceptualización*, coords. Florestán Fernández y Raúl Benítez Zenteno (Mérida: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Siglo XXI Editores: 1978).

<sup>11</sup> Una de las críticas de mayor envergadura desde el punto de vista epistemológico fue la de Jacques Derrida en su célebre conferencia titulada “Estructura, signo y juego en el discurso de las ciencias humanas”, donde cuestiona la noción de estructura centrada, dotada de un origen, en la medida en que constituye una contradicción en su estructuralidad que es el juego, el devenir el azar o lo contingente. Dentro de esta perspectiva entraría, sin duda, la teoría marxista por más compleja que llegase a ser. En *La estructura y la diferencia* editado por José M. Ortega, (Madrid, Anthropos, 1989 [1967]) pp. 383 – 401.

<sup>12</sup> Consideraciones vertidas en su interesante diálogo con Yoshimoto quien, por un lado y con toda pertinencia, subrayó las limitaciones del concepto marxista de Estado concebido como un “órgano de represión de clase”. Michel Foucault, *El poder, una bestia perfecta*, (México, Siglo XXI Editores: 2013), p. 112. De igual forma, Michel Foucault ha tenido el mérito de desarrollar ampliamente una concepción pluralista y relacional del poder. El hecho de que el Estado, desde el punto de vista formal, se erija como repositorio de poder y de capacidades no significa que *monopolice el poder social en su conjunto* pues este, propiamente hablando, es una relación social, no una “cosa-instrumento”. Hoy en día se reconoce con facilidad a los gobernantes, es decir, se sabe entre qué manos pasa el poder, pero quedan extremadamente abiertas las preguntas de ¿hasta qué punto los gobernantes lo ejercen? ¿Quién(es) lo ejerce(n)? ¿Dónde? “Por todas partes en donde existe

tensión no-resuelta o no tratada teóricamente con respecto al Estado pues, por un lado, señala que este “metió mano” en diferentes aspectos de lo social, tales como la propia economía, la cultura, la religión, la filosofía, el derecho y las costumbres (lo cual caía muy bien para su crítica del marxismo) que revelarían una *voluntad del Estado*, es decir, una “sed gigantesca e irreprimible que fuerza a volverse hacia el Estado (...) de *deseo de Estado*, problema que va más allá de personajes como el déspota o de una manipulación por hombres pertenecientes a la casta superior, sino remitido a la formación de una *voluntad inasible* (Foucault, 1991: 112) y, por otro lado, tiende a pulverizar el poder del Estado:

“sin que sea más probable hoy que en cualquier otro momento de su historia, no tiene esta unidad, esta individualidad, esta funcionalidad rigurosa, ni, hablando francamente, esta importancia; tal vez, después de todo, el Estado no sea más que una realidad compuesta y una abstracción mitificada, cuya importancia es mucho más limitada de lo que muchos de nosotros pensamos [...] son las tácticas de gobierno las que hacen posible la definición y redefinición continua de lo que está dentro de la competencia del Estado y lo que no, lo público *versus* lo privado...” (Citado en Migdal, 2001: 18).

Precisamente en este último punto, Poulantzas entró en polémica con Foucault, señalando que “lo individual-privado forma parte integrante del campo estratégico que es el Estado, es el objetivo que el Estado se fija como punto de impacto de su poder” cuyos límites provienen de las luchas populares y de las relaciones de fuerzas en el seno del Estado, de tal forma que lo individual-privado (es decir, los derechos ciudadanos y humanos) no son un límite sino “el canal mismo del poder del Estado moderno” desde el que se abren perspectivas ilimitadas de poder (2005, [1979]: 81-83).

¿A qué se refería exactamente Poulantzas? A una cuestión ciertamente interesante; el hecho de que el Estado moderno esté revestido de una oposición entre el imperio de la ley o “Estado de derecho” y el uso arbitrario de la fuerza, en contraste con sociedades

---

poder, el poder se ejerce. Nadie, hablando con propiedad, es el titular de él” *Las redes de poder* (Buenos Aires, Editorial Almagesto, 1991) p. 84. Por si fueran pocas las dificultades exógenas para los gobernantes en sus esfuerzos por ejercer el poder, también afrontan dificultades endógenas pues no solamente existen poderes al margen del sistema de poder que es el Estado sino luchas al interior del mismo, resistencias, intentos de motín y de sedición ya sea fomentado desde afuera o desde dentro: el fenómeno de la “desposesión del rey”, de que pierda su reino siendo desterrado, posibilidad perpetuamente presente en el seno del Estado y que forma parte, en cierto modo, de la vida cotidiana y algo con lo cual hay que gobernar; de hecho “gobernar, en uno de sus aspectos, es afrontar la posibilidad del motín y la sedición” *Seguridad, territorio y población*, (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006) p. 317.

precedentes como Atenas, Roma, las sociedades feudales, asiáticas-despóticas; de tal forma que la oposición Ley/Terror correspondería a una visión jurídico-legalista del Estado de la que se habrían desprendido Maquiavelo y Hobbes, y contra la que se pronunciaron Marx y Weber (Ibíd., 88). Para Poulantzas, el monopolio de la violencia física legítima tiene que ver, en primer lugar, con el desplazamiento de la legitimidad del Estado hacia la legalidad, es decir, hacia los órganos representativos encargados de establecer el terreno de aplicación y objeto de la violencia, es decir, la organización de la violencia ejercida por el Estado cristalizada en la ley entendida, en este caso, como el *código de violencia pública organizada*: “El Estado (...) tiene el monopolio de la violencia física legítima. Corresponde a Max Weber el mérito de haber establecido este punto, mostrando, por otra parte, que la legitimidad de este Estado, en el que se concentra la fuerza organizada, es la legitimidad “racional-legal” fundada sobre la ley” (Ibíd., p. 93). Ahora bien, la ley no es pura negatividad, también tiene eficacia en la creación de *consentimiento*, es decir, no sólo reprime, obliga o prohíbe, también organiza y consagra derechos reales, así como compromisos entre el Estado y las “clases dominadas”. Sin embargo, la acción, el papel y el lugar del Estado desbordan la ley: 1) su funcionamiento concreto no siempre toma la forma de la norma, “siempre existe un conjunto de *prácticas* y de técnicas estatales que escapan a la sistematización y al orden jurídicos” que obedecen a una lógica de relación de fuerzas de las que la ley no es más que una “investidura a distancia”; 2) el Estado actúa con frecuencia transgrediendo la ley en casos críticos, es decir, el famoso fenómeno de la *razón de Estado* y 3) “El” Estado puede, dentro de ciertos límites, modificar su propia ley (Ibíd., 98-101).

Se trata de un modelo de Estado donde se concibe el monopolio de la violencia física del Estado en forma *relacional*, tanto desde el punto de vista simbólico en la creación del propio código de violencia pública organizada (ley) por parte de las instituciones representativas de la voluntad nacional-popular, como desde el punto de vista material en la medida en que este *código de violencia pública organizada* crea instituciones y prácticas legalizadas-legítimas de ejercicio de la coacción física. No obstante, también se admite la existencia de una operación de la violencia física legítima en forma centralizada y arbitraria (razón de Estado). Monopolio de la coacción física legítima que, ante todo, tiene un carácter

*estratégico*: “una de las funciones del Estado (...) concierne a su papel de *organizador* específico respecto a las mismas clases dominantes y consiste, también, en *decir, formular y declarar abiertamente las tácticas de reproducción de su poder* (Ibíd. 32). El mérito de este modelo es observar esta *doble cualidad* del monopolio de la coacción legítima, su carácter relacional-legal y su carácter estratégico pero, una de sus limitaciones, es que llega a estas conclusiones partiendo de la centralidad e importancia de las relaciones de producción, lo cual determina la operación de este monopolio con base en los intereses de la “clase dominante” capitalista-burguesa.

¿Por qué Poulantzas retuvo la economía y las relaciones de producción como fundamento en su teoría del Estado? Una línea de respuesta tiene que ver con su filiación ideológico-partidista distintivamente marxista, basada en el principio de la *determinación en última instancia por lo económico*; no por nada, la última parte de *Estado, poder y socialismo* se titula “hacia un socialismo democrático”, criticando el autoritarismo del régimen soviético socialista de la época.

### 1.1.2 Cualidad paradójica del Estado

Como forma de desprenderse del economicismo marxista así como de algunas de sus derivaciones que hacían depender el Estado de la economía, Theda Skocpol y otros académicos hicieron un llamado a “traer al Estado de vuelta” (1985), es decir, centrar la atención en las intervenciones del Estado sobre la sociedad-economía, lo cual designaron como *acción autónoma del Estado*, observada sobre el desarrollo económico, los sistemas de salud o, por ejemplo, el establecimiento del orden social. En esta línea de investigación cobró centralidad la cuestión de la “construcción” de Estado (*State building*), es decir, los grados de eficiencia-eficacia de esta estructura con respecto a sus intervenciones sobre lo social, que no necesariamente podrían observarse en forma general sino desigual en el Estado.

De aquí partió el enfoque del “Estado en la sociedad” de Joel S. Migdal y otros académicos que plantearon la necesidad de una crítica sobre aquellos enfoques del Estado centrados en la economía -por ejemplo el marxismo, las teorías de la dependencia o de la

modernización- pero también las limitaciones de los enfoques que postulaban la “autonomía” del Estado con respecto a lo social, mismos que daban un tratamiento *antropomórfico* al Estado (Midgal, Kholi, Shue, 2007 [1994]: 298-300). En general, Midgal observaba que los objetivos y políticas de algunos Estados considerados como fuertes – como Israel, por ejemplo-, no presentaban el éxito esperado e incluso tomaban un curso desastroso y completamente distinto al previsto; de igual forma, en el “Tercer Mundo” se observaba la tendencia de muchos Estados para ser dominantes (en el sentido de controlar recursos y decisiones) sin ser efectivos ¿Cómo conceptualizar el Estado en medio de estas no-correspondencias frente a las perspectivas que ponía en el centro del debate el creciente poder y rol del Estado sobre la sociedad, ya desde el *Leviatán* de Hobbes? (Ibíd).

La solución propuesta por Migdal (2011 [2001]) a este respecto es ciertamente práctica, resumiéndola como una *calidad paradójica del Estado* en la que, por un lado, se presenta como una estructura unificada, coherente, racional, que encarna la voluntad nacional-popular y, por otro, está plagada de una serie de acciones sociales que subvierten lo anterior, en forma velada, soterrada o abierta:

“El Estado es una entidad contradictoria que actúa contra sí misma. Entender la dominación, entonces, requiere dos niveles de análisis, uno que reconoce la dimensión corporativa y unificada del Estado –su totalidad- expresada en su imagen, y uno que *desmantela* esta totalidad para examinar las prácticas y alianzas reforzadoras y contradictorias de sus distintas partes (...) prácticas de muchas partes o fragmentos laxamente conectados, los cuales tienen fronteras imprecisas entre ellos mismos y con otros grupos dentro y fuera de las fronteras oficiales del Estado, y a menudo impulsan conjuntos de reglas que resultan conflictivos entre sí y con las leyes “oficiales” (Midgal, 2011: 44).

Una de las principales proposiciones del enfoque del “Estado en la sociedad” es *desagregar* el Estado, es decir, considerar que el Estado encuentra presiones desde la sociedad, fronteras borrosas con esta misma, así como la posibilidad de enfrentar la dominación de otras organizaciones sociales; “disaggregate the state” es poner especial atención en sus partes lejos de lo que usualmente consideramos como el “pináculo” del poder” (como la “clase dominante”-burguesía por ejemplo), en suma, reconocer fronteras movibles y borrosas entre Estados y sociedad y verlos en transformación mutua (Midgal, et al, 2007 [1994], 2-3).

“Los fracasos o los resultados desiguales de las políticas del Estado no se explican sólo por las políticas mal diseñadas, los funcionarios incompetentes o los recursos insuficientes. Los Estados deben competir con grupos opositores, algunos de los cuales son discreta e indirectamente subversivos (...) mientras que otros son abiertamente contenciosos. Estas múltiples agrupaciones de la oposición han creado coaliciones para fortalecer su postura, y éstas *se han introducido en la estructura de los propios Estados*” (Migdal, 2011: 29)

De esta forma, el Estado está dotado, por un lado, de una *imagen*, es decir, la representación de una organización dominante y coherente que en un territorio controla la creación de reglas; entidad que, se sostiene, tiene dos tipos de *fronteras*: 1) territoriales, es decir, con respecto a otros Estados, y 2) fronteras sociales, es decir, los límites del Estado con respecto a lo privado, lo público, lo legal o lo ilegal; por otro lado, está integrado por ciertas *prácticas*, es decir, el desempeño cotidiano efectivo de los organismos y actores del Estado.

Migdal presta gran atención a las “fronteras” (*boundaries*), mismas que concibe no tan sólo como simples límites establecidos sino como el punto en que “la forma de hacer las cosas cambia, en el que “nosotros” termina y “ellos” empieza, en el que ciertas reglas de comportamiento ya no son válidas y otras toman efecto”, coyunturas muy probablemente repletas de tensiones y conflictos (Migdal, 2004: 6). Fronteras compuestas de dos elementos: “puntos de control” (*checkpoints*), referidos a sitios y prácticas que los grupos usan para diferenciar unos miembros de otros a fin de hacer cumplir la separación mediante técnicas de monitoreo-vigilancia reales (chequeo de visas, pasaportes, etc.) o virtuales (escrutinio de modos de vestir, detección de diferencias en el lenguaje, color de piel, etc.), así como “mapas mentales” (*mental maps*), es decir, referentes que dividen a los incluidos de los excluidos, lo familiar de lo otro (Ibíd., p. 6-7).

Tanto el Estado como diversos grupos sociales tienen sus propias fronteras, dimensiones territoriales (físicas o virtuales), sus propios *checkpoints*, así como mapas mentales a los que se incorporan los individuos. ¿Y por qué las personas se adscriben a ellos? Para configurar sus mundos como familiares y no-familiares a fin de adquirir determinadas reglas de conducta para estar a salvo<sup>13</sup>, es decir, formas de *pertenencia* (belonging). Así, los

---

<sup>13</sup> “La percepción de que el grupo es extremadamente fuerte disminuye el terror de la vulnerabilidad de las personas frente a los extraños. Cualquier sentimiento de amenaza es mitigado por la incuestionable

individuos confrontan, en su vida diaria, diversos sistemas de reglas, cada uno con sanciones y recompensas poderosas, induciendo a las personas a escoger entre cuáles de esas fronteras, principios-prácticas someterse y cuáles violar (Ibíd., 23).

De esto no escapa, incluso, el Estado pese a que reclame su derecho a la coacción y al establecimiento de reglas en un territorio determinado, pues sus dos fronteras, territoriales y Estado-sociedad, no son inviolables, sin importar que sus dirigentes digan lo contrario. Otras prácticas, muchas de las cuales son incorporadas al Estado por su propio agentes y oficiales, borran, eliminan o disminuyen estas dos fronteras, fronteras que la imagen del Estado representa como *sacrosantas*. El personal de Estado y otros actores sociales se involucran en prácticas que reducen la importancia de la línea que separa al Estado de otros grupos sociales, al igual que aquellas que lo separan de otros Estados: se trata de un mundo con múltiples tipos de fronteras sobrepuestas una en otra (Ibíd., p. 22). Esta integración prodigiosa de sistemas de reglas, fronteras y pertenencias, a veces es integrada en forma relativamente armónica en el Estado, causando una mínima disonancia, pero otras veces chocan<sup>14</sup> entre sí, debido a formas contradictorias de hacer las cosas, cuyo efecto es la formación de sistemas de sanciones y recompensas con el objetivo de mantener la lealtad de los actores (Ibíd. p. 8).

A veces las prácticas llegan a reforzar la imagen del Estado; por ejemplo, las divisiones políticas entre Estados son, en sentido estricto, *imágenes* pero, cuando se acompañan de policías fronterizas, vallas u oficinas aduanales, prácticas e imagen se corresponden y refuerzan. Empero, este fenómeno puede ir en sentido inverso: las prácticas pueden

---

suposición de que la persona que uno se encontró es un “hermano” [“The perception that the groups are rock-hard diminishes the terror of vulnerable people in their dealings with strangers. Any feeling of threat is mitigated by unquestioned assumption that the person one is encountering is a “brother”]. Joel S. Migdal, *Boundaries and Belonging: States and societies in the Struggle to shape identities and local practices*, (New York, Cambridge, 2004) p. 10.

<sup>14</sup> Cuestión que ya había sido de la atención de Poulantzas en el debate que sostuvo con el politólogo canadiense David Easton a propósito del problema de la *legitimación*; al hecho de que las estructuras políticas de una sociedad, que en su representación están coherentemente unificadas, en realidad constituyen una articulación de estructuras legítimas e ilegítimas, una unidad de niveles en desajuste *hasta el punto de la ruptura*. *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, (México, Siglo XXI: 2009) p. 286. Sin embargo, Poulantzas dejó así de crítica la cuestión, no la desarrolló hasta sus últimas consecuencias.

comprometer la *imagen* del Estado (Migdal, 2011 [2001]: 34–44), entrar en contradicción con su imagen común; pueden subvertir su coherencia, la santidad de sus fronteras o la unidad de su ciudadanía. *Los cruces fronterizos pueden consistir en sitios donde se socava la imagen del Estado y se neutralizan sus fronteras*. Las prácticas del Estado en su día a día retratan un Estado muy diferente de su imagen común en la medida en que lo muestran compuesto por diversos fragmentos cuyas partes operan de manera divergente e incluso en conflicto con su *imagen* (Migdal, 2007 [1994]: 20). En suma, imagen y prácticas del Estado pueden tender al reforzamiento o a la destrucción mutua.

El modelo de Estado propuesto por Migdal presenta una gran influencia de teóricos como Foucault y Bourdieu, desprendiéndose de una concepción instrumentista de esta estructura, subrayando su *cualidad paradójica* de presentarse con una imagen unificada-coherente pero, en realidad, estar plagada de prácticas divergentes e incluso contradictorias entre sí. De tal forma que, el Estado como monopolio de la coacción física debe de entenderse como un tipo ideal que, empero, limita la posibilidad de referirse a los Estados que no cumplen con ese ideal –que no son pocos–; “la definición de Weber tiene al Estado trabajando a toda máquina” (Migdal, 2001, 14) – es decir- monopolizar la fuerza y gobernar por medio de una ley racional.

Sin embargo, una de las principales críticas hacia este enfoque podría ser que diluye una concepción del Estado como *organización y conexión real de efectividad*; pareciera que otros grupos sociales están más organizados en contraste con el Estado, tendencia que ya había sido notada desde los años 30 del siglo XX por Hermann Heller:

“como nuestros teóricos del Estado no pueden renunciar a considerar la *voluntad general* como una transustanciación de la *voluntad de todos*, se convencen fácilmente de que la unidad de tal “grupo de voluntad” no sea más que una ficción. Al negar, y con razón, al Estado en cuanto unidad de un organismo real, se cree, infundadamente, *que hay que negarlo también como unidad real de organización* (...) ¿Cómo hay que concebir el Estado dado que es producido por muchos y, sin embargo, él actúa unitariamente? (...) es absolutamente exacto decir que el Estado es algo más que la “suma” de los individuos que lo forman. Pero esto sucede también en la acción organizada de apagar un incendio” (2012 [1934], 293).

La unidad del Estado –siguiendo a Heller- es producto de la acción humana “consciente” (de un proyecto preconcebido), fortalecida por “factores de integración” -



geográficos, nacionales, económicos e incluso jurídicos- (Ibídem). Una de las principales consecuencias de omitir lo anterior se dan a la hora de concebir el *poder del Estado* que, si bien es cierto está condicionado por todas las relaciones de fuerza políticas internas y externas, también está condicionado por un *núcleo de poder*: “Es ciertamente imposible imaginarnos un poder estatal sin la solidaridad política de un núcleo de poder; pero el poder del Estado sólo surge en el momento que el núcleo de poder realiza su propia comunidad de voluntad y de valores frente a los adherentes y opositores mediante la persuasión o la coacción” (Ibíd., 306). Esa cuestión está presente en Poulantzas con el concepto de “clase dominante”<sup>15</sup> y *razón de Estado* pero tiende a diluirse en el enfoque del Estado en la sociedad.

## 1.2 Literatura sobre crímenes policiales

El personal de policía encarna, quizás mejor que ningún otro, la tensión entre *imagen y prácticas* del Estado planteada por Migdal. En principio, la policía puede ser definida como aquella organización autorizada (legalmente) para regular las relaciones sociales y mantener el control social, empleando como *última ratio* la violencia física, es decir, el atributo esencial de todo Estado contemporáneo (Bayley, 1975: 328; Torrente, 1992: 220; Martin, 1992: 209). De esta forma, sus agentes se encuentran investidos de un enorme poder simbólico como representantes uniformados y armados del Estado (*the state made flesh*). El policía es el símbolo caminante de la aplicación de la ley, el mantenimiento de la paz y del orden social “consensuado” (Punch, 1978: 520); conservador por definición. Sin embargo, desde un punto de vista netamente sociológico, se observan algunos patrones típicos sobre la policía moderna, tal y como puede verse en la literatura especializada, como el que la función policial no requiera de habilidades extraordinarias o estudios superiores para mantener el *status quo*, lo cual se corresponde con el hecho de que la policía no goce,

---

<sup>15</sup> Definición donde se incluye al alto personal del Estado (gobernantes), a la clase económicamente dominante (capitalistas) y a la clase-fracción hegemónica dominante políticamente (decisión). Sobre esto véase Nicos Poulantzas, “Las clases sociales” en *Las clases sociales en América Latina: problemas de conceptualización*, coords. Florestán Fernández y Raúl Benítez Zenteno (Mérida: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Siglo XXI Editores: 1978).

en general, de un prestigio social alto y sus labores se consideren como “sub-profesionales” pues, de todo el personal de Estado, es el encargado de hacer el “trabajo sucio” -lidiar con peleas, borrachos, accidentes sangrientos, violencia, etc.- (Punch, 1978: 521). A decir verdad, las actividades típicas de un agente de policía no se corresponden por entero con el “mito policial” de combatir a los criminales, el tráfico de drogas ilegales o defender los intereses de las élites (Manning citado en Martín, 1992: 215), sino con una actividad aburrida –ocasionalmente interrumpida por una hostilidad intensa, peligros y conflictos-, frustrante, con patrullajes preventivos frecuentemente improductivos y una inmensa carga de trabajo burocrático (redacción de reportes, por ejemplo), así como actividades no relacionadas con “combatir el crimen” (Punch, 1978: 519).

En contraste, al policía se le enviste con una identidad laboral en sus actividades tanto fuera como dentro de la estación de policía, que es la de mantener el control social, hacer que las leyes se respeten y actuar conforme a derecho (u hoy en día en estricto apego al respeto de los derechos humanos) frente a lo extraordinario, imprevisible, conflictivo y urgente de una sociedad en incesante cambio (Torrente, 1992: 291). Ello delinea una atmósfera de trabajo marcada por largas jornadas, frustración, pesimismo, peligro, ansiedad, exposición a la crueldad y a las víctimas, lo cual se acompaña de una estrategia laboral de desconfianza crónica ante una ciudadanía que puede mentirles, sabotearlos o cuestionarlos, trayendo como resultado la formación de sociedades semi-secretas y de una conducta de *cinismo policial*, es decir, una concepción de la vida social basada en el crimen, corrupción, brutalidad, desconfianza e hipocresía, aún en las corporaciones más institucionalizadas (Punch, 1978: 521 – 522).

En reacción a lo anterior, la policía tiende a cerrarse al exterior, plegándose al interior bajo la forma de “camaradería” y secrecía entre hombres que, todos los días, tienen en común la probabilidad de afrontar peligros, resistencias sociales y el complicado mundo de las calles (Punch, 1978: 523; Martín 1992: 215; Williams, 2002: 86). Crudamente dicho, “el policía cree que es el centinela olvidado, solitario de un orden social ambivalente e hipócrita, que lo subestima y manipula, buscando consuelo y protección en un sistema cohesionado y auto-legitimado que oculta o disimula las desviaciones internas y que se

pone de su parte” (Clark, 1965 citado en Punch, 1978: 523). Se trata de la formación de una mentalidad de “nosotros contra ellos”, contra individuos hostiles o críticos que pueden mentir o sabotear, lo cual termina creando una barrera entre el policía -que siente que su ocupación está en conflicto con la comunidad y se concibe a sí mismo como “paria”, al mismo tiempo que se refuerza el sentimiento de grupo dentro de la policía (Williams, 2002: 86). De esta forma la sociedad puede llegar a concebir a la policía como ineficiente y corrupta, mientras que la policía concibe a la sociedad como hipócrita, hostil y no-confiable, cuyo efecto es la construcción de relaciones de camaradería y secrecía al interior de esta última.

Todos estos fenómenos adquieren enormes dimensiones en el contexto actual de Estados conformados por diversas instancias y cientos de miles de servidores públicos, pues las instituciones policiales suelen tener estructuras administrativas y burocráticas complejas, de tal suerte que el monopolio de la coacción física de Estado habitualmente está referido, como en el caso del México contemporáneo, a miles de instituciones. Este complejo estatal ha sido denominado por el destacado investigador en temas policiales, David H. Bayley, como *sistema nacional de policía* (1975). Su estructura, es decir, su marco normativo, ordenamiento institucional y distribución de competencias entre el gobierno central y los poderes locales, puede estar caracterizado por una descentralización y control local o por una centralización extrema y una total ausencia de controles locales<sup>16</sup>.

Ahora bien, el que un policía actúe fuera de lo legalmente establecido no es un fenómeno atípico; “la historia de la función policial es la historia de la no-correspondencia entre dicho

---

<sup>16</sup> ¿Qué factores explican el desarrollo del sistema nacional de policía en un Estado determinado? Múltiples han sido las hipótesis que se han planteado a este respecto, tales como: el crecimiento de la población y su distribución en zonas urbanas y rurales, el grado de criminalidad e inseguridad en una determinada época, la ocurrencia de transformaciones socioeconómicas, la ocurrencia de transformaciones políticas, la transformación de las capacidades del gobierno, amenazas externas o ideología. Sin embargo, para Bayley, los factores que han jugado un rol importante en la centralización o descentralización de la estructura del sistema nacional de policía en un Estado determinado son: la tradición burocrática (ya sea de centralización o descentralización), la aparición de resistencias sociales-populares contra el Estado y una mayor o menor movilización de demandas. “The Police and Political Development in Europe”, en C. Tilly (Ed.), *The formation of national states in western Europe*, (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1975)

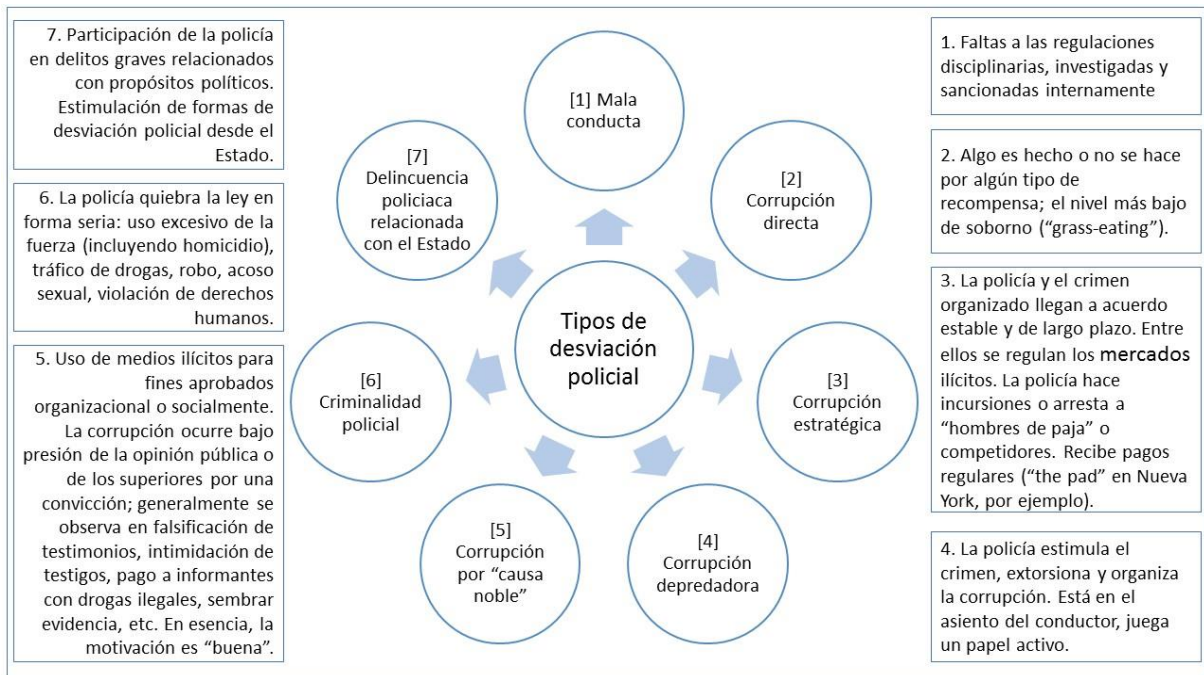
personal de Estado que, en teoría, aplica la ley imparcialmente, no acepta sobornos y sus decisiones están abiertas al escrutinio pero, en realidad, participa en actividades que quebrantan sus normas disciplinarias internas y hasta los códigos criminales” (Punch, 2000: 302).

Si bien es cierto, desde el punto de vista jurídico, el policía es un representante del Estado comprometido con el cumplimiento de la ley, se enfrenta a situaciones no previstas, conflictivas o de urgencia y es la primera línea de contacto con la realidad social desde el Estado, situándose en una posición práctica entre la aplicación de la ley y el crimen (Martínez, 1998: 18; Benson, 2008: 7).

No obstante, una cosa es la corrupción policial, generalmente definida como un comportamiento no-ético de un agente de policía (Benson, 2008: 8), adquiriendo un beneficio económico, personal o de grupo a cambio de perseguir o no perseguir selectivamente una investigación o arresto (Lamani & Venumadhava, 2013: 229), abusar de la autoridad u ocultar negocios criminales (Williams, 2002: 87), y otra los crímenes o delincuencia policiaca, definida como “una deformidad extrema en la que la policía es la que viola la ley, para fines propios, utilizando para ello las ventajas que le concede su lugar, dentro del Estado, como fuerza del orden” (Martínez 1998: 15).

Maurice Punch (2000) ha construido una serie de categorías de análisis para distinguir los tipos de *desviación policiaca (police deviance)*, mismas que resultan más útiles que la docena de prácticas corruptas identificadas por Roebuck y Barker (1974), retomadas por Tim Newburn (1999), que diluyen la distinción entre, por ejemplo, un soborno recibido por un agente de policía y la participación de uno de ellos en un crimen.

**Gráfico 1. Tipos de desviación policial**



Elaboración propia. Fuente: (Punch, 2000: 302 – 306).

La *desviación policial* no es un asunto de unas cuantas “manzanas podridas”, es decir de agentes que actuaron “individualmente”, motivados por una “ganancia personal” (Newburn, 1999: 15). Más bien concierne a:

“Un comportamiento grupal arraigado en acuerdos establecidos localizados al interior de la estructura y la cultura del trabajo y la organización policial; los oficiales de policía tienen que ser iniciados en estas prácticas, deben producirse racionalizaciones para que las acepten, los supervisores tienen que estar coludidos o hacerse de la vista gorda, se deben de buscar justificaciones para continuar con ello y las organizaciones, de alguna manera, deben de condonar o alentar estas actividades – o al menos fallar en impedir las” (Punch, 2000: 304).

Aún en el caso de los sobornos, se comprueba la solidaridad y secrecía características de las policías. En una de las instituciones policiales de mayor prestigio en Estados Unidos como lo es la Academia Nacional del FBI, esto es observable pues, tras la aplicación de un cuestionario a una muestra representativa de estos agentes sobre actos específicos de corrupción en sus corporaciones, ninguno de los participantes respondió; los miembros de una corporación no tienen incentivos para delatar a sus colegas de actos que pueden derivar en un beneficio-lucro o castigo colectivo y los ciudadanos involucrados tampoco, ya sea por los costos-beneficios de un soborno frente a una sanción o verse involucrados en un conflicto con un policía o, quizás, con un grupo de ellos (Kutnjak, 2003: 599 y 600).

El desarrollo de la solidaridad y secrecía policial, así como la autonomía relativa de esta institución, constituyen fenómenos decisivos para explicar por qué la policía se corrompe. Tim Newburn ha identificado factores constantes que inciden en la desviación policial tales como discrecionalidad, baja visibilidad administrativa –referida tanto a la visibilidad de las acciones de los policías como las líneas de mando-, baja visibilidad pública, la secrecía de grupo, de los jefes de policía o de los *police managers*, problemas de status (bajos salarios, mala reputación), contacto con criminales y sus actividades (1999: 17). De tal forma que, sí, una parte del problema corresponde al Estado pero, otra muy importante, a la sociedad y al conjunto de grupos-reglas que se establecen en ella.

En términos generales, algunos académicos parten del supuesto de que la desviación policial tiene un impacto en el Estado y las instituciones políticas, en la medida en que la pérdida de confianza ciudadana sobre una policía involucrada en actos de corrupción implica cuestionar la validez del “brazo más visible del gobierno”, del cual depende la ciudadanía para defender la ley, proteger a la comunidad y asistirle en situaciones extraordinarias, conflictivas o de urgencia; por si fuera poco, mediante la cual los ciudadanos *miden la autoridad pública* (Williams, 2002: 85). La desviación policial socava la legitimidad de la policía y, por ende, la del Estado; “una policía limpia es un barómetro crucial de la salud de una sociedad” (Punch, 2000: 301).

Siguiendo a Sanja Kutnjak, todo acto de corrupción policial (mientras el público o determinados actores lo noten) puede conducir a un escándalo, cuyos efectos habituales en un público alimentado por la teoría de la “manzana podrida”, son peticiones de castigos severos para los infractores. En general, la actitud más racional que pueden adoptar los jefes y administradores policiales, que dirigen corporaciones altamente proclives a la desviación, es evitar hablar de corrupción, barrerla “bajo la alfombra”, negar su existencia tanto tiempo como sea posible y, cuando se descubra, minimizar su alcance e importancia, aplicar el enfoque de la “manzana podrida” y castigar a los oficiales públicamente acusados de participar en estos actos (2003: 527).

No obstante, las reacciones públicas ante los escándalos de desviación policial también *cuestionan la integridad* de una agencia o corporación determinada e incluso del(los) gobierno(s). Más aún, puede ocurrir que la narrativa de la “manzana podrida” no funcione, es decir, que no amortigüe el escándalo. Ello conduce a la cuestión teórica del impacto político de los tipos de desviación policial pues, en estos términos, el hecho de que un policía reciba un soborno (lo cual es habitual, por ejemplo, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México) no tiene los mismos efectos sobre las instituciones y la lucha por el poder que un(os) policía(s) que cometió un crimen, peor aún si ello estuvo motivado por su lealtad hacia otro sistema de reglas distinto del Estado, como el de la delincuencia organizada.

Sobre esta cuestión, Beatriz Martínez de Murguía ha planteado a nivel teórico que la *delincuencia policiaca* (un tipo específico de desviación policial) “*es políticamente intolerable*, porque introduce un principio de incertidumbre, con lo que se ve afectada la condición última del orden social, que es la estabilidad de expectativas” (Martínez, 1998). Desde el punto de vista teórico, se puede suponer que una de las principales certidumbres sociales que se socavan por los crímenes policiales, además del *mito policial*, es la del Estado como una estructura racional, homogénea, basada en el derecho, que ejerce legítimamente la violencia física y cuyos gobernantes mantienen vigilados y controlados a quienes vigilan y controlan, es decir, a las fuerzas públicas.

Frente a este tipo de escándalos, tanto el jefe de policía como el gobernante no pueden esconder el problema “debajo del tapete”, pues no se trata de simples faltas a la conducta o actos de corrupción menores; los gobernantes no pueden evitar hablar de ello, más aún, se ven presionados para actuar e incidir sobre la materialidad institucional y los elementos simbólicos del Estado en lo concerniente a su atributo esencial: el ejercicio de la violencia y los excesos cometidos en esta práctica de Estado.

Por lo antes expuesto, el fenómeno de la “desviación” policiaca da cuenta de las mediaciones por las que atraviesa el ejercicio de la coacción física legítima pues, si bien es cierto que las corporaciones de policía deben de actuar conforme a determinadas leyes, códigos o relaciones de autoridad y jerarquía en su quehacer diario, no obstante se trata de

corporaciones cuyos agentes son susceptibles, en mayor o menor grado, de actuar fuera de lo establecido por sus normas internas, cometer actos de corrupción o, peor aún, crímenes; incluso existe el riesgo de que las corporaciones de policía, en condiciones determinadas, puedan llegar a consistir en una infraestructura organizativa utilizada para cometer delitos (Martínez, 1998: 18).

La desviación policial, en cualquiera de sus formas (faltas a la conducta, corrupción o crímenes) es un problema universal, concierne a todos los países y departamentos de policía del mundo y se han dado diversos escándalos en países considerados como desarrollados, por ejemplo, Estados Unidos, Francia, Bélgica, España, Gran Bretaña, Australia y Holanda (Punch, 2000: 306). Ahora bien, es preciso señalar que la literatura especializada no se desprende de una representación unificada-coherente del Estado para construir la propia categoría de “desviación” o “crimen” policial, aunque sí aprecia el hecho de que buena parte de esta clase de conductas observables en la policía se deben a la presencia de sistemas de reglas que compiten con el del Estado, ya sea dentro de las propias corporaciones de policía bajo la forma de *secrecía-camaradería*, procedentes de una sociedad plagada de mercados ilegales, de la presencia del crimen organizado o como un acto arbitrario desde el Estado.

### 1.3 Metodología cualitativa

En este punto, es preciso señalar la metodología empleada a lo largo del presente trabajo, misma que parte de una concepción de lo social como un *conjunto de significatividades* -actividad selectiva e interpretativa que el sujeto realiza en la naturaleza o en la observación de la misma- *creadas por hombres que actúan y piensan en este ámbito cultural intersubjetivo no-privado*. El sujeto no se encuentra aislado, su sentido común no es privado sino producto de un universo de significados, de aquella *textura de sentido* que es lo cultural, condicionado por acciones humanas pasadas y presentes. El reconocimiento del mundo circundante por parte del sujeto implica una auto-tipificación en la que se identifican reglas, instituciones y convenciones socialmente aceptadas, la posición y el papel del Otro al igual que la posición del propio sujeto: su función, rol y, fundamentalmente, su



acción social, es decir, una conducta basada en un proyecto preconcebido, tomando en cuenta la conducta de otros y orientándose por ella en su curso –retomando la clásica definición de T. Parsons-. Esto supone la *interacción* entre el actor y el Otro, la *reciprocidad de significados*, bajo la expectativa de correspondencia de perspectivas y cursos de acción.

El científico-social emplea esta misma herramienta analítica que todos los seres humanos poseen a fin de captar e interpretar la realidad, lo cual, en términos generales, constituye una interpretación de *segundo grado*, la *comprensión (Verstehen)*, es decir, una construcción *de las construcciones* hechas por los actores de la sociedad misma (Schutz, 1974; Giddens, 1967; Bartolucci, 2011)

En términos operativos, esto consiste en remplazar a los seres humanos observados como *actores en la escena* por “títeres” que el investigador crea, “por ejemplo, puedo construir un modelo de un sujeto que actúa bajo ciertas condiciones y otro bajo condiciones diferentes, y comparar los resultados logrados por ambos” (Bartolucci, 2011: 50). En términos prácticos, parafraseando a Schutz, cuando el investigador se pregunta sobre el significado del mundo social debe preguntarse qué significa este mundo social para el actor observado dentro de este mundo y qué sentido le asigna a su actuar en él. Es preciso que el analista de lo social se desprenda de idealizaciones, formalizaciones o interpretaciones procedentes del sentido que los actores estudiados asignan a tal o cual hecho social, abocándose al “estudio del proceso de idealización y formalización como tal, la génesis del sentido que los fenómenos sociales tienen para nosotros tanto como para los actores” (1974: 20)

Ahora bien ¿Cómo es posible aumentar la comprensión de las acciones sociales? Sustrayendo los *fragmentos manifiestos* –lo que se conoce- de esta interacción (1974: 54), y emprendiendo el camino de la comprensión a partir de modelos típicos procedentes de un *corpus de ciencia* específico, poniendo en relieve que la interacción social está definida bajo ciertas *dimensiones* (condiciones, medios, fines, motivos significativos).

Ello permite enunciar una de las tesis primordiales de la sociología comprensiva: la realidad social no es cognoscible sin presupuestos. En caso contrario tendríamos una serie caótica

de juicios procedentes de percepciones particulares sin relación alguna, parafraseando a Max Weber, quien ha tenido el mérito de proponer una herramienta metodológica primordial para el análisis científico de la acción: el *tipo ideal*, cuya utilidad reside en que permite ilustrar y volver comprensibles determinadas conexiones de sentido con el objetivo, abiertamente pragmático, de conocer fenómenos culturales concretos. No se trata de una hipótesis ni mucho menos de un deber ser sino de una utopía construida mediante el realce conceptual de ciertos elementos de la realidad; “allí donde se comprueba o se supone que en algún grado operan de hecho conexiones del tipo abstractamente representado en aquella construcción (...) podemos ilustrar y volver comprensible pragmáticamente la especificación de tal conexión en un tipo ideal” (Weber, 1958: 79). Es lícito orientarse por construcciones típico ideales –conexiones de sentido típicas- siempre y cuando ello implique profundizar en el conocimiento de los motivos, fines e intereses de una acción social determinada, de un significado específico del mundo social, de un fenómeno cultural concreto; ante todo no se trata del fin sino del inicio de la investigación. Si bien es cierto que Weber y Schutz subrayan la importancia de la comprensión de la acción social, es preciso volver a insistir en el hecho de que la acción social no sólo se explica en función de ideales motivadores subestimando el papel de las condiciones causales de la acción. La producción de la interacción, es decir, la construcción del significado, la moralidad y las relaciones de poder suponen la constitución y presencia de *estructuras, es decir, marcos de significado-normas-poder consistentes en una serie de prácticas reproducidas (estructuración) que condicionan y son condicionadas por la acción social* (Giddens, 1967).

Consideraciones útiles para tender un puente entre autores clásicos y contemporáneos de la sociología comprensiva, cuyas aportaciones pueden resumirse en los siguientes axiomas: 1] La acción humana es fundamental para entender la constitución del mundo social. La producción y reproducción de la sociedad está condicionada por los procederes activos de los sujetos. 2] Los hombres producen la sociedad como actores históricamente situados, es decir, en medio de contextos sociales, económicos, políticos y culturales determinados que “perciben, valoran, representan y significan desde posiciones sociales y puntos de vista

diferentes” (Bartolucci, 2011: 22). 3] Tanto el científico social como el actor parten del “conocimiento mutuo” para entender la actividad social a niveles de profundidad y comprensión distintos; el primero reinterpreta este conocimiento dentro de sus esquemas teóricos, mediando el lenguaje corriente y técnico (*doble hermenéutica de las ciencias sociales*). 4] El análisis científico social consiste en: mediación entre el lenguaje corriente y técnico con el objetivo de explicar la producción y reproducción de la sociedad como el resultado logrado por la actividad humana (Giddens, 1967).

Por lo antes expuesto, la metodología de la presente investigación es netamente cualitativa, lo cual no se refiere a una serie de técnicas distintas de las cuantitativas o basadas en esquemas matemáticos sino a un conjunto de procedimientos para obtener información que tiene la virtud de extraer las *tonalidades cualitativas del dato*, es decir, “captar el papel del actor y ver el mundo desde su punto de vista, comprendiendo el modo como ellos perciben e interpretan su propia situación así como las consecuencias que de ello se deriva” (Bartolucci, 2011: 54-55).

De este modo, la tarea del científico social es identificar en el actor(es) sus motivos “para”, el acto proyectado o lo que el actor interpreta y reconoce como el fin de su acción y, más importante aún desde el punto de vista sociológico, sus motivos “porque”, es decir, las experiencias que lo han llevado a actuar como lo hizo (Schutz, 1974: 24-29). Operativamente hablando ¿Cómo alcanzar una comprensión de estos últimos? Considerando dos conjuntos de experiencias: las del actor, sus opiniones, creencias y supuestos referentes al mundo físico y al social que presupone fuera de toda duda en el momento que elabora su proyecto, y su *situación biográficamente determinada*, es decir, “su posición en el espacio, el tiempo y la sociedad, así como su experiencia de que *algunos elementos del mundo le son impuestos, mientras que otros los puede controlar y son modificables*, es decir, entender la acción como resultado de una valoración particular de lo que es pertinente, viable, accesible, deseable y aceptable, y la forma en que ciertas personas se sitúan en torno a algún objeto de interés común (Bartolucci, 2011: 57).

Respecto de las fuentes empleadas en la presente investigación, se trata, por un lado, de documentos propios del proceso legislativo sobre iniciativas de Ley del Poder Ejecutivo Federal así como dictámenes emitidos por la Cámara de Diputados o de Senadores de México en materia de seguridad pública entre 1995 y 2014, mismas que contienen una larga exposición de los motivos “para” de los actores, aunque también tensiones que hablan de los elementos del mundo social que le son impuestos.

Asimismo, la presente investigación también se apoya en Diarios de Debates de dichas iniciativas de Ley donde se observan toda una serie de disputas entre actores políticos, fuentes escritas sobre casos de crímenes policiales contenidos en las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en las investigaciones oficiales e independientes sobre el caso Ayotzinapa, estadísticas básicas sobre seguridad pública y violencia en México y, finalmente, obras de algunos especialistas en la materia que, en gran medida, han contribuido a mejorar la comprensión del objeto de estudio del presente trabajo. De esta forma, la investigación cuenta con diversas fuentes escritas que permiten intentar hacer una construcción de los motivos “porque” de las iniciativas y reformas en materia de seguridad pública entre 1995 y 2014.

Sin embargo, en este punto preciso residen las limitaciones del trabajo, marcadas por la dificultad de estudiar la relación entre personal de Estado y delincuencia organizada, tal y como se señaló en la introducción. Problema que no es exclusivo del presente trabajo sino de la investigación sobre el tema, dificultades que han identificado académicos como Andreas Schedler (2015), cuando habla de una situación de *niebla* en cuanto a las relaciones Estado-crímen organizado; esto también puede valer para corporaciones de policía o funcionarios públicos señalados por crímenes o actos de corrupción (Kutnjak, 2003: 599 y 600).

Una forma de darle la vuelta a estas dificultades, sin poner en riesgo la integridad física del investigador y tomar con mucha cautela lo dicho por el gobierno, legisladores, activistas, defensores de derechos humanos, periodistas y prensa, es observar la acción social implicada en la tensión del Estado mexicano con la delincuencia organizada desde aquellas

fuentes a las que el investigador si puede tener acceso: los documentos en los que se da cuenta de las transformaciones jurídico políticas del Estado en la materia.

Esto con el fin de contar con material empírico para probar un modelo o tipo ideal de Estado en que esta estructura presenta una capacidad relativa para monopolizar la coacción física en la medida en que contiene contra diversos sistemas de reglas a los que se adscriben los individuos pero, incluso también, el personal de Estado, lo cual puede generar una coexistencia medianamente armónica o conflictiva entre estos sistemas de reglas, produciendo cambios en las fronteras Estado-sociedad (Migdal, 2001, 2004 y 2007).

La proposición nodal a este respecto es que la tensión desarrollada entre el Estado mexicano y la delincuencia organizada en los últimos veinte años ha implicado cambios en el sistema nacional de policía, generando medidas de vigilancia con respecto a quienes vigilan y usan la fuerza, así como castigos y recompensas, porque se busca garantizar la lealtad de los policías con respecto al sistema de reglas que es el Estado frente al de la delincuencia organizada. Sin embargo, no se omite la examinación de la principal limitante de este modelo de Estado: la pulverización teórica del mismo como *estructura organizada de decisión y acción* (Heller, 2012 [1934]) con la reducción del Estado a una mera abstracción e ideas (imagen) y el énfasis en su desarticulación-desagregación (prácticas).

Sobre la objetividad de este proceder, es preciso señalar la diferencia entre el observador-investigador y el observado, marcada por el reconocimiento de que el primero no pertenece al mundo observado ni tiene otro interés más que el de recabar información que luego utilizará para construir una interpretación de *segundo grado* y “entregarse a la soledad del teórico”, parafraseando a Schutz (Citado en Bartolucci, 2011: 50).

## Capítulo 2. Crímenes policiales y régimen para el combate a la delincuencia organizada 1985 - 1996

“No existe una policía profesional y no se ha atendido el proceso de su formación (...) La Policía Judicial, la Preventiva, la Dirección Federal de Seguridad, la Policía de Inmigración, la Sanitaria, las Estatales, todas están corrompidas. A los peores elementos se les ha ido encarcelando, pero con resultados limitados; sólo se ha logrado apresar a treinta de aproximadamente diez mil”

*Miguel de la Madrid Hurtado Presidente de México, 1982 – 1988.*

### 2.1 El problema en el régimen autoritario

Las reformas del sistema nacional de policía en México durante los últimos veinticinco años no se podrían entender sin abordar la cuestión de por qué se han dado hasta fechas recientes, especialmente en la medida en que el Estado mexicano se caracterizó, entre 1929 y 1988, por ser un Estado con amplias capacidades de intervención sobre lo social.

Esta pregunta ha sido planteada, por ejemplo, por Williams (2002: 96): ¿Por qué el régimen de partido oficial no “profesionalizó” a las policías? No es una pregunta sencilla, contestarla es toda una investigación en sí y no es el objeto del presente estudio. Sin embargo, en el trabajo de recolección de fuentes para esta investigación, desplegado entre noviembre de 2015 y febrero de 2016, se corroboró en el Archivo del Senado de la República la inexistencia de documentos legislativos en materia de seguridad pública principalmente entre los años 1946 y 1985.

Curiosamente, en el periodo previo a la consolidación del partido de la élite posrevolucionaria <sup>17</sup> e inmediatamente después del restablecimiento del orden constitucional en 1917, diversas entidades federativas enviaron al Congreso de la Unión solicitudes para conformar sus propias fuerzas de seguridad, bajo la oposición del Primer

---

<sup>17</sup> Que primero tuvo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (1929), después Partido de la Revolución Mexicana (1938) y, finalmente, de Partido Revolucionario Institucional (1946).

Jefe y presidente de la República Venustiano Carranza, así como de sus partidarios en el Congreso de la Unión, solicitudes que en la mayoría de los casos fueron aprobadas. Sin embargo, esto generó controversias entre legisladores locales y presidentes municipales con gobernadores por el uso de las fuerzas de seguridad por parte del segundo para reprimir a los primeros y removerlos de sus cargos mediante la fuerza (Véase Anexo 1).

Otro documento interesante encontrado en el Archivo del Senado fue la Iniciativa de Manuel Vázquez G., respaldada por la Comandancia de Policía de Tampico, enviada al Senado el 24 de septiembre de 1935, cuyo objetivo era conformar una ley para que las policías del país “fueran inamovibles”. Pese a la poca relevancia política que pudiesen tener los promotores de esta iniciativa, lo cierto es que enfatiza cuestiones relevantes como la necesidad de conformar cuerpos de policía “especializados” y “profesionales”, así como una más relevante aún; la de su cercanía con la lucha política:

“Policía y política son dos términos excluyentes uno de otro que por desgracia no se han podido separar en nuestro medio todavía (...) Mientras a los puestos de las Jefaturas de Policía se llegue por azares de la Política ¿Cómo va a ser posible tener un Cuerpo de Policías técnicos preparados y metódicos, si los que llegan de nuevo, antes de poder abarcar el problema son desalojados por la misma política? (...) La policía tiene que ser un cuerpo de profesionales con cuanto más experiencia mejor (...) Sin especialistas no puede haber verdadera Policía (...) Queremos interesar a las Autoridades del País, para que tomen cartas en el asunto y por medio de su valiosa intervención lograr que los Estados de la República dicten decretos, expidan leyes de acuerdo con sus necesidades, respaldando la estabilidad de la Policía y deje de ser la cómplice obligada de las facciones políticas. (Archivo del Senado, Seguridad Pública, 1935).

Tales piezas de evidencia constituyen pruebas que, si bien es cierto no son suficientes, contribuyen a indicar la probabilidad de que las policías hayan sido corporaciones importantes para la consolidación de la hegemonía política en el seno de la élite posrevolucionaria, principalmente en las entidades federativas durante el periodo 1917 – 1946. Desde aquí se observa la aparición de un primer desfase entre las exposiciones de motivos de los gobernadores de los Estados para conformar cuerpos de seguridad, debido al “bandolerismo” o “revueltas”, y lo que en la práctica ocurrió: la participación de agentes de seguridad en actividades políticas, fenómeno que generó protestas en Estados como Veracruz que llegaron a ser del conocimiento del Congreso de la Unión, mismo que no revocó las autorizaciones ante dichas acusaciones.

Sin embargo, esta no fue la única forma de desviación de las policías locales con respecto a lo jurídicamente establecido durante la época previa a la formación del PRI, destacándose su participación en negocios y actividades ilícitas, como el tráfico de drogas ilegales que, desde la entrada en vigor del Código Penal Federal en 1931, había sido tipificado como *delitos contra la salud*<sup>18</sup>.

A este respecto, Luis Astorga ha ofrecido toda una serie de evidencias sobre casos de jefes militares, policiacos y gendarmes involucrados con este delito en el régimen posrevolucionario y de partido hegemónico en México (Astorga: 2015, 2015b, 2007 y 2000), por ejemplo: en el año 1931, agentes federales encabezados por Juan Requena fueron comisionados por Presidencia de la República para investigar el tráfico de drogas en la zona fronteriza que conectaba diversas poblaciones desde México a Ciudad Juárez, encontrando que los principales traficantes mantenían fuertes relaciones con el presidente municipal de Torreón, el gobernador de Coahuila y el representante militar de la federación. Investigaciones que tuvieron que ser suspendidas debido a “no tener el suficiente apoyo de las autoridades civiles y militares en el Estado” (Astorga, 2000: 169). De igual forma, el Jefe del Departamento de Salubridad Pública, el Doctor y General José Siurob, convocó a principios de 1937 a representantes de las dependencias federales de justicia a una reunión para tratar el tema del tráfico de drogas ilegales, lamentándose de la “ineficacia de las campañas y comentando: ‘antes, a los agentes se les pagaba con la propia droga. ¡Ya se imaginarán ustedes que esos agentes eran también vendedores!’” (Citado en *Ibíd.*: 175).

La participación de funcionarios locales y policías se vio evidenciada con los operativos de destrucción de cultivos de la federación de fines de los años 30 y principios de los 40, los cuales se hacían en forma selectiva dada la protección que las autoridades locales brindaban a cultivadores importantes. Fenómeno observado por funcionarios

---

<sup>18</sup> Con penas de seis meses a siete años de prisión y cincuenta a cinco mil pesos de multa Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal (México, Secretaria de Gobernación, 1931).



antinarcóticos estadounidenses<sup>19</sup> quienes tenían claro –en voz del cónsul de Estados Unidos en Mazatlán Rufus H. Lane–, que *la maquinaria política local estaba directamente involucrada* en el tráfico de drogas ilegales (Subrayados míos, Astorga: 2015a: 316-322).

Pareciera que la relación de funcionarios públicos y agentes de seguridad se remitía al ámbito local desde las observaciones de algunos funcionarios estadounidenses y autoridades federales mexicanas. Sin embargo, en agosto de 1947, Harry J. Anslinger, delegado de EU ante la Comisión de Narcóticos de la ONU afirmó que “muchos altos funcionarios y personajes en los gobiernos estatales [de México] estaban directamente interesados en la producción de drogas” (Astorga, 2000: 179). Dos meses después de sus declaraciones, en noviembre de 1947, se llevó a cabo un viaje de trabajo de altos funcionarios del Estado mexicano, para combatir a los traficantes de drogas del noroeste del país. Algunos gobernadores y exgobernadores de dichas entidades fueron señalados por la prensa nacional de participar en el tráfico de drogas ilegales, como el gobernador Pablo Macías Valenzuela o los exgobernadores del Territorio de Baja California Norte Juan Felipe Rico y Alberto V. Aldrete. Frente a estos reportajes, los funcionarios federales pedían a la prensa “evitar demasías, exageraciones o falsedades que pudieran dañar el éxito de las investigaciones o comprometer indebidamente el prestigio del país” (Ibíd.: 179-181).

En suma, la obra de de Astorga (2015, 2015b, 2007 y 2000) plantea la conformación de una *subordinación estructural del campo del tráfico de drogas ilegales al campo político*, es decir, el predominio del Estado mexicano y sus actores tanto políticos como de seguridad, sobre esta actividad ilícita durante el régimen de hegemonía del partido oficial:

---

<sup>19</sup> Que enviaban agentes hispanos para “asesorar” los operativos de destrucción de cultivos en los territorios y ciudades fronterizas, como Salvador de la Peña –funcionario del gobierno estadounidense enviado a Sinaloa– quien observó que, pese a los operativos de destrucción de cultivos de principios de los años 40 en aquella entidad, dos años más tarde el número de plantíos era cuatro veces mayor que en años anteriores y que los policías locales y los presidentes municipales se encargaban de recolectar opio de los cultivadores o –más aún– ellos mismos eran propietarios de plantíos mediante prestanombres; de igual modo, eran intermediarios con los traficantes de la zona. Comisarios y Jefes de policía eran propietarios de sembradíos de tamaño considerable, de hasta 25 hectáreas; Peña observó que, en gran parte de las plantaciones, las autoridades municipales incentivaban a los cultivadores con un *supuesto respaldo de las autoridades federales*. Astorga. *Drogas sin fronteras*, (México: Debolsillo, 2015) p. 316-322.

“Las leyes prohibicionistas sobre drogas en México fueron promulgadas en los inicios de la formación del Estado posrevolucionario. El campo político que se empezó a configurar en esa época modeló las características de ese Estado y se convirtió en hegemónico (...) el monopolio del poder político y de las instituciones de seguridad del Estado (fuerzas armadas y policiales, por ejemplo) fueron las condiciones que hicieron posible la subordinación estructural del naciente campo del tráfico de drogas al de la política. Las reglas del juego las impuso el poder político mientras duraron las condiciones que le permitieron ejercer su monopolio. De no aceptar sus reglas, los traficantes estaban destinados a salir definitivamente del negocio y dedicarse a otra actividad, ir a la cárcel, o viajar al más allá. Bajo el dominio del poder político a los traficantes se les extraía parte de sus ganancias, se les protegía y se les controlaba” (Astorga, 2015b: 218)

¿Por qué habría impuesto el poder político institucionalizado las reglas del juego? ¿Cuáles fueron las condiciones que le habrían permitido ejercer su poder? Fundamentalmente porque el Estado mexicano contó, entre 1917 y 1982, con diversas fuentes de legitimidad, es decir, formas en que los gobernados reconocían tanto el derecho a mandar como la validez de las ordenaciones de los gobernantes.

Unas de las más distintivas estuvieron relacionadas con la forma intervencionista sobre lo económico que adquirió el Estado (al igual que diversos países del mundo ante la crisis del capitalismo liberal de la década de 1920), tales como: la de los *compromisos sociales*, es decir, la alianza de trabajadores con el Estado mediante el corporativismo (los famosos sectores campesinos y obreros del partido oficial), misma que permitía establecer un contrapeso con los poderes locales y de la que dependía la *legitimidad electoral* del Estado (Villa, 1996: 110); pese al predominio de los generales en la política entre 1929 y 1946, no se erigió una forma de régimen político militar o de partido único, sino que, en la *imagen*, se erigió una forma liberal-republicana con elecciones y división de poderes y, en la *práctica*, un régimen presidencialista y de partido hegemónico, es decir, “centrado en un solo partido político, el PRI, que cedía una fracción de su poder, en forma discrecional, a los partidos secundarios autorizados y, por ende, estos adoptaban una disposición de colaboración y no de confrontación” (Peschard, 1993: 100).

De igual forma, el Estado se acompañó de una *legitimidad de gestión*, es decir, remitida a la eficacia económica y promotora del gobierno que, en los discursos-prácticas gubernamentales adquirió la forma de “milagro mexicano” durante el sexenio del presidente Alemán (1946-1952), de “desarrollo estabilizador” (austeridad en el gasto público) desde el

sexenio del presidente Ruiz Cortínez (1952 - 1958) y populismo-cooptación por el mecanismo de expansión del sector público durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo entre 1970 y 1982. (Villa, 1996: 109-112).

Sin embargo, además de la legitimidad de los compromisos sociales, de gestión y electoral del orden establecido, resta señalar una decisiva que, por su parte, observa con toda claridad Astorga, ejercida en forma abrumadora hasta en el campo del tráfico de drogas ilegales: la coacción física, atributo del Estado consolidado en un territorio otrora desgarrado por los enfrentamientos militares, especialmente dentro de la propia familia posrevolucionaria (Dulles, 2003). El hecho de no someterse a la lógica y las reglas del juego del campo político-estatal, significaba en primera instancia ser aislado del campo político y, en última instancia, ser reprimido por las fuerzas de seguridad del Estado.

Aquí se inscribe la cuestión de las prácticas de las policías durante el régimen priista, diametralmente distintas de lo legalmente establecido. Sobre esto, diversos académicos coinciden en que las policías durante este periodo gozaron de “impunidad y cierto nivel de autonomía” a cambio de lealtad y disciplina (López Portillo, 2000: 14; Sabet 2012: 6; Aguayo, 2014), las reglas no-escritas básicas del Estado mexicano en diversos ámbitos durante este periodo (1929 – 1988).

Características observables en corporaciones dependientes directamente del ejecutivo federal que, por un lado, consistieron en una auténtica infraestructura para la realización de actos de corrupción y crímenes y, por otro, desempeñaron actividades represivas ordenadas desde las más altas esferas gubernamentales, como el caso de la Policía del Departamento del Distrito Federal entre los años 60 y 80 del siglo XX, cuyos elementos participaron en la violencia ilegal de Estado desplegada contra los manifestantes del 2 de octubre de 1968 así como en la creación de grupos de choque<sup>20</sup>, fenómenos característicos

---

<sup>20</sup> Tal y como reconoce cínicamente José González González en su autobiografía (acompañada de diversas fotografías que muestran su cercanía con altos funcionarios del régimen como Ernesto P. Uruchurtu, Gustavo Díaz Ordaz, Carlos Hank González, etcétera) y “yo acuso” en contra de Arturo Durazo, funcionario policiaco del DDF reconocido por su corrupción durante el sexenio de José López Portillo: “Comencé a matar desde los 28 años y teniendo en mi conciencia una cifra superior a 50 individuos despachados al otro mundo, agradezco la intervención de los funcionarios por cuyas gestiones no me quedaron antecedentes penales. Advierto que

de una *forma de crímenes policiales fomentada desde el Estado*. Durante el sexenio de José López Portillo (1976 – 1982) esta corporación integrada por cerca de 6 mil agentes se convirtió en toda una maquinaria de corrupción, control de mercados ilegales y enriquecimiento ilícito mediante: venta de plazas<sup>21</sup>, obtención de entradas ilegales mediante actos de extorsión desde sus propias oficinas<sup>22</sup>, así como desvío de recursos desde la Dirección Administrativa de la DGPYT, del Colegio de Policías y desde la Jefatura de Vehículos Oficiales encargada de controlar la dotación de gasolina, llantas, refacciones, mantenimientos y servicios que necesitaban las unidades de policía de la Ciudad de México (González, 1983: 122). En suma, una desviación policial de tipo *corrupción depredadora* extendida en una corporación que formaba parte de una administración pública dependiente directamente del presidente<sup>23</sup>.

También destaca el caso de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), corporación policial creada en 1947 por el presidente Miguel Alemán<sup>24</sup> con la ayuda de uno de sus colaboradores más cercanos, el Coronel Carlos I. Serrano, miembro activo de la clase

---

maté por órdenes de gente como Gustavo Díaz Ordaz, Alfonso Corona del Rosal y muchos más, sólo cumplí órdenes” *Lo negro del “Negro” Durazo* (México, Editorial Posada, 1983) p. 17.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 96 y 104.

<sup>22</sup> Como la Unidad de Grúas y Minigrúas, la Oficina Auxiliar de Licencias, la Dirección de Autotransportes y Estacionamientos que era una de las oficinas más redituables pues desde ella se controlaban los taxis, colectivos, camiones de carga, autobuses escolares, se levantaban infracciones y se cobraba por ello; la Oficina de Medición y Diagnóstico (Contaminación Ambiental), manejo de guías ilegales de turistas y la Oficina de Antecedentes Penales-, *ibíd.*, p. 100-110.

<sup>23</sup> En la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales* del 31 de diciembre de 1928, el gobernador del Distrito Federal pasó a ser Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien asumiría el cargo del gobierno del Distrito Federal en nombre del Presidente de la República, se suprimieron los ayuntamientos cuyas administraciones públicas pasaron a los Delegados del Jefe del Departamento y, el servicio de policía, a depender por entero del Jefe del Departamento. Según su artículo 53 “La Policía del Departamento Central y la Policía de Seguridad del Distrito Federal, estarán bajo las órdenes del jefe del Departamento del Distrito” y el artículo 55: “El Jefe de la Policía del Departamento Central, los de la Policía de cada una de las delegaciones y el de la Policía de Seguridad del Distrito Federal, serán nombrados y removidos por el Jefe de Departamento con aprobación del presidente de la república”. *Revista de administración pública* 61-62 (México: INAP).

<sup>24</sup> Se le consideraba como la Policía de seguridad nacional. Con Miguel Alemán, la DFS se consideraba una institución de élite y su número de agentes no era mayor a 150. De ahí su escudo con un tigre: “no éramos policías corrientes, estábamos bien vestidos y bien arreglados. Éramos bien conocidos y recibidos. Éramos especiales. Éramos puro tigre”. Además, estos primeros agentes recibían un sueldo adicional de la nómina del Estado Mayor Presidencial durante el periodo de Miguel Alemán. Sin embargo, el presidente Adolfo Ruiz Cortínez (1952 – 1958) veía a esta institución con profunda desconfianza, estando a punto de desaparecerla. Por razones que no explica Aguayo no lo hizo pero la transfirió a la SEGOB, porque no quería que dependiera directamente de él. *La charola* (México, Editorial ink: 2014, p. 47).

política de la época<sup>25</sup>, el Coronel Marcelino Inurreta (primer director de la DFS y quien, por cierto había sido inversionista en la campaña del presidente), y el político Juan Ramón Gurrola, los tres, eran célebres por ser “buenos ejemplos de políticos criminales” (Niblo, 1999: 259).

Sin embargo, la corrupción y actuación ilegal no sólo se hicieron presentes en los fundadores e incluso en los directores de la DFS sino en la institución por entero. Los actos de extorsión, corrupción y participación en el tráfico de drogas ilegales eran considerados como las “travesuras de los muchachos” gracias al poder que les era conferido mediante la emisión de una reluciente credencial, la famosa “charola” que incluía la foto, nombre y firma del agente acompañada de un lustroso escudo de metal. Auténtico dispositivo que convertía a una persona en “el Estado hecho carne” (*the State made flesh*) pues tenerla “era la confirmación de haber sido aceptado a un selecto gremio que exigía lealtad y obediencia a los mandos superiores y discreción frente a los otros”. Comandantes, delegados y agentes de la DFS podían subsanar las deficiencias presupuestales y obtener ingresos extras mediante “sus buscas” –extorsión, botín, protección, narcotráfico-, lo cual era aceptado por los superiores y por el régimen como parte de las reglas del juego (Aguayo, 2014: 56-65).

Ahora bien, la “efectividad” de los agentes sobre investigaciones de amenazas a la seguridad nacional era relativa pues sus métodos y reportes eran malos: “acumulación de información descontextualizada, exageraciones y fabricación de teorías de la conspiración”<sup>26</sup>. Exageraciones que se volvieron realidad para Díaz Ordaz cuando un grupo de estudiantes se enfrentó físicamente y venció a un grupo de granaderos en septiembre de 1968 –suceso conocido como la “Batalla de Tlatelolco”-, como para Echeverría y López

---

<sup>25</sup> En aquel entonces presidente del Senado de la República por el Distrito Federal.

<sup>26</sup> No obstante, según Aguayo, la construcción de enemigos que supuestamente constituían una amenaza a la seguridad nacional tenía una racionalidad; la DFS alimentó la obsesión con la seguridad que tenía el presidente Díaz Ordaz, por ejemplo, transmitiendo información sobre estudiantes armados que habían vencido al cuerpo de granaderos del DDF en la Batalla de Tlatelolco a fines de septiembre de 1968, siendo el antecedente de la decisión presidencial de aplastar el movimiento estudiantil. Posteriormente, los agentes de la DFS hicieron pasar por “informes fidedignos” rumores de sublevaciones guerrilleras desde las escuelas, apoyadas por “los campesinos”, los “obreros”, los “estudiantes”; nunca por grupos específicos sino por el género. *Ibíd.*, p 108.

Portillo cuando algunas guerrillas tuvieron la osadía de dirigir sus conspiraciones contra miembros de la clase política o sus familiares, incluso del presidente, como Margarita López Portillo. Así “el régimen aplastó la rebelión armada. Con ello la DFS salió fortalecida porque, como en el pasado, había entregado resultados efectivos y eso bastaba para que se pasaran por alto sus métodos” (Ibíd.: 164).

Desde entonces, tanto el reclutamiento (que en realidad era una incorporación por recomendación) como la desviación se dispararon en la DFS pues pasó de tener 120 agentes fijos en 1965 a 3,000 agentes efectivos a fines de los años setenta, con oficinas en todas las entidades federativas del país y cerca de 10,000 informantes (Ibíd.: 161 y 186). Si de por sí la DFS era desviada y corrupta, tras el aplastamiento de las guerrillas, con los métodos *sui generis* de dicha corporación (principalmente tortura y desaparición forzada), la corrupción cubrió por entero a la corporación, “la charola se transformó en un símbolo de delincuencia” y entre sus portadores estaban capos de la droga y sus guardaespaldas; el precio de las plazas de agente se vendían según su proximidad con mercados de drogas ilegales (Tijuana costaba más que Morelia) y los comandantes de la DFS llegaban “repartiendo dinero” y hasta con “corridos” a las oficinas centrales de la corporación en el Distrito Federal; incluso José Antonio Zorrilla –Director de esta corporación durante la primer mitad del sexenio de Miguel de la Madrid- llegó a decir que la DFS “no necesitaba presupuesto para operar” mostrando desinterés ante posibles recortes presupuestales (Ibíd.: 194).

Prácticas ilegales que constituyeron una fuente de ilegitimidad en uno de los momentos de mayor debilidad del Estado mexicano: su crisis fiscal, conjugada con cambios socio-demográficos de la sociedad mexicana así como la internacionalización de la economía (Villa, 1996: 36). Frente a esto el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988)<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Quien recibió de López Portillo un país con una economía en ruinas derivada del excesivo gasto público y endeudamiento; la deuda externa llegó a ubicarse en 84 mil millones de dólares (89.9% del Producto Nacional Bruto). Frente a esto, opta por echar a andar toda una serie de cambios estructurales que habían ocasionado los excesos anteriores, lo cual incluyó –entre otras cosas- la privatización de empresas públicas y la apertura comercial. Sobre esto véase Blanca Heredia. “Estructura política y reforma económica: el caso de México” en *Lecturas sobre el cambio político en México* de Carlos Elizondo y Benito Nacif (comp.) (México, CIDE: 2002), p. 189-190.

actuó en el sentido de amputar toda la serie de aparatos económicos y compromisos sociales que habían dado sustento al poder del Estado, del presidente y del PRI sobre toda una serie de actores colectivos, bases, fuerzas y actores sociales a lo largo del territorio nacional. Las principales consecuencias políticas de estos cambios fueron la ruptura del PRI durante la sucesión presidencial del año 1988, así como la fundación del Partido de la Revolución Democrática en 1989, el reconocimiento de triunfos electorales a nivel local tanto de este último como del Partido Acción Nacional y, finalmente, el establecimiento de una nueva relación entre el poder ejecutivo y los gobernadores-élites locales<sup>28</sup>. Afectación de las antiguas bases de dominación-obediencia que se acompañó, inherentemente, de liberalización política bajo la forma de descentralización y democratización (Elizondo y Nacif, 2002).

En general, en la década de los años ochenta México experimentó una pérdida de fuerza del poder central con respecto a fuerzas regionales y locales, así como con respecto al conjunto de ciudadanos que se movilizan electoralmente y partidos que quedaron liberados del control férreo ejercido por el Estado (Villa, 1996: 37) bajo su forma interventora-de régimen de partido hegemónico, configurándose una “situación de empate inestable que produjo un juego de fuerzas centrado en la capacidad distintiva de cada grupo. Los políticos de cúpula con el control del Estado y del régimen tienen a su favor la capacidad de imponer. Los políticos de base, la de rebelarse” (Ibíd., p. 79)

En cuanto al tráfico de drogas ilegales, esta *regularidad general* ha sido observada pero matizada por Luis Astorga como una *autonomía relativa* de dicho campo con respecto al Estado, misma que ha significado una complejización de la interacción con actores de diversos niveles implicando la formación de tensiones o establecimiento de acuerdos de beneficio mutuo entre gobiernos-policías y organizaciones de traficantes (principal pero no exclusivamente en el nivel local de gobierno), el que algunas autoridades públicas no puedan hacer frente a las organizaciones delincuenciales o el que se generen espacios de

---

<sup>28</sup> Sobre estas cuestiones véase la compilación de Sergio Aguayo *La transición en México: una historia documental 1910-2010* (México, FCE-COLMEX, 2010), constituye un referente primordial.

acuerdo, cooperación y coordinación gubernamental contra los transgresores en un contexto multipartidista (2015: 220). Esto también ha implicado que las policías cuenten – en menor o mayor medida en función del mundo social en el que actúan- con ciertos márgenes de autonomía en el ejercicio de la coacción física legítima (Martínez, 1998; Davis, 2006; Rivera, 2010). ¿Cómo se observa este proceso desde los cambios jurídico-políticos que experimentó el Estado desde mediados de los años 80? Esto se abordará a continuación.

## 2.2 Delincuencia policiaca contra el Estado

En sus notas de septiembre de 1983, publicadas hasta el año 2004, el entonces presidente Miguel de la Madrid, fue quizás el primer presidente que se refirió al problema de la desviación, corrupción y crímenes de las policías como un problema público, haciéndolo recaer únicamente sobre el hecho de que “no se haya atendido su proceso de formación” y omitiendo señalar el que estas corporaciones formaban parte de un Estado que fomentó, toleró y se valió de su desviación:

“No existe una policía profesional y no se ha atendido el proceso de su formación. Ahora no queda más remedio que caminar gradualmente. La procuradora (la funcionaria encargada del órgano de Procuración de Justicia Federal) me dijo que les había hecho un examen psicométrico a los elementos de la Policía Judicial y que 60% de ellos había resultados psicópatas. Otro porcentaje bastante alto se encontraba en lo que los psiquiatras llaman *border line*. La Policía Judicial, la Preventiva, la Dirección Federal de Seguridad, la Policía de Inmigración, la Sanitaria, las Estatales, todas están corrompidas. A los peores elementos se les ha ido encarcelando, pero con resultados limitados; sólo se ha logrado apresar a treinta de aproximadamente diez mil”. (De la Madrid, 2004: p. 393)

Reconocimiento que no fue casual sino producto de un crimen que derivó tanto en un escándalo como en un conflicto diplomático de envergadura, ocurrido el 7 de febrero de 1985: el secuestro y posterior asesinato del agente de la agencia antinarcóticos estadounidense DEA, Enrique Camarena, presuntamente a manos de una asociación criminal con ayuda de agentes de la Dirección Federal de Seguridad, en el Estado de Jalisco. A pesar de que, el 30 de mayo de 1984, el periodista Manuel Buendía había sido víctima de homicidio por investigar los nexos de José Antonio Zorrilla –director de la DFS- con el Cártel de Guadalajara, Zorrilla no fue removido de dicha corporación ni mucho menos detenido, sino tras el asesinato de Camarena. Ante estos hechos, el entonces Secretario de



Gobernación Manuel Bartlett le planteó al presidente De la Madrid que se moviera a Zorrilla de la DFS hacia el poder legislativo, intención de la que desistió al poco tiempo por las irregularidades que había encontrado en el actuar de Zorrilla (Astorga, 2007: 18).

Para Sergio Aguayo, el crimen contra Camarena estuvo motivado por la incautación de diez mil toneladas de marihuana en el rancho “El Búfalo” de Chihuahua en noviembre de 1984, en un operativo encabezado por autoridades mexicanas con ayuda de los servicios de inteligencia de EU (2014: 198). Frente al crimen contra Camarena, el gobierno de Estados Unidos actuó como en 1969, cerrando la frontera pero con un enojo inusitado pues el Secretario de Estado George P. Shultz declaró, a pocas semanas de ocurrido el crimen en marzo de 1985, que “se había rebasado el nivel de tolerancia de Estados Unidos” y Washington “reveló nombres de políticos, jefes de policía y hasta familiares del presidente involucrados con actividades ligadas al tráfico de drogas ilegales”. (Ibíd.: 197).

En sus notas de febrero de 1985, el presidente De La Madrid señaló que el virtual cierre de la frontera por el gobierno de Estados Unidos, tenía por objetivo:

“presionar a las autoridades mexicanas, pues sentían que nuestro gobierno no había puesto ‘el interés adecuado’ en la búsqueda del agente norteamericano de la DEA, Enrique Camarena Salazar, secuestrado en Guadalajara el 7 de febrero anterior. El problema del narcotráfico, en el que el secuestro de Camarena fue sólo un incidente, cobró notoriedad en todo el país (...) Este *cambio de estrategia* hace que la atención se centre sobre nuestros problemas de corrupción e ineficacia, y no sobre los suyos. Lo grave de este enfoque es que sí tenemos cola que nos pisen. *En México existe corrupción en la policía y las sumas millonarias del narcotráfico han creado complicidad o tolerancia de algunas autoridades*” (De la Madrid, 2004, subrayados míos).

Lo que el gobierno estadounidense realmente buscaba con todo esto, según De la Madrid, no era tan sólo el esclarecimiento del asesinato de Camarena. En la reunión que sostuvo, a finales de febrero de 1985, con el embajador estadounidense John Gavin, este afirmó ante De la Madrid que el problema de Camarena sólo había sido la gota que derramó el vaso, pues el gobierno de Estados Unidos veía con preocupación la política exterior de México hacia Cuba, Centro América y su actuación en la ONU generalmente contraria a la de EU, los asuntos administrativos entre la embajada y el gobierno mexicano, el trato de la embajada norteamericana en la Cancillería, las regulaciones farmacéuticas del gobierno de México, su negativa de otorgar el permiso requerido a la corporación IBM, la Ley de

Inversiones Extranjeras, algunos roces de ambos gobiernos por motivos fronterizos y los ataques de la prensa, los líderes partidarios y sindicales mexicanos hacia el embajador Gavin (De la Madrid, 2004: 400).

El presidente no señaló si accedió a atender estas peticiones afirmando, el 10 de marzo de 1985, que el conflicto culminó con el reconocimiento, por parte del gobierno estadounidense, de que había “sobre-reaccionado”, responsabilizando de este actuar a las autoridades aduanales medias. No obstante, las declaraciones de altos funcionarios estadounidenses sobre el problema de la corrupción y el tráfico de drogas en México no cesaron, como la del 14 de marzo de 1985 de John Tomas, funcionario estadounidense del Departamento de Estado, quien:

“...declaró ante una comisión senatorial que en México el tráfico de drogas continuaba con la aparente bendición de algunos dirigentes gubernamentales. *Lo trágico de sus aseveraciones es que en buena medida eran ciertas.* Su presión sobre nosotros fue efectiva, y nos obligó a entrar de lleno en un asunto complejo y espinoso, pero inaplazable. Mi decisión al respecto era clara: nuestra acción para combatir la complicidad de las autoridades en asuntos ilícitos no tendría más límites que la necesidad de contar con elementos probatorios (...) Así que en una primera etapa los norteamericanos dijeron : *‘vamos a ayudar a México para que no desbarranque (...)* cuando México estuvo al borde del precipicio nos ayudaron , pero tan pronto vieron que nos retirábamos del peligro, sintieron la necesidad de presionarnos para no perder su influencia (...) ¿Que este gobierno es de renovación moral? Pues ahí está el problema del narcotráfico...” (De la Madrid, 2004: 403, subrayados míos).

El 29 de noviembre de 1985 desapareció la DFS, sin resistencia ni compensación alguna porque todos los agentes eran personal de confianza; así como desde el poder presidencial durante el sexenio de Miguel Alemán recibieron poder así también se les retiró (Astorga, 2007: 18). Independientemente de las fronteras territoriales, el gobierno y el personal antinarcóticos de Estados Unidos presiono con éxito a las autoridades mexicanas derivado de lo que ambas partes identificaron como crímenes policiales.

Previo al crimen contra Camarena y la desaparición de la DFS, en 1983, el gobierno de De la Madrid había impulsado la descentralización administrativa del Estado con la reforma del artículo 115 constitucional, bajo el objetivo de *fortalecer políticamente* a los municipios, otorgándole atribuciones que otrora formalmente no tenían, por ejemplo en materia de seguridad pública.

En la exposición de motivos de reforma administrativa en 1983, habla un Miguel de la Madrid convencido del predominio excesivo de la federación sobre los municipios: “nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora (...) La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora” considerando que era necesaria la *descentralización de la vida nacional* (Cámara de Diputados, 2010). Sin embargo, el Miguel de la Madrid de sus memorias como presidente publicadas en 2004, se mostró preocupado por los riesgos que entrañaban su propia iniciativa de descentralización administrativa: “revitalizar cacicazgos en aquellos municipios donde aún subsisten grupos políticos atrasados” (2004: 67), fenómeno que, según las memorias del año 2000 del expresidente Carlos Salinas, a decir verdad ya existía en diversos aparatos y ramas del Estado:

“El verdadero enemigo de la reforma impulsada a partir del ideario del liberalismo social fue la *nomenklatura* del PRI y del gobierno. Sus integrantes simulaban apoyar los cambios en público, pero bajo el agua se opusieron a ellos con tenacidad. Mi gobierno procuró construir consensos para neutralizarlos y evitar una guerra interna (...) En México, la *nomenklatura* está conformada por una red de actores políticos y sociales surgida en los años treinta del siglo XX, al crearse la estructura corporativa del PRI; esa red se consolidó en los años cuarenta a partir de la estrategia de sustitución de importaciones y el pacto de La Habana. Se estructuró así una alianza entre los populistas del Estado y los agentes del control político en los sindicatos, el campo y las burocracias. Los integrantes de esa *nomenklatura* eran políticos profesionales y experimentados, con gran poder económico y capacidad de control. *Con miembros y aliados en los cuerpos de policía, la nomenklatura mexicana* construyó relaciones y bases de apoyo importantes a lo largo y ancho del país. Aquellos que se dedicaban a vender plazas en las oficinas centrales o en las paraestatales; los que vendían lotes en terrenos ilegales a los migrantes a las grandes ciudades; muchos más que ejercían su autoridad y sus abusos en las aduanas o en las oficinas fiscales, con las licencias sanitarias o los permisos requeridos para establecer una modesta empresa. La lista era tan larga y detallada como los mecanismos de control económico y político que la época de economía cerrada y partido casi único les permitió”. (Salinas, 2000, Subrayados míos).

En la anterior cita se puede apreciar que Salinas emplea la palabra *alianza* para designar la relación de los dirigentes del Estado (“los populistas del Estado”) con los *agentes del control político* mismos que formaban parte de toda una red de actores políticos y sociales integrada al Estado mexicano, incluyendo a los cuerpos de policía que, como se puede interpretar, jugaron un papel político nodal durante el régimen de partido hegemónico al grado de ser actores clave para la construcción de relaciones y bases de apoyo.

Sin embargo, esta alianza entre el ejecutivo federal y los “agentes del control político” se alteró por el agotamiento del modelo intervencionista, la crisis fiscal del Estado y, por ende, las reformas económicas impulsadas por el gobierno de Miguel de la Madrid que condujeron a la transformación de las antiguas bases de legitimidad del Estado mexicano y, por ende, las coordenadas del ejercicio de la coacción física, debido al impacto negativo que tuvo la actuación ilegal de agentes policiales sobre la legitimidad tanto del Estado como del gobierno en turno, especialmente frente a Estados Unidos que, desde su gobierno y prensa, ejercieron presión política y económica sobre el gobierno mexicano, difundiendo las relaciones tanto de policías como autoridades públicas con el tráfico de drogas ilegales.

Hasta aquí no habría nada nuevo bajo el sol puesto que las autoridades estadounidenses habían venido actuando en forma relativamente similar al menos desde los años treinta del siglo XX y los gobiernos mexicanos se “resignaban a ser juzgados de manera constante, reaccionar de manera defensiva, indignarse y, finalmente, darle gusto al vecino del norte en cuanto a cambio de funcionarios, elaboración o modificación de leyes, aceptación de condiciones de cooperación o puesta en marcha de estrategias coercitivas” (Astorga, 2015: 21). Sin embargo, la coyuntura del crimen contra Camarena se dio en el proceso de cambio de la forma de Estado, antecedió la desaparición de la DFS así como reformas en la legislación penal dirigidas a combatir tanto la “delincuencia contra la salud” como los crímenes policiales. El sexenio de Miguel de la Madrid puede ser definido como un sexenio de rupturas desde el punto de vista económico, político pero también con respecto al ejercicio de la coacción de Estado desde las policías, cuyas prácticas ilegales comenzaban a ser reconocida por el propio presidente.

### 2.3 Aparición de la “delincuencia contra la salud” desde las reformas penales.

El tráfico de drogas ilegales ha sido concebido de diferentes maneras por parte del discurso del Estado Mexicano, observable desde su Código Penal Federal (CPF): Desde los años treinta del siglo pasado, se había considerado como un *problema de salud y de*

*prejuicio social*, tipificado bajo el nombre de *delitos contra la salud*<sup>29</sup>. Perspectiva que se mantuvo, con algunos cambios y matices, hasta principios de los años ochenta con la entrada en vigor de la Ley General de Salud (Alonso: 2015). Sin embargo, en esa misma década de los ochentas, se presentaron algunas iniciativas de reforma penal en materia de tráfico de drogas ilegales tendentes a combatir la “delincuencia contra la salud”<sup>30</sup>, término jurídico-político que antecedió la formación del género “delincuencia organizada”.

En Estados Unidos, la administración del presidente estadounidense Ronald Reagan emitió la *National Security Decision Directive #221*, el 8 de abril de 1986, documento donde se afirmó que el tráfico de drogas ilegales era un problema para la seguridad nacional de dicho país, mostrándose preocupado por los alcances internacionales de este fenómeno y, finalmente, señalando que el narcotráfico tiene el “potencial de desestabilizar a aliados democráticos” de Estados Unidos, haciendo indispensable la aplicación de una política, “en cooperación con otras naciones” dirigida a:

“detener la producción y el flujo de narcóticos ilícitos, reduciendo las capacidades de grupos insurgentes y terroristas para sostener sus actividades mediante el tráfico de drogas ilegales y fortaleciendo las capacidades de los gobiernos individuales para derrotar esta amenaza” (Gobierno de Estados Unidos, 1986)

En México, el 17 de septiembre de 1985, Miguel de la Madrid envió al Senado una primera batería de reformas al Código Penal Federal, donde se ponen en relieve los esfuerzos del

---

<sup>29</sup> Antecedido por las conferencias internacionales en materia de drogas ilegales, como la de Shangai de 1909; La Haya, 1911 y 1914; Ginebra, 1925 y 1931. La definición de los límites y alcances de los *delitos contra la salud* era resguardada con celo por el Congreso; en 1947, durante un proceso de reforma del Código Penal Federal en materia de *delitos contra la salud*, en la exposición de motivos se señala que: “El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se reserva el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas que las establecidas por la misma Convención (de Ginebra) a la restricción del cultivo o elaboración, uso, posesión, importación y consumo de las drogas que se refiere la presente Convención”. Congreso de la Unión, Reforma al Código Penal Federal, 1947, citado en Fernanda Alonso “Historia de la política mexicana de drogas en el siglo XX” en *Drogas ilegales y sociedad en América Latina y el Caribe* (México, CIDE: 2015).

<sup>30</sup> Cabe señalar que, desde la entrada en vigor del Código Penal Federal en 1931, ya se habían incluido tanto los “delitos contra la salud” como el delito de “asociación delictuosa” referido a aquel que “tomare participación en una asociación o banda de tres o más personas, organizada para delinquir”, considerando una pena de prisión de seis meses a seis años y multa de cincuenta a quinientos pesos “por el solo hecho de ser miembro de la asociación e independientemente de la pena que corresponda por el delito que pudiera cometer o haya cometido”. [Código Penal Federal](#), Art. 164. (México, Secretaría de Gobernación: 1931). Entonces, aún no estaba directamente relacionados con los delitos contra la salud.

Gobierno Federal, “desde hace tiempo y a lo largo de diversos periodos administrativos, de luchar contra los delitos que ponen en peligro o quebrantan la salud de los mexicanos” pero también se menciona que esta clase de delitos tienen un alcance internacional y son realizados por *organizaciones delictivas específicas*:

En el mundo entero crece la preocupación por enfrentar con eficacia diversos delitos contra la salud individual y colectiva, que en las recientes décadas se han acentuado, y por prevenir y reducir sus dramáticas consecuencias que se proyectan en el grave mal de la farmacodependencia (...) Nuestro país observa ya la aparición y difusión de este mal y lo afronta resueltamente, movilizándolo a la comunidad, particularmente a los padres de familia. Desde hace tiempo, el Gobierno Federal ha venido cumpliendo el compromiso de luchar, con todos los recursos disponibles, contra los delitos contra la salud que ponen en peligro o quebrantan la salud de nuestro pueblo. Esta actividad, desarrollada si pausa durante lustros, preserva también la salud de otros pueblos. Con esto coincide México en principios de solidaridad, que hemos sustentado *por propia e irrevocable decisión* (...) Con el mayor énfasis hemos señalado, y lo reiteramos, que estos delitos contra la salud *tienen alcance internacional*, no solamente nacional, y que *suelen cometerse mediante organizaciones que trascienden fronteras y en todas partes provocan delincuencia y corrupción*. Ningún país afectado por el narcotráfico y la farmacodependencia está libre de estos fenómenos (Senado de la República, 1986. Subrayados míos).

En esta serie de reformas el gobierno de Miguel de la Madrid planteó diversas modificaciones al CPF relacionadas con el tratamiento de “farmacodependientes”, posesión de medicamentos para fines terapéuticos (reforma del artículo 194 a fin de evitar sancionar la simple tenencia de drogas ilegales en casos en que se justifique médicamente), combate a la *delincuencia contra la salud* estipulando el decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito así como aseguramiento de bienes (reforma del artículo 199 con el propósito de que se proceda al decomiso de los instrumentos y objetos del delito), la calificativa cuando se empleara a un menor de edad o a un incapaz (agravamiento de la pena ya existente cuando el delincuente se vale de menores de edad o de otros incapaces para llevar a cabo conductas punibles; reforma del artículo 198) y, finalmente, la calificativa por *pertenencia a una organización delictiva* (calificativa también agregada al artículo 198), así como penalización a quienes faciliten vías de comunicación para la comisión de delitos, tratándose de pistas de aviación por ejemplo. En cuanto a la calificativa de pertenencia a una organización delictiva, en la exposición de motivos de su reforma Miguel de la Madrid señaló:

“En la *delincuencia contra la salud* intervienen frecuentemente organizaciones delictivas que operan a escala nacional o internacional. Evidentemente, es mayor la capacidad de daño o de peligro que

tienen dichas organizaciones, que la que poseen los infractores que actúan en forma aislada o individual. De ahí que se proponga el incremento de la pena aplicable a individuos que delinquen formando parte de tales organizaciones (Ibídem)”

Sin mayores detalles, la iniciativa de De la Madrid fue aprobada en el Senado por 49 votos a favor el 13 de diciembre de 1985. En la Cámara de Diputados, la reforma se puso a discusión el 19 de diciembre de ese mismo año y en esta Cámara hubo mayor controversia; el diputado José Luis Sánchez, del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), lanzó una pregunta de envergadura en su intervención del 19 de septiembre de 1985:

“¿Cómo pudo Caro Quintero, uno de los principales zares del narcotráfico en México, operar con la facilidad con que lo hizo y montar toda una intrincada red de abastecimiento, distribución y comercialización de estupefacientes, tanto en el país como en el extranjero, si no es porque contó con la complicidad y tolerancia del Gobierno? (...) Las respuestas a estas preguntas y a muchas otras más que la opinión pública tiene nos pueden llevar a la conclusión de que este fenómeno ha sido alentado y se lo debemos en buena parte al Gobierno; no sólo por su actitud cómplice y complaciente, sino también por su política en todos los órdenes” (Senado de la República, 1986).

Sin embargo, Sánchez y su fracción parlamentaria votaron a favor del proyecto de reformas, al igual que los lombardistas del Partido Popular Socialista (PPS). Finalmente, el dictamen fue aprobado con 308 votos a favor, cero en contra y cuatro abstenciones. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1985.

En la exposición de motivos de reforma del Código Penal Federal del 3 de octubre de 1986, Miguel de la Madrid enfatizó “el problema de la facilidad con la que los traficantes de drogas ilegales burlaban la justicia, aún en aquellas circunstancias en que estaban a punto de estar en manos de las instituciones judiciales y caer presos”. Con base en esto, tales reformas a la legislación penal introdujeron castigos contra aquellos funcionarios de la administración de justicia que evadieran de castigo a inculpados por delitos contra la *salud*. De la Madrid señaló:

Se ha observado cómo, en ocasiones, particulares o servidores públicos propician la evasión de presos, actualmente sancionada con penas muy reducidas (...) Las mismas consideraciones, acentuadas, cabe hacer en lo que respecta a la evasión de individuos inculpados o sentenciados por delitos contra la salud, fenómeno que aparece en reclusorios de diversos países y que también, dentro de esta escena internacional, se ha presentado en México. Los cuantiosos recursos que el narcotráfico genera intervienen, por supuesto, en hechos de esta naturaleza, como la práctica demuestra. Por ello, parece necesario disponer que el responsable de la evasión de inculpados o sentenciados por delitos contra la salud quede sujeto a la aplicación de una pena equivalente a la prevista o dispuesta para el delincuente cuya evasión se ha propiciado. La modificación de penas,

agravadas, permitirá sancionar adecuadamente al individuo particular y al servidor público, en forma mucho más severa a éste, por supuesto (Senado de la República, 1986b).

En el debate parlamentario del Senado del 22 de octubre de 1986, la única intervención fue la del Senador Rafael Cervantes Acuña, mayor del ejército y quien fuera Secretario Auxiliar del ex Jefe del Departamento del Distrito Federal Alfonso Corona del Rosal<sup>31</sup>, cuyos planteamientos coincidían y, en cierto sentido, ampliaban los argumentos de Miguel de la Madrid:

Resulta claro que las reformas y adición al Código Penal que estamos comentando, son resultado de una realidad que han actualizado los delitos contra la salud. *Esta delictividad ha cambiado los moldes y desquebrajado las conductas delictivas* tradicionales que se manifiestan aisladas e individuales (...) La actividad de las organizaciones criminales se ha incrementado y extendido; su propósito no se limita ya a la consecución de ingresos económicos, sino que aprovechando las *bondades de la democracia* encuentra facilidades para evadir la justicia en regímenes de derecho que ven su acción limitada por las leyes. Esta delincuencia va en pos del poder político invirtiendo en tal intento cantidades millonarias por la vía de la venalidad [sic] y de la *corrupción*, del *soborno* y del cohecho. De manera simultánea, *intimida a las personas, difunde el miedo y utiliza la violencia* como la vía de acción más rápida y eficaz. En el miedo generalizado, crea una forzada complicidad que de inmediato utiliza para hacer creer que las autoridades también participan del secreto (Senado de la República, 1986b, Subrayados míos).

Pero Cervantes no se quedó ahí; señaló lo que a su parecer era el exorbitante poder de los traficantes de drogas ilegales que, incluso, llegaba hasta el Congreso de Estados Unidos:

...Su actividad [de las organizaciones criminales] no encuentra limitantes de región o de fronteras. Tenemos ejemplos recientes de una esforzada *campaña de desprestigio internacional que estos terroristas de la droga fabrican apoyados por medios de difusión de los Estados Unidos* de Norteamérica y hasta por legisladores que, ingenuos o mal intencionados, aportan presiones a esta campaña precisamente contra la autoridad mexicana que más importantes derrotas ha infligido a esa actividad genocida que va lesionando segmentos del cuerpo social que cae en las garras de la adicción. Son grupos mafiosos apoyados por tal capacidad económica internacional, que son capaces de *mover voluntades hasta en el Congreso de los Estados Unidos* de Norteamérica para amenazar con presiones al Gobierno Mexicano y paradójicamente, por el supuesto incumplimiento de compromisos internacionales de luchar denodadamente contra el tráfico de estupefacientes. En la lucha contra el narcotráfico México ha desarrollado un gran esfuerzo que va más allá de la acción directa en la que muchos elementos de las fuerzas del orden han perdido la vida. *Estos esfuerzos no se deben a presión internacional, que no puede aceptarse*; ni para favorecer ni defender intereses de países consumidores; se deben simplemente a la convicción de erradicar este cáncer social y a la necesidad inaplazable de hacerlo. Estas reformas al Código Penal son una muestra más del cuidado y preocupación del Gobierno por cancelar las facilidades que una actividad delictiva organizada está encontrando en nuestra legislación penal. Lamentablemente en México se han presentado casos de

---

<sup>31</sup> Según lo hizo constar la revista [Proceso](#) el 27 de febrero de 1984. En el año 2007, la Procuraduría General de la República cateó un domicilio en la Ciudad de México propiedad de uno de los hermanos de Corona del Rosal, derivado de sus investigaciones antinarcóticos en el puerto de Lázaro Cárdenas Michoacán, encontrando y decomisando en este domicilio una cantidad exorbitante e histórica de dinero.



evasión de presos, precisamente entre personas dedicadas a la comisión de estos delitos, que con su poder económico cohechan, sobornan y se burlan del sistema penal mexicano y de las autoridades todas. Es frustrante para la sociedad creer que su sistema de seguridad penal esté tan degradado, que se deje vencer ante la presión económica de importantes jefes de la organización criminal que han sido detenidos, y que posteriormente han logrado la fuga (Senado de la República, 1986b, subrayados míos).

La de Cervantes fue la única intervención en el Senado, Cámara que aprobó el proyecto de reformas por 50 votos. En la Cámara de Diputados, el debate parlamentario se abrió el 23 de octubre de 1985, y la única intervención fue la de José Luis Sánchez González, del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), quien habló de las reformas en el marco de la “crisis insalvable del sistema capitalista”, de los campesinos como víctimas de la política económica aplicada por Miguel de la Madrid y los “Chicago Boy” -razón por la cual, según este legislador, cultivaban drogas ilegales-, así como de los “delincuentes profesionales”, “engendros” que “no les importa corromper, generar violencia o asesinar”. Adicionalmente, Sánchez González habló de los vínculos de altos funcionarios, como Arturo Durazo (célebre director de la policía del DDF entre 1976 y 1982, caracterizado por su corrupción y enriquecimiento ilícito), Antonio Zorrilla (exdirector de la DFS) o gobernadores como Ocaña o Toledo Corro (de Sinaloa), con el tráfico de drogas ilegales y de la presión ejercida por Estados Unidos, manifestando su indignación:

“...Si hay un país sin autoridad moral para enjuiciar a México y a los mexicanos es el de los Estados Unidos de América. Si hay un gobierno descalificado ante la comunidad internacional por sus actos de locura, terrorismo y piratería es el de Ronald Reagan, que el día de ayer por cierto perdió las elecciones. Con que cara los imperialistas nos reclaman la falta de esfuerzos suficientes y acciones enérgicas para combatir el narcotráfico, cuando ellos el país más poderoso del orbe tiene en su seno a 90 millones de consumidores de drogas; por qué no destinan los millones de dólares con los que están financiando a la contrarrevolución en Nicaragua para enfrentar y resolver este problema que está degradando moralmente a la sociedad norteamericana, parece ser que sólo tuvieron capacidad para el mal y no para el bien. Cómo es posible que la prensa norteamericana, que el payaso de John Gavin y ahora este Pilliod, que dice no ser tan guapo como Gavin pero si más payaso, cuestionen, critiquen y reclamen mientras endurecen cuando el día de ayer en las elecciones celebradas en Estados Unidos el electorado votó una ley para legalizar el consumo de marihuana en otro estado más de la Unión Americana; es así como están combatiendo la drogadicción y narcotráfico dándoles carta de naturalización, en nuestro país, ciertamente el problema del narcotráfico es grave, pero este problema y otros problemas más que este, lo vamos a resolver los mexicanos, sin agentes de la DEA, sin boinas verdes, sin intervención extranjera, con nuestro gobierno, sin él o contra él los resolveremos y si para ello es preciso hacer una nueva revolución que no les quepa duda de que la habrá en este país. Los ataques al gobierno, sobre todo los que son justificados no los hacemos nuestros, porque entendemos que el gobierno no es forzosamente sinónimo de pueblo, hay muchos gobiernos sin pueblo, pero lo que sí defendemos, porque somos mexicanos patriotas, es la independencia y soberanía nacional. La fracción parlamentaria del Partido Socialista Unificado de

México por mi conducto se pronuncia a favor del presente dictamen y de un nuevo rumbo económico y político para el país” (Senado de la República, 1986b, Subrayados míos).

Después de la intervención de Sánchez González, el dictamen fue votado y aprobado por los diputados por 285 votos a favor y ninguno en contra, pasando al ejecutivo para sus efectos constitucionales<sup>32</sup>. Esta reforma al Código Penal fue publicada el 17 de noviembre de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.

Tanto de lo señalado por Cervantes en el Senado como lo dicho por Sánchez González en la Cámara de Diputados, se puede observar la molestia de los legisladores con respecto a la presión ejercida por Estados Unidos en materia de tráfico de drogas ilegales, tanto por su gobierno como por su prensa, impulsando a regañadientes cambios en los límites entre el Estado y este campo desde la legislación penal. Serie de tensiones con el gobierno de Estados Unidos por crímenes policiales, así como reformas penales en materia de *delitos contra la salud* que antecedieron la introducción del término “delincuencia organizada” en las leyes mexicanas.

## 2.4 Consolidación del género “delincuencia organizada” en el régimen

Si bien es cierto que el discurso de Estado en materia de delincuencia organizada se consolidó relativamente en el marco jurídico mexicano con la entrada en vigor de la Ley Federal en la materia (LFDO) el 7 de noviembre de 1996<sup>33</sup>, previamente, durante el sexenio

---

<sup>32</sup> Y quedando a grandes rasgos como sigue: Artículo 150. Se aplicarán de seis meses a nueve años de prisión al que favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado. Si el detenido o procesado estuviese inculcado por delito o delitos contra la salud, a la persona que favoreciere su evasión se le impondrán de siete a quince años de prisión, o bien, en tratándose de la evasión de un condenado, se aumentarán hasta veinte años de prisión. Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo. Según corresponda, además, será destituido de su empleo y se le inhabilitará para obtener otro durante un período de ocho a doce años. Artículo 152. Al que favorezca al mismo tiempo, o en un solo acto, la evasión de varias personas privadas de libertad por la autoridad competente, se le impondrá hasta una mitad más de las sanciones privativas de libertad señaladas en el artículo 150, según corresponda

<sup>33</sup> A este respecto es importante no dejar de señalar el hecho de que, tanto a nivel nacional como internacional la tipificación de la delincuencia organizada es bastante reciente, sigue en vías de ser precisada. Sobre esto véase de Luis Astorga la segunda parte de *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada durante el gobierno de Felipe Calderón* (México, Grijalbo, 2016) p.

de Carlos Salinas se dieron una serie de reformas de envergadura en el Código Penal en esta materia, relacionadas fundamental pero no exclusivamente con los *delitos contra la salud*.

Tan pronto como tomó posesión como presidente el 1 de diciembre de 1988, Carlos Salinas envió una iniciativa de reforma del Código Penal a la Cámara de Diputados –recibida el 15 de diciembre-, por conducto de la Secretaria de Gobernación encabezada por Fernando Gutiérrez Barrios –exdirector de la extinta DFS-, a fin de endurecer las penas en materia de *delitos contra la salud* y profundizar sobre la política criminal del Estado debido al frecuente “reclamo social” de mayor seguridad, paz pública, acciones contra la violencia y justicia, especialmente en la capital del país.

El entonces presidente Salinas se refirió a la importancia que revestía continuar la campaña contra el “narcotráfico” por la “salud de los mexicanos, de la humanidad y la preservación de la soberanía”, pero también abordó retos que tenían que ver con el fortalecimiento de la conciencia de seguridad en general, así como la conformación de un enfoque “global” de criminalidad adecuado para “una sociedad moderna y plural con una considerable dinámica demográfica y un importante fenómeno de urbanización” (Senado, 1989), planteando mayores penas para los delitos contra la salud, homicidio, violación, parricidio, secuestro, asociación delictuosa, corrupción de menores e incapaces, promoción de la prostitución, *delitos asociados a la función policiaca* y abuso de autoridad<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> De esta forma, tal iniciativa se refirió al incremento de la pena de prisión (reforma del artículo 25 del CP) de hasta un máximo de 50 años para los delitos de *homicidio* a propósito de violación o robo, homicidio calificado, *parricidio* y *secuestro*; en *asociación delictuosa*, se propuso reformar el artículo 164 a efecto de agravar la pena “en atención a los reclamos populares respecto de la necesidad de agravar las penas si el miembro de la asociación delictuosa es o ha sido servidor público de alguna corporación policiaca”, así como las penas accesorias de destitución e inhabilitación (Senado, 1989); en delitos contra la salud, entre otras cosas, se planteó incrementar las penas por este delito estableciendo una máxima de hasta veinticinco años, cambiando el artículo 197; Salinas también propuso reformar el artículo 201 en aras de precisar las conductas prohibidas en cuanto a *corrupción de menores e incapaces*, *promoción de la prostitución* así como lenocinio, incrementando la pena de prisión en el artículo 205 y 206 respectivamente, *delitos cometidos en el ejercicio de la función policiaca*, adicionando el artículo 212 bis que incluyó la definición de una agravante específica para ciertos delitos cometidos desde una corporación policiaca, aduanera o migratoria, “a fin de responder a un reclamo de la comunidad”, *abuso de autoridad* distinguiendo, en el artículo 215, conductas y estableciendo sanciones determinadas, atentados al pudor, reformas del artículo 260 y 261, violación, aumentando el máximo de pena previsto en el artículo 265, homicidio calificado y parricidio, incrementando en ambos la pena máxima de prisión también a cincuenta años (artículo 320 y 324 respectivamente); esto mismo se propuso con respecto al delito de secuestro (artículo 366). En cuanto a *robo calificado*, se propuso

De igual forma, el problema de la desviación policial no pasó desapercibido para los legisladores. En el Dictamen de la Comisión revisora de la Cámara de Diputados se señaló:

“Cuando los miembros de la asociación delictuosa son o fueron servidores públicos de alguna corporación policiaca, resulta conducente aumentar la pena en una mitad, en virtud de que el policía o ex policía, aprovechándose de la experiencia y conocimientos que tiene de las actividades criminales hace mal uso de ello y *traiciona* sus deberes de servicio. Se ha visto, por otra parte, que desgraciadamente los miembros o ex miembros de una corporación policiaca han participado con alarmante frecuencia en delitos graves, sobre todo de carácter patrimonial. Por tales motivos las reformas en cuestión se justifican plenamente (...) La comisión que suscribe aprueba la reforma que se propone para el artículo 198 a fin de que se sancionen con mayor rigor los delitos contra la salud que se cometan por los servidores públicos encargados de investigarlos (...) los abusos de autoridad son frecuentes dentro del área de los servicios públicos y particularmente de las corporaciones policiacas, aduaneras y migratorias. Urge reprimir esa actitud y por tal motivo conviene autorizar el aumento de la pena en una mitad excedente a la básica” (Senado de la República, 1989: 10–11).

Sin embargo, el debate parlamentario en la Cámara de Diputados del 27 de diciembre de 1988, fue completamente distinto que el de las anteriores iniciativas de reforma al Código Penal Federal (CPF) del sexenio de De la Madrid. Después de una prolongada discusión entre legisladores del PRI que, con otras palabras y con discursos basados en grandes autores, sostenían los mismos argumentos que Salinas, y los diputados opositores de izquierda cuyos argumentos iban desde las versiones más simplistas del discurso de estos partidos basadas en la explicación de todas las cosas a partir de la desigualdad económica, el ascenso del proyecto neoliberal y cierta paranoia con los actos de represión gubernamental—con excepción de algunas intervenciones como la de Godoy y Del Castillo<sup>35</sup>—, destacó la

---

incrementar la pena de prisión por robo con violencia desde el artículo 372, así como diversos supuestos de agravación establecidos en el artículo 381, “respondiendo al clamor público” en relación a robo de autopartes, equipajes, expedientes y documentos, así como al robo cometido por falsos agentes de autoridad “que sorprenden a sus víctimas con identificaciones falsas y aluden el cumplimiento de inexistentes o supuestas órdenes de autoridad”. Senado de la República. Proceso Legislativo de Reforma al Código Penal Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1989 (Archivo del Senado de la República, 1989)

<sup>35</sup> Para el diputado Crescencio Morales Orozco (PPS), la iniciativa se dirigía a “seguir reprimiendo a la población”, que en aquellos momentos sufría “de una de las cuestiones más difíciles en su economía”. Para el entonces diputado Leonel Godoy (Frente Democrático): “luchar contra la criminalidad y contra la delincuencia en particular, requiere respuestas científicas apropiadas, y ello no tiene que ver con la dureza o la energía, conceptos muy utilizados últimamente y de moda en la jerga de nuestros cuerpos policiacos (...) los mexicanos (...) exigen que se acabe la impunidad, la inseguridad y la corrupción, les importa se castigue a los delincuentes; por ello, el problema actual no radica exclusivamente en penas altas o menores, sino en la incertidumbre que genera un aparato de impartición de justicia penal incapaz de reducir los índices delictivos. También criticó que personas como Gutiérrez Barrios dirigieran órganos policiales, “pues no tienen experiencia policial pero sí deformación profesional que da el haber utilizado la tortura, la desaparición y el asesinato como práctica cotidiana contra quienes consideraban delincuentes”; finalmente se manifestó por

intervención del diputado del PAN por Chihuahua Pedro César Acosta: “Venimos, los que constituimos parte de la oposición, a señalar nuestra inconformidad, por una razón muy sencilla. El proyecto no va al fondo del asunto, el proyecto es un “parche caliente” que pretende resolver sobre la marcha cuestiones de mucha profundidad” (Senado, 1989: 71). Al final la iniciativa se aprobó, en lo general, por 243 votos a favor, 156 votos en contra y 2 abstenciones, y en lo particular por un volumen de votos similar.

El dictamen de la Cámara de Diputados pasó al Senado el 28 de diciembre de 1988, donde la discusión, dada el día siguiente, fue mucho menos acalorada; quizás por estas razones Salinas lo envió a la Cámara de Diputados y no al Senado, para que su Iniciativa pasara primero por el camino más difícil. Sólo hubo cuatro intervenciones en el Senado; una de ellas la de Porfirio Muñoz Ledo quien –como si estuviese justificándose- señaló que “los miembros de la oposición en el Senado de la República [hemos] actuado en el sentido de no oponernos a reformas legales, que aunque nos parezcan insuficientes, e incluso notoriamente raquíticas (...) representen avances, así sean leves” (Senado, 1989: 122). La iniciativa se aprobó en el Senado y fue publicada el día 3 de enero de 1989.

En 1992, Salinas envió al Congreso una nueva reforma al Código Penal en su artículo 85, con el objetivo de que no fuesen merecedores de libertad preparatoria, de tratamiento pre-liberacional o de remisión parcial de la pena quienes hayan sido sentenciados por los delitos de violación, plagio (secuestro), robo con violencia o secuestro, así como por delitos contra la salud (Senado, 1992: 25). No obstante, la Cámara de Origen, es decir la de Diputados diferenció criterios para otorgar estos beneficios siempre y cuando los inculpados, en el

---

profesionalizar la policía uniformada, mejorar sus salarios, prestaciones y castigar ejemplarmente a los que violen las leyes. Por su parte, Alejandro Castillo Saavedra (Partido Mexicano Socialista) señaló: “El señor Salinas de Gortari (...) reconoce que el logro de la seguridad no se agota únicamente con la mayor penalización de las conductas, sino que requiere un enfoque global del problema de la criminalidad (...) Luego entonces, ¿Por qué no comenzamos por ese enfoque global del problema de la criminalidad? (...) no debemos soslayar el hecho de que la mayor fuente de la inseguridad ciudadana es la desprotección total del individuo frente a los abusos y extorsiones de las corporaciones policiacas y la corrupción de quienes imparten injusticia”. Del Castillo presentó moción suspensiva pero fue desechada (con aplausos seguramente de diputados del PRI), por 173 votos a favor y 232 en contra de la moción suspensiva. Senado de la República. Proceso Legislativo de Reforma al Código Penal Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1989 (Archivo del Senado de la República, 1989) p. 19 – 28.

caso de delitos contra la salud, fuesen personas de escasos recursos y poca educación; por lo demás, dentro de la negación de beneficios en las penas se agregaron los delitos de violación tumultaria y se restringieron con respecto al secuestro. La iniciativa en la Cámara de Diputados fue aprobada por unanimidad, incluyendo a los Diputados del PRD, el día 16 de diciembre de 1992, pasando al Senado para su revisión.

El 18 de diciembre de ese año se dio lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Tercera Sección de Estudios Legislativos en el Senado. Esta vez, la iniciativa generó mayor controversia en el Senado, tanto entre la bancada del PAN, como entre la oposición de izquierda que, en voz de Muñoz Ledo, nuevamente señalaba la iniciativa como insuficiente puesto que las soluciones tenían que ver “con la salud de la sociedad, con la educación, con la justicia, con la política de comunicación, de empleo, de relaciones más equitativas...” (Senado, 1992: 25). No obstante, el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por 53 votos a favor, pasando al ejecutivo para sus efectos constitucionales, es decir, ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1992.

El 3 de septiembre de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaban los artículos 16, 19, 20 y 119 de la Constitución, donde se introduce el concepto de delincuencia organizada en la Carta Magna:

Artículo 16: “... ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que se deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal” (DOF, 1993: 5)

Las implicaciones de la introducción del género delincuencia organizada en la Constitución fueron de gran importancia. En su contribución a las bondades del salinismo en la obra colectiva *Una visión de la modernización de México*, Mario Ruiz Massieu<sup>36</sup> señaló los

---

<sup>36</sup> Pocos meses después, su hermano Francisco sería asesinado y él sería designado por Salinas para investigar dicho crimen. Sin embargo, huyó del país y, en Estados Unidos, fue detenido y acusado de lavado de dinero. Antes de esto resulta sumamente paradójico que, hablando de la “modernización” del marco normativo en materia de tráfico de drogas ilegales, haya señalado que uno de los retos principales de la PGR eran “la implicación de algunos agentes del Ministerio Público Federal con organizaciones delictivas ligadas al narcotráfico” así como la “existencia de personal que realiza funciones de estricta competencia de la Policía Judicial Federal sin pertenecer a la institución (“madrinas”), Ruíz Massieu, *op. Cit.*, 214.

esfuerzos “modernizadores” del gobierno en su combate al “narcotráfico”, cristalizados en el artículo 16 que, en su párrafo quinto, permitían al Ministerio Público ordenar la detención de un indiciado por un delito grave y en un contexto en que no se pudiese recurrir a la autoridad judicial, a fin de evitar que se sustrajera de la acción de la justicia; “conviene recordar que el correspondiente texto anterior atribuía la facultad de decretar la detención de un acusado en casos urgentes a la autoridad administrativa, pero restringiéndola al supuesto de que no hubiera en el lugar ninguna autoridad judicial y la autoridad administrativa estaba obligada a poner al acusado inmediatamente a disposición de la autoridad judicial” (Ruíz Massieu, 1994: 203-204). En el párrafo sexto del mismo artículo, se estableció la obligación del MP de someter a ratificación judicial la detención en casos urgentes pero “dando a este la debida oportunidad de actuar” (Ibíd., p. 204). Finalmente, en el párrafo séptimo se ampliaron los plazos de detención a 96 horas en detenidos por los casos “previstos por la ley como delincuencia organizada” ya fuese por orden del MP o por *flagrancia* contemplada en el párrafo cuarto del artículo 16 constitucional (Ibíd., 204-205). Serie de disposiciones que hoy en día, año 2018, continúan vigentes<sup>37</sup>.

Pocas semanas después de aprobada esta reforma, el 23 de noviembre, Salinas envió una iniciativa enlazada con los cambios constitucionales de septiembre en diversas leyes<sup>38</sup>, incluyendo al Código Penal, a fin de dar “eficaz soporte y mayor agilidad a la lucha contra las actuales tendencias de la delincuencia organizada” (1994: 2). De tal modo que se definieron desde la legislación penal como *delitos graves*<sup>39</sup> los delitos contra la salud<sup>40</sup>, terrorismo, sabotaje, formas de evasión de presos, violación y sus equiparables, asalto a poblaciones, homicidio doloso, robo con violencia o con armas, extorsión y ataques a las

---

<sup>37</sup> Artículo 16, [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) [Consultado el 12 de diciembre de 2017].

<sup>38</sup> Los Códigos Penal, de Procedimientos Penales y Civil del fuero Federal, las Leyes de Amparo, de Extradición Internacional, de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la Orgánica del Tribunal Fisca de la Federación, para Prevenir y Sancionar la Tortura, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>39</sup> Que hoy en día se encuentran estipulados en el artículo 167 pero del [Código Nacional de Procedimientos Penales](#).

<sup>40</sup> Acompañado de elevación de penas en delitos relacionados con este u otros delitos graves como: “uso de aeropuertos, etcétera, para actividades ilícitas (172 – bis) corrupción de menores, simulación de pruebas (248 – bis), entre otros. Senado de la República, *Proceso legislativo de Reforma al Código Penal Federal y de Procedimientos Penales y demás leyes*, 10-01-1994 (México, Archivo del Senado de la República, 1994) p. 10.

vías de comunicación (1994: 4). De esta forma la Ley, según Salinas, preveía la exigencia del párrafo séptimo del artículo 16 constitucional en los casos de delincuencia organizada y delitos graves a partir de un manejo cuidadoso de “determinación de ilícitos que deben comprenderse en esas conceptualizaciones” (1994: 10).

En cuanto a los procedimientos de detención que estipulaba el artículo 16 reformado, la iniciativa de Salinas especificó dos términos: el de *orden de aprehensión* como mandamiento exclusivo por parte de la autoridad judicial, y el de *la orden de detención*<sup>41</sup> que es exclusivamente emitida por el MP en averiguaciones previas de casos urgentes, expresiones cristalizadas en los artículos 128, 193 y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales –CFPP- (1994; 11).

Ante el hecho de que en la Constitución se haya introducido el concepto de delincuencia organizada pero que no haya existido definición legal alguna, la iniciativa consideró reformar el CFPP en su artículo 194:

“en la que si bien no se da una definición en sentido estricto de lo que es este tipo de delincuencia y los rasgos característicos, para los efectos que plantea el mencionado párrafo séptimo del artículo 16 constitucional, que es únicamente duplicar el plazo de la retención, se considera suficiente con señalar cuáles son los delitos respecto de los cuales podrá hablarse de delincuencia organizada, que son aquellos que se consideran sumamente graves. Por su gravedad y los elementos que lo caracteriza, estos delitos, sobre todo el narcotráfico, realizados organizadamente, se convierten en un virtual peligro para la estabilidad misma del estado de derecho, ya que, como se expresó en el dictamen de la reforma constitucional y lo han señalado los expertos, supone un alto grado de organización, capacidad de movilidad, estrategia bélica (que incluye armamento poderoso y sofisticado), capacidad de corrupción y la *infiltración* en estratos de autoridad, debido a sus características, el poder económico, entre otros; todo ello en su contexto de globalización del fenómeno” (Subrayados míos, Senado, 1994: 42).

La iniciativa también se refirió a las instituciones policiales federales, como en la reforma de los artículos 2 y 3 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) que, de acuerdo con Salinas, anteriormente le habían otorgado a la Policía judicial la función de investigar los delitos y no al Ministerio Público “lo que había propiciado que la policía con frecuencia haya actuado de manera independiente, con las consecuentes desviaciones y excesos en el ejercicio del poder” (Senado, 1994: 12), precisando un cambio en el sentido de que el

---

<sup>41</sup> Disposición que continúa vigente en el artículo 150 del [Código Nacional de Procedimientos Penales](#), Estados Unidos Mexicanos, [Consultado el 23 de febrero de 2018]



Ministerio Público investigara los delitos y la Policía Judicial actuara bajo la autoridad y el mando inmediato del MP<sup>42</sup>. Salinas también propuso la agravación de la pena del delito de asociación delictuosa (Código Penal Federal artículo 164) cuando miembros de las corporaciones policiales participaran en él. En el trabajo de Comisiones en la Cámara de Diputados, los legisladores de la Comisión de Defensa Nacional propusieron que se incluyera a miembros de las fuerzas armadas<sup>43</sup> (Ibíd.: 26).

En la discusión de la iniciativa en la Cámara de Diputados, salta a la vista que algunos legisladores del PRD, como el caso de Martha Patricia Ruiz de Anchondo, haya sido motivo de preocupación que la reforma tuviese la intención de justificar actos de represión contra los movimientos poselectorales<sup>44</sup>. De igual forma, Ruiz de Anchondo consideró la necesidad de incluir como delitos graves los delitos electorales, de la coparticipación “de altos niveles de Gobierno con el narcotráfico”, el enriquecimiento ilícito y despenalizar el aborto; para la entonces diputada, la reforma penal era con la finalidad de “salvaguardar la seguridad del Estado en lo que entiende el régimen por seguridad del Estado”, afirmaciones que hicieron enfurecer a los diputados priistas mismos que le reprocharon organizar eventos culturales en vez de asistir a las sesiones de trabajo de Comisiones (Ibidem).

---

<sup>42</sup> También en este Código se propuso modificar, entre otras, la expresión “diligencias de la policía judicial” por “diligencias de averiguación previa” para “suprimir toda mención que dé pie a la idea de que la Policía Judicial pueda actuar y aun practicar detenciones de propia autoridad”. Ibíd., p. 11. De igual forma, esta iniciativa contemplaba una reforma en materia de lo que consideraba “reparación del daño a cargo del Estado”, es decir, que cuando un servidor público viole deliberadamente los derechos humanos, la persona afectada sea plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos en la medida en que se considera como una responsabilidad directa del Estado puesto que está, en todo momento, en condiciones de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Ello implicó cambios en el Código Penal, Civil y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ibíd., p. 20-21, quedando explicitado en el artículo 32 del CPF, fracción VI: “El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos”. Ibíd., p. 58.

<sup>43</sup> En el caso de los policías, la pena considerada en el mismo artículo 164 aumentaría en una mitad, acompañada de destitución e inhabilitación de uno a cinco años. En el caso de los militares, ya sea un efectivo en retiro, de reserva o en activo, la pena aumentaría en una mitad con baja definitiva de las fuerzas armadas e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.

<sup>44</sup> “Hay temas que a nosotros nos preocupan (...) que cuestiones como “motín” o “rebelión” sean considerados como delitos graves, y que la causa que puede tipificarse como “motín o rebelión”, y que en este caso de todos es conocida la movilización electoral, las movilizaciones poselectorales de los últimos años (...) los dirigentes de movilización poselectorales, de ahora en adelante, con esta Ley, van a ser delincuentes”. Ibíd., p. 149.

Otros diputados opositores de izquierda tuvieron una opinión muy similar a la de Ruiz de Anchondo, como Javier Centeno Ávila y Gonzalo Cedillo Valadez. En su intervención, el diputado Emilio Becerra González (PRD) señaló que en la iniciativa presidencial y en el dictamen de las comisiones persistía una confusión sobre el concepto delincuencia organizada ya que no se definió consistentemente pues, por una parte, se le concibió como un delito nuevo y, por otra parte, como una modalidad diferente de delitos. Esta ambigüedad le hacía a Becerra preguntarse si la delincuencia organizada no era más bien un pretexto para ampliar las facultades del Ministerio Público (MP) a fin de aumentar las facultades represivas del Estado pues la iniciativa presidencial estipulaba que solamente en delitos graves y en delitos de delincuencia organizada el MP podría detener sin orden judicial a una persona hasta por 96 horas” (Senado, 1994: 186). Al parecer el legislador no se había enterado que estas disposiciones se habían incluido en el artículo 16 de la constitución meses atrás.

En el debate parlamentario salió a relucir que dos protagonistas principales en la elaboración del dictamen de la iniciativa del ejecutivo fueron los entonces diputados Gustavo Carvajal<sup>45</sup> y Fernando Gómez Mont<sup>46</sup>.

En lo que respecta a los diputados en pro del dictamen, destacó la individualización del problema de la participación de elementos de seguridad y fuerzas armadas en el tráfico de drogas ilegales, tal como se puede observar en la intervención del diputado priista Mario Del Valle Fernández quien señaló: “aquel que en lo individual asume una participación en delitos contra la salud no es en función ni de su grado ni de su cargo ni de una institución

---

<sup>45</sup> Fallecido en febrero de 2017. Gustavo Carvajal fue hijo de Ángel Carvajal Bernal, Gobernador de Veracruz y Secretario de Gobernación durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines. Se desempeñó como presidente del PRI entre 1979 y 1981, para después ser nombrado por el presidente José López Portillo como Secretario de la Reforma Agraria; de 1990 a 1991 ocupó el cargo de Director General de BANOBRAS, de 1991 y 1994 se desempeñó como diputado federal, resultó electo como Senador para el periodo 1994 – 2000, entre 1998 y 2000 fue Director General de Caminos y Puentes Federales y, de 2000 a 2003, Diputado Federal plurinominal. *Perfil. Gustavo Carvajal político de la vieja guardia, El Universal.*

<sup>46</sup> Entonces presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados; participó como asesor en el gobierno de Zedillo y se desempeñó como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Felipe Calderón entre noviembre de 2008 y julio de 2010. Escuela Libre de Derecho, *Don Fernando Gómez-Mont, Egresado notable*, Disponible en internet. <http://www.eld.edu.mx/fernando-gomez-mont/>.

determinada, sino es una decisión y una actuación de carácter individual, a la cual tiene que responder ante la justicia” (Ibíd., 1994: 151).

Después de un largo debate, el Dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados fue aprobado, con la anuencia de partidos como el PAN y el Partido Frente Cardenista, apoyo que ciertamente no necesitaba el PRI pues, por sí mismo, tenía mayoría. El proyecto de decreto fue aprobado en lo general y en lo particular por 345 votos a favor y 27 en contra (Ibíd., 1994: 234).

El 20 de diciembre de 1993 el Senado recibió el proyecto de decreto de la Cámara de Diputados y, al día siguiente, se presentó el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Primera Sección del Senado. La iniciativa fue votada prácticamente de inmediato, pasando al ejecutivo federal para sus efectos constitucionales, es decir, su publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1994.

A pesar de toda esta serie de reformas en los Códigos Penal y de Procedimientos Penales (CFPP) de la federación en el sexenio de Salinas “no se podía procesar a alguien sólo por pertenecer a una organización criminal” a menos a que cometiese un delito a los que hacía alusión el CFPP (Senado, 1996: 5). Bajo estas razones, el entonces presidente Ernesto Zedillo envió a la Cámara de Senadores, el 19 de marzo de 1996, un ambicioso proyecto de *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada* (LFDO) que buscaba precisar tanto conceptual como jurídicamente este género que –se consideró- abarcaba toda una serie de delitos. En la exposición de motivos de su Iniciativa de LFDO, el presidente Zedillo definió a la delincuencia organizada como una:

Sociedad que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delincuentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación (...) sus acciones no son impulsivas, sino más bien resultado de previsiones a corto, mediano y largo plazo con el propósito de ganar control sobre diversos campos de actividad y así amasar grandes oportunidades de dinero y poder real (...) la delincuencia organizada constituye el género y el narcotráfico la especie, aunque éste es una de sus más importantes manifestaciones” (Senado, 1996: 3).

El diagnóstico al que respondía la iniciativa del presidente no era nada alentador: diversos “cárteles del narcotráfico” como el de Tijuana, Juárez, del Pacífico y del Golfo, sin que

“hayan podido ser desarticulados totalmente”; enormes ganancias de los grupos de traficantes que la PGR estimaba en 30 mil millones de dólares de ingresos brutos para 1994; “ajustes de cuentas” y disputa entre grupos criminales por el control de rutas, como la del Pacífico, así como con cuerpos de seguridad, generando bajas; gran flujo de armas; diversificación de actividades criminales dentro de las que destacan el secuestro y robo de vehículos, etc. Finalmente, el presidente afirmaba:

Es ineludible aceptar que el avance de la delincuencia organizada está relacionado con la corrupción de los cuerpos de seguridad pública a tal grado que, en las tragedias más lamentables de los últimos meses, o como se constató con la detención de Jesús Héctor Salazar (a) "El Güero Palma", jefe del "Cártel de Sinaloa", *se han vinculado a policías o ex-policías*, habiéndose ejercitado acción penal en contra de miembros o ex-miembros de esas corporaciones (...) Las instituciones encargadas del combate a la delincuencia organizada padecen de los problemas identificados en lo general para la seguridad pública, pudiendo destacarse por su importancia respecto de este tema la falta de especialización, la impunidad, la falta de profesionalización de sus integrantes, la corrupción, la falta de coordinación y corresponsabilidad, y la falta de un sistema nacional de información (...) la lucha contra la delincuencia organizada es dispersa, toda vez que tanto la Federación como cada uno de los Estados es competente para enfrentarla en el ámbito de sus atribuciones, sin que en ellos exista coordinación (Senado, 1996: 6-7).

De igual forma, el presidente señalaba que su iniciativa tomaba en cuenta la experiencia internacional<sup>47</sup> de países como Estados Unidos, Reino Unido, España, Francia, Italia y Colombia. Esto en el sentido de justificar que la LFDO contemplara un sistema de *limitaciones de garantías* convalidadas por la autoridad judicial federal (como cateos e intervenciones telefónicas), solicitando a los legisladores tomar en cuenta que la delincuencia organizada era una amenaza al Estado Derecho y a la estabilidad política, que las naciones democráticas han adoptado sistemas similares para hacerle frente y que no adoptar medidas realistas llevaría a adoptar prácticas estatales ocultas, o a simulaciones (Senado, 1996: p. 18).

En síntesis se trató de una Iniciativa conformada por 52 artículos, dos transitorios, suscrita por 36 senadores y 18 diputados. Entre el grupo de Senadores destacaron los nombres de

---

<sup>47</sup> En acciones que, según Zedillo, habían probado su eficacia como plazos más largos de retención ante el Ministerio Público, confiscación de bienes, recompensas por colaboración, “perdón total o parcial por colaboración” de miembros de organizaciones criminales, protección a testigos, jueves y agentes de MP con reserva sobre su identidad, “tolerancia al delito” (entregas vigiladas), investigación electrónica de la privacidad y cateos administrativos en casos urgentes, con ratificación judicial. Senado de la República, Proceso Legislativo de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (México, Archivo del Senado de la República, 1996), p. 10.

Felipe Bravo Mena (PAN), Heberto Castillo Martínez (PRD), Ricardo Monreal Ávila (entonces del PRI), Layda Elena Sansores San Román (entonces del PRI), Amador Rodríguez Lozano (PRI), entre otros; en cuanto a los diputados, Humberto Roque Villanueva (PRI), Ricardo García Cervantes (PAN), Alejandro Zapata Perogordo (PAN), Cecilia Romero Castillo (PAN), Fortino Figueroa Montes<sup>48</sup>, entre otros.

El 15 de octubre de 1996 se presentó en el Senado el Dictamen de las Comisiones Unidas (Estudios Legislativos Primera Sección y Justicia) sobre la LFDO, donde se concibe a la delincuencia organizada como una fuerza disolvente y corruptora, de excepcional capacidad que día a día absorbe actividades ilícitas, coopta individuos y empresas, busca el control ilegal de la sociedad, atenta contra la misma y contra la organización estatal pues “su capacidad expansiva” necesariamente implica “enfrentar el conjunto de normas, organizaciones y estructuras que se desarrollan en el marco legal” (Senado, 1996: 34-35).

Zedillo envió su Iniciativa de Ley el 19 de marzo de 1996 al Senado y, siete meses después, las Comisiones Unidas de esta Cámara presentaron su dictamen. En el debate legislativo sólo se dieron 3 intervenciones, la primera en defensa del Dictamen en voz del Senador Lanz Cárdenas del PRI, caracterizado por sus elevados discursos basados en autores clásicos para mostrar las bondades del dictamen, la segunda de Héctor Sánchez López (PRD), quien llamó a considerar los “delitos electorales” como delincuencia organizada y, finalmente, la intervención de Félix Salgado Macedonio (PRD), quien señaló que “desde el gobierno hay cabezas de mafias que matan, que roban, que secuestran, que asaltan y que están coludidos con el narcotráfico”, arremetiendo contra el presidente Carlos Salinas por los asesinatos políticos de fines de su sexenio; sin embargo, -dijo- “la solución está en un gobierno más ético, más *moral* y más justiciero (...) por eso a esta ley le otorgo el beneficio de la duda”

---

<sup>48</sup> Célebre por ser el Notario Público que, en 2016, dio fe que 400 elementos de la Policía Estatal de Oaxaca y Federal no portaban armas de fuego en el operativo realizado en Nochixtlán, acto cuya autenticidad ha sido criticado por Ernesto López Portillo director del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE). Animal político, [“El notario que certificó a policías de Nochixtlán es exfuncionario de la Secretaría de Seguridad”](#), 2 de agosto de 2016.

(Senado, 1996: 85). Finalmente, se aprobó el proyecto de Ley por 111 votos a favor en lo general y en lo particular, pasando a la Cámara de Diputados.

El 22 de Octubre de 1996, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados emitió su dictamen del proyecto de Ley del Senado en sentido afirmativo y el 28 de ese mismo mes, se puso a discusión del pleno. En el debate en el pleno, el diputado Mauro González Luna Mendoza, del PRD, concentró sus críticas en el artículo 11<sup>49</sup> del proyecto de LFDO que facultaba a las autoridades de procuración de justicia para desplegar operaciones encubiertas, al poner en duda la veracidad de la información proporcionada por los agentes “cuando ha sido práctica de la policía inventar testigos y declaraciones para incriminar las personas (...) parece que estamos hablando de un país ideal, un país de absoluta honorabilidad en todos los cuerpos policíacos, en todos los ministerios públicos, donde la tortura es inexistente, algo ajeno a las prácticas” (Ibíd.: 131), anunciando que el PRD votaría en contra del proyecto de ley. Finalmente, señaló que “el fondo del mal” estaba en el Estado, “foco de infección desde donde se generaliza [el mal] por todo el organismo social”, llamando a “rehacer el Estado desde la nación” (Ibíd.: 133). Por su parte, el Diputado Luis Andrés Esteva Melchor del PAN se pronunció a favor del dictamen subrayando el “poder corrupto y corruptor del narcotráfico” (Ibídem). Finalmente, La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada fue aprobada en lo general y en lo particular por 326 votos a favor y 40 en contra, pasando al Ejecutivo para sus efectos constitucionales que entraron en vigor el 7 de noviembre de 1996, esto en una Cámara de Diputados en la que el PRI todavía no había perdido la mayoría, pues contaba con 300 diputados (INEGI, 2014: 888) y, por si fuera poco, tenía numerosos aliados en el PAN.

De esta forma, con la LFDO se erigió un discurso de Estado desde el que la delincuencia organizada y los traficantes de drogas ilegales se conciben como organizaciones con “una mayor eficacia frente a los medios de control estatal, en los diversos órdenes” que “supera a las formas institucionales de reacción, obligando a éstas a superarse o quedarse

---

<sup>49</sup> Que hoy en día subsiste. Artículo 11, [Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada](#), Estados Unidos Mexicanos.

rezagadas” (Senado, 1: 1996). Desde que fue presentada como proyecto hasta su publicación el Diario Oficial de la Federación, la LFDO no prescindió de los problemas del sistema nacional de policía pero, esta vez, partiendo de las reformas de los artículos 21 y 73 de la Constitución<sup>50</sup>, publicadas en el Diario Oficial de la Federación a pocos días de que Zedillo tomara posesión del cargo de presidente, el 31 de diciembre de 1994.

En suma, la tipificación de la delincuencia organizada tanto desde la legislación penal como desde las leyes nacionales de México, implicó el reconocimiento tácito, por parte de los altos dirigentes del Estado, del fenómeno de corrupción policial y vínculos de los agentes de seguridad pública ya sea con los delitos contra la salud, con la “delincuencia contra la salud” o con la delincuencia organizada. El presidente De la Madrid había sido enfático a este respecto, “todas las policías están corrompidas”, Salinas se había referido a estas corporaciones como agentes del control político que formaban parte de la *nomenklatura* y, en sus iniciativas de reforma penal en materia criminal, incluyó gravámenes a los *delitos cometidos en el ejercicio de la función policiaca*; finalmente, el presidente Zedillo reconoció abiertamente la corrupción de los cuerpos de seguridad en el avance de la delincuencia organizada. En términos generales, el desfase entre una imagen del Estado como unificada, homogénea y, fundamentalmente, racional-legal no fue propiamente un “secreto” de Estado sino algo aceptado por parte de los gobiernos. Sin embargo revistió un componente estratégico, tanto desde el punto de vista del discurso como la serie de disposiciones jurídico-políticas cristalizadas en el Estado.

---

<sup>50</sup> La reforma consistió, principalmente, en agregar al artículo 21 que la seguridad pública era una “función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios (...) La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de *legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez* (...) La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que señala la ley, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”. Sobre la fracción XXIII del artículo 73, se facultaba al Congreso de la Unión para “expedir leyes que establezcan las bases de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”. Diario Oficial de la Federación, *Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 11, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sábado 31 de diciembre de 1994.

En cuanto a lo primero, este reconocimiento de las prácticas ilegales de los cuerpos de seguridad se dio en medio de escándalos de corrupción de envergadura que implicaban a dirigentes del Estado o a la alta burocracia; en primer lugar destacó el caso Camarena y la DFS ¿Por qué si desde 1983 el presidente Miguel de la Madrid sabía que las policías, todas, estaban “corrompidas”, por qué desapareció a la DFS hasta el conflicto diplomático con Estados Unidos en 1985? ¿Por qué se tenía la intención de darle fuero a José Antonio Zorrilla después del crimen contra Camarena? Preguntas similares fueron formuladas por un legislador de oposición en el Congreso de la Unión, haciendo públicos los nexos de los gobiernos federales con el tráfico de drogas ilegales, ya desde 1985 y en un momento en que el PRI aún conservaba su predominio cabal en el Senado y la Cámara de Diputados. A este respecto, en el gobierno de Salinas, dentro de toda la serie de escándalos que vinculaban este campo criminal con la propia familia del presidente, resulta interesante el caso de Mario Ruíz Massieu, difusor de las reformas “modernizadoras” salinistas contra el “narcotráfico” basadas en los “principios inalienables de preservar la salud de los mexicanos, salvaguardar la soberanía y la seguridad de la nación y mantener la solidaridad y cooperación con la comunidad” (1994: 195) y quien fuera subprocurador de la PGR entre 1988-1994 que, ante la posibilidad de ser enjuiciado, salió de México hacia Estados Unidos, en dicho país fue detenido por lavado de dinero y, finalmente, acabó con su vida en 1999<sup>51</sup>. En un contexto de comienzos de apertura democrática, triunfos electorales de los partidos de la oposición e intensificación de la competencia electoral, la relación de la élite priista con el tráfico de drogas ilegales fue señalada abiertamente desde el Congreso de la Unión.

En cuanto a lo segundo, tanto los dirigentes del Estado como los legisladores del Congreso de la Unión construyeron límites jurídicos con respecto al tráfico de drogas ilegales, la

---

<sup>51</sup> “Prófugo desde marzo de 1995, Mario Ruiz, 48 años, fue detenido ese año en el aeropuerto de Newark (Nueva Jersey) por ingresar en Estados Unidos con miles de dólares no declarados, y sufría arresto domiciliario desde 1996. El 27 de agosto fue acusado por un tribunal de Houston de blanquear 9,9 millones de dólares (1.600 millones de pesetas) procedentes del narcotráfico en el Banco de Comercio de Texas. Su ingreso en prisión era cuestión de tiempo. Afrontaba 25 cargos y había eludido cuatro solicitudes de extradición a México, que le imputaba, entre otros delitos, haberse dejado comprar por los carteles del Golfo y Tijuana” “Juan Jesús Aznarez [“Mario Ruiz Massieu, ex fiscal general de México se suicida en Estados Unidos”](#), *El País*, 16 de septiembre de 1999.



delincuencia organizada y el Estado, los cuales implicaron –fundamentalmente- cambios con respecto a los límites del ejercicio de la coacción del Estado puesto que, en casos de delincuencia organizada, se había legalizado detener a una persona hasta por 96 horas, sin orden judicial, así como un sistema de limitación de garantías que, entre otras cosas, autorizaba a los agentes policiales de la federación a “infiltrarse” en las organizaciones delincuenciales. De esta forma se avanzó en *legalizar* un ejercicio coactivo de la fuerza que, en el régimen de partido hegemónico, ocurría bajo total opacidad. Esto contó con la anuencia de legisladores de los tres principales partidos políticos, pese a la protesta de algunos de ellos desde tribuna.

## Capítulo 3. Coordinación, certificación y mando único policial

*“La corrupción es un mal en cualquier sociedad, pero cuando ésta penetra y lesiona los sistemas de seguridad pública genera uno de los mayores malestares sociales, así como el rechazo de los gobernados, no sólo para con las instituciones encargadas de salvaguardarlo, sino para con la administración pública en general”*

*Ernesto Zedillo Ponce de León  
Presidente de México, 1994 – 2000*

Tras los severos conflictos diplomáticos y la serie de reformas en materia de “delincuencia” y “delitos contra la salud” a fines de los años ochenta, se perfiló una nueva relación del Estado con respecto al campo del tráfico de drogas ilegales, consolidada en el género “delincuencia organizada” en el marco jurídico mexicano en el año 1996. Paralelamente, se dieron cambios importantes en materia policial, con la formación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el año 1995, cuya ley estipulaba la coordinación de los niveles de gobierno e incluía disposiciones que castigaban los abusos policiales. Pese a que de 1995 a 2006 se registró una prominente baja en la tasa de homicidios a nivel nacional, el Sistema Nacional de Seguridad Pública estaría a prueba frente al incremento de la violencia producto del enfrentamiento entre grupos de la delincuencia organizada durante el sexenio de Felipe Calderón, lo cual motivaría su reforma en 2008 y, dos años más tarde, una primer iniciativa presidencial para reformar la estructura del sistema nacional de policía: la Iniciativa de Mando Único.

### 3.1 Institucionalización de la coordinación policial

Una reforma institucional en sentido de vigilar a quienes vigilan y, más aún, de controlar a quienes están mandatados para preservar el orden social, fue una cuestión central para un Estado cuyo talón de Aquiles frente a EU residía en la proximidad de su personal con respecto al tráfico de drogas ilegales cuya manifestación observable eran principal pero no exclusivamente crímenes policiales, así como una preocupación gubernamental –cristalizada en el Código Penal y Leyes Federales- por las organizaciones

delincuencias (principalmente de traficantes), el incremento de la violencia y la complejización de la criminalidad.

Las reformas al Código Penal de los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari tendieron a replantear la importancia del problema del tráfico de drogas ilegales e introducir gradualmente la tipificación del género de *delincuencia organizada*, sin dejar fuera los problemas generalizados de corrupción y crímenes de las corporaciones de seguridad pública del país. Sin embargo, uno de los efectos no-deseados de esta serie de disposiciones jurídico-políticas fue la utilización, por parte de agentes de seguridad pública, del discurso de combate al “narcotráfico” para ejercer la violencia de Estado en forma ilegal cuyas manifestaciones observables fueron: cateos y/o detenciones ilegales, uso excesivo de la fuerza, alteración de pruebas, fabricación de culpables y privación de la vida de sus víctimas.

De esto habría sido víctima el C. Oscar Humberto Castro Rodríguez, del Estado de Sinaloa, quien el 20 de marzo de 1990 circulaba por las calles de Culiacán en un automóvil marca Ford 1976, cuando fue interceptado por otro automóvil con tres individuos; uno de ellos subió violentamente a su vehículo y le ordenó que se dirigiera a las oficinas de la Procuraduría General de la República, debido a que lo estaban deteniendo por ser “narcotraficante” pero que podían llegar a un arreglo. Dada la negativa del Sr. Castro ante tales acusaciones, fue llevado a los separos de la PGR donde fue golpeado brutalmente, hasta declararse culpable. Para dejarlo en libertad, los agentes de la PGR le solicitaron 20 millones de pesos, señalando que “no les costaba nada llevarlo al río y matarlo, ya que nadie sabía dónde se encontraba detenido”. Al siguiente día el detenido cedió y, acompañado de agentes, llegó a su domicilio:

“Uno de los agentes le dijo [a su madre] que era narcotraficante, a lo que la madre contestó que ella metía las manos a la lumbre por su hijo. Contestó el agente que eso hacían todas las madres aunque sus hijos fueran delincuentes (...) su madre sacó los 20 millones de pesos y se los entregó al agente. Este dinero formaba parte de la cantidad de 29,340,000.00 que el día 20 de marzo había recibido como anticipo de la cosecha de garbanzo que entregaron a la Unión Nacional de Productores y Exportadores de Garbanzo, ya que él y su madre son ejidatarios de Bella Vista (...) el agente le dijo que si esto se hacía público, él se iba a encargar de matarlo, al igual que a su familia” (CNDH, 1990).

De igual forma, los C. Nilo María Batista y Rosalba Salgado Heredia, fueron detenidos el 29 de agosto de 1990 en Tijuana, Baja California, por agentes de la Policía Judicial Federal, sin que hubiesen participado en ilícito alguno, según se señala en una recomendación emitida por la CNDH. No obstante fueron trasladados a los separos de la Policía Judicial en la Ciudad de México, donde fueron incomunicados y torturados con la finalidad de obtener una confesión por diversos ilícitos que no habían cometido, como dedicarse al narcotráfico e introducir al país, desde Panamá, un cargamento de dos toneladas de cocaína en una playa de Baja California Sur, para después introducirla a Estados Unidos. A este respecto, la CNDH observó que las declaraciones de los agentes de la Policía Judicial Federal se contradecían gravemente: no realizaron investigaciones y no estaban en los principales lugares de los hechos como habían afirmado por escrito (CNDH, 1991). Como estos, la base de datos de recomendaciones por violaciones a derechos humanos de la CNDH está llena de casos<sup>52</sup>.

También existen evidencias que confirman la importancia de la lucha interestatal como fenómeno que acompañó la transformación del marco jurídico en materia de delitos contra la salud y delincuencia organizada a fines del siglo XX. En la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 6 de diciembre de 1991, dirigida al entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Antonio Riviello Bazán, se hace constar un enfrentamiento entre el ejército mexicano y la policía judicial federal, el 7 de noviembre de 1991, en la pista

---

<sup>52</sup> Por mencionar algunos otros, el del C. José Valente Hernández Flores que, el 26 de julio de 1990, fue golpeado, extorsionado y culpado de portar marihuana por parte de agentes de la Policía Judicial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 028 (México, 1990); el del C. Alejandro Cordero Benito que, el 30 de julio de 1989, tras venir de regreso de asistir a una fiesta de la familia de su novia en Michoacán, tomó un autobús al Distrito Federal, mismo que fue detenido por agentes de la Policía Judicial Federal quienes hicieron descender a los pasajeros, separaron al C. Alejandro Cordero del resto y le “sembraron” una maleta cargada de drogas ilegales, deteniéndolo ilegalmente y obteniendo una declaración falsa mediante tortura, CNDH, Recomendación 048 (México, 1992); o el caso del C. Edgar Vivanco Manjarréz que, mientras cumplía con sus labores de transportista de mercancías (sandías), fue detenido el 5 de julio de 1992 en Sonora, por una “volantada de judiciales”, quienes lo detuvieron para hacerle una “inspección” encontrando supuestamente residuos de marihuana en su vehículo. Por esto fue llevado a las oficinas de la Policía Judicial en Hermosillo, Sonora, donde fue golpeado, torturado y obligado a firmar una declaración donde reconocía transportar droga, CNDH, Recomendación 078 (México, 1992). Es importante subrayar que, en el grueso de estos casos, no fue “un policía” o una “manzana podrida” sino una cuadrilla de policías judiciales acompañados de un superior jerárquico, jefe o comandante, mismos que ante las pesquisas de la CNDH se encubrían ferozmente. En algunos casos destaca la presencia de militares e incluso de agentes de la DEA, como en el de Nilo María Batista y Rosalba Salgado.

del llano “La Víbora”, Municipio de Tlaxiucoyan, Veracruz, en aras de combatir a un grupo de traficantes que hacían aterrizajes nocturnos en dicho predio<sup>53</sup>.

Tanto la PGR como la SEDENA, en comunicados conjuntos, atribuyeron el conflicto a una “confusión” y a la “falta de conocimiento”<sup>54</sup>. No obstante, tras la examinación de evidencias, la CNDH concluyó que el General de División adscrito a la zona militar donde se suscitó el enfrentamiento, Alfredo Morán Acevedo, sí tenía noticia de que las personas que sostenían el enfrentamiento con elementos del Ejército eran elementos de la Policía Judicial Federal, quienes no mostraron una posición beligerante sino que, por el contrario, hacían esfuerzos por detener el fuego utilizando sus equipos para comunicarse a la SEDENA y a la comandancia de la plaza militar de Veracruz, según las propias conclusiones de la CNDH; más aún, cuando los tripulantes de la aeronave perseguida por elementos de la Policía Judicial aterrizaron en la pista del Llano “La Víbora”, huyeron caminando sin siquiera ser interrogados por los elementos del ejército; en contraste, cuando la aeronave de los judiciales aterrizó en ese mismo lugar y estos descendieron, fueron recibidos con disparos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos desea expresar su respeto por el Ejército Mexicano y por la Procuraduría General de la República, dos grandes instituciones que son indispensables para preservar la soberanía, la paz y el Estado de Derecho en México. Castigar a elementos suyos que no han sabido hacer honor a la responsabilidad que se les asignó en nada daña el prestigio de las instituciones; al contrario, las engrandece y fortalece, porque lo que realmente las podría dañar sería la impunidad (CNDH, 1991b).

El suceso tuvo notoriedad en los medios de comunicación estadounidenses, como “Los Ángeles Times”, las cadenas de televisión NBC y CNN, así como entre miembros de la clase política estadounidense, como el entonces senador demócrata John Kerry y el exdirector de Aduanas William Von Raab. “Los Ángeles Times” citó a un “alto funcionario” del gobierno de George Bush –entonces presidente de EUA-, quien afirmó: “hay un fuerte sentimiento

---

<sup>53</sup> El Ejército mexicano montó una guardia en la zona y, el día del enfrentamiento, agentes de la Procuraduría General de la República (PGR), Comandante Armando Arteaga y Eduardo Salazar Carrillo, prepararon dos aviones para interceptar un vuelo sospechoso procedente de Sudamérica; después de tres horas de persecución, la aeronave sospechosa Cessna 210R aterrizó en “La Víbora”; pese a que sus tripulantes descendieron de la aeronave en presencia de elementos del ejército, estos ni siquiera los interrogaron, mucho menos los detuvieron. Sin embargo, cuando aterrizó la aeronave de la PGR en el mismo lugar, los elementos del ejército abrieron fuego contra los policías de la PGR.

<sup>54</sup> Homero Campa y Carlos Puig [“Se confirma en Estados Unidos que el jefe militar de Veracruz conocía la identidad de los agentes”](#), Proceso, por 23 de noviembre de 1991.

de que los militares están metidos hasta los dientes”, advirtiendo de las repercusiones que el hecho tendría en la cooperación México-Estados Unidos en el combate al tráfico de drogas ilegales<sup>55</sup>.

Triple problema a afrontar por el gobierno de México; al margen de combatir a grupos delincuenciales organizados, debía abordar la cuestión de la actuación criminal de los agentes de seguridad pública y los abusos que cometían, la lucha entre corporaciones de seguridad y/o militares que se disputaban, entre otras cosas, el combate del tráfico de drogas ilegales y la incorporación de los militares a las labores de combate al “narcotráfico”. Como extra, se encontraba el uso político y mediático que el gobierno de Estados Unidos daba a algunos casos susceptibles de convertirse en escándalos.

A ello se añadía el proceso de intensificación de la competencia electoral desde 1988 así como problemas de envergadura relacionados con la sucesión presidencial de 1994 pues, el entonces candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio, había sido asesinado el 23 de marzo de ese año<sup>56</sup>, a cinco meses de la elección presidencial, siendo sustituido por su coordinador de campaña Ernesto Zedillo<sup>57</sup>.

La cuestión de la corrupción y crímenes policiales se expresó en el debate televisado entre candidatos presidenciales del 12 de mayo de 1994<sup>58</sup>, sorprendentemente no sólo en el

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> Crimen que, según dos políticos panistas clave en aquella época, como el presidente de la Comisión de Justicia Fernando Gómez Mont y el entonces gobernador de Chihuahua Francisco Barrios Terrazas, estaban involucrados policías y funcionarios públicos adscritos al sector tradicional del PRI. Editorial. *El Universal*, Lunes 18 de abril de 1994. No debe de perderse de vista el hecho de que Gómez Mont tuvo importantes relaciones con el presidente Salinas, siendo uno de los principales impulsores de los cambios en el Código Penal en materia de tráfico de drogas ilegales y delincuencia organizada, así como asesor del gobierno de Ernesto Zedillo.

<sup>57</sup> Debido a las restricciones legales, ningún funcionario del gobierno de Salinas ni gobernador alguno podía ser el candidato sustituto de Colosio, razón por la cual fue designado como tal su coordinador de campaña, Ernesto Zedillo, que se había desempeñado como Secretario de Programación y Presupuesto y como Secretario de Educación en el sexenio de Salinas, antes de apoyar a Colosio.

<sup>58</sup> A este respecto resultó relevante el debate entre candidatos a la presidencia del 12 de mayo de 1994, donde Diego Fernández de Cevallos (PAN) afirmó, en referencia a Zedillo: “usted está aquí por dos tragedias, la muerte de Colosio y la designación presidencial”; Cuauhtémoc Cárdenas (PRD): “los judiciales que extorsionan, los inspectores que muerden, los caciques, los que fueron contratados para formar valla en lomas taurinas en Tijuana el 23 de marzo, todos ellos son del PRI”. Ante esto, Zedillo pidió a los candidatos opositores “no lucrar políticamente con la muerte de Colosio”. Véase [“Extracto. Recuerdos Debates Presidenciales México, 1994-2000-2006”](#), 13 de mayo de 2012, [consultado el 16 de diciembre de 2017].

discurso de los candidatos de los partidos de oposición sino en el propio discurso de Ernesto Zedillo, entonces candidato del PRI, en cuya intervención reconoció que muchos ciudadanos se encontraban “agraviados por la injusticia, por la inseguridad, por la violencia, frecuentemente por la corrupción de los cuerpos policiacos” (Ramírez, 1994: 167). Tanto Zedillo como algunos de sus adeptos en el sector académico, mostraron preocupación por este problema característico de las policías, como en el caso del docente de la Facultad de Derecho de la UNAM Luis Molina Piñeiro, invitado por el PRI –junto con otros abogados- para participar en la conformación de la agenda federal en materia de seguridad pública (Ibíd., p. 234-235):

“El derecho ha sido considerado como un instrumento de fuerza “mágica” para solucionar problemas, aun los estructurales, con el simple hecho de enunciarlos en una disposición” lo cual ha llevado a pensar que “es obligación del gobierno volverlos realidad”, concepciones “uni-dimensionales”, es decir, que se vuelven realidad cuando son “tocadas por el Presidente de la República” (Ibíd., 1994, p.318).

La plataforma electoral de Ernesto Zedillo en materia de seguridad pública consistió en tres principios: “1. La profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública; 2. Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad, perfeccionando los procedimientos operativos de supervisión y control mediante la creación de un Sistema Nacional de Información Policial y 3. Establecer una eficiente *coordinación* policial, mediante un Programa Nacional de Seguridad y Procuración de Justicia coordinado por un Consejo Nacional (Ramírez, 1994; 517-518).

Tal fue el contexto de aparición del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>59</sup>. (SNSP), conformado a fines de 1995, por iniciativa del presidente Ernesto Zedillo, bajo la Ley que

---

<sup>59</sup> Su antecedente institucional se produjo durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, mediante el Acuerdo por el que se estableció la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (COSEN), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1994, cuyo punto de partida -según lo expuesto por Salinas- fueron las “circunstancias por las que atravesaba el país, mismas que hacían patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encontraran debidamente coordinados, a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones” “Dichos mecanismos de coordinación encontrarían sus cauces adecuados mediante la creación de una unidad dependiente de la Presidencia de la República, encargada de definir los lineamientos y acciones que deben seguir las dependencias que tengan a su cargo, directa o indirectamente, asuntos relacionados con la seguridad pública, como lo son las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, así como las procuradurías de justicia de los Estados (...) la unidad que se crea, se encargará de proponer los canales adecuados de comunicación con las

Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, institución que ha perdurado hasta hoy en día.

El 3 de octubre de 1995, el presidente Ernesto Zedillo envió al Senado de la República la Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (SNSP), bajo el argumento de combatir más eficazmente la delincuencia (Presidencia de la República, 1995: 1). Casi desde el comienzo de la exposición de motivos de esta Iniciativa de Ley se reconocen abiertamente los problemas de corrupción de las corporaciones policiales y su impacto en la *administración pública en general*:

“La corrupción es un mal en cualquier sociedad, pero cuando ésta penetra y lesiona los sistemas de seguridad pública genera uno de los mayores malestares sociales, así como el *rechazo de los gobernados, no sólo para con las instituciones encargadas de salvaguardarlo, sino para con la administración pública en general* (...). Es oportuno aquí refrendar el principio de legalidad bajo el cual han de actuar en todo momento los integrantes de las corporaciones policiales. En particular, la ley previene que la actuación de éstos deberá respetar siempre los derechos humanos” (Exposición de motivos, SNSP, p. 17, Subrayados míos).

En la iniciativa reviste un sentido importante el concepto de seguridad pública enlazado con el de *coordinación*<sup>60</sup> entre los niveles de gobierno. Cuestión íntimamente relacionada con la reforma del artículo 115 constitucional que, desde 1983, había otorgado al municipio diversas atribuciones, entre ellas la de prestar el servicio de seguridad pública.

Desde el punto de vista del presidente Zedillo, la reforma del artículo 115 constitucional había estado motivada por la enorme serie de facultades de las que gozaba la federación frente al municipio, pero condujo a interpretar erróneamente atribuciones exclusivas a este último, como la de seguridad pública por ejemplo. Por tales motivos, al inicio de su mandato

---

secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el Departamento de Distrito Federal, a efecto de que haya unidad de acción en materia de seguridad pública” Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad de la Nación (México, Presidencia de la República: 1994).

<sup>60</sup> ¿Qué se entendía en la iniciativa por coordinación? “la armonía en el ejercicio de las facultades que tienen ya asignadas en la materia, así como en las acciones de todas las entidades constitucionales de gobierno”. ¿Qué se entendía por seguridad pública? “No sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes”. Iniciativa de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (México: Presidencia de la República, 1995) p.3.



en diciembre de 1994<sup>61</sup>, Zedillo envió una propuesta de reforma constitucional de los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la constitución para, primero, clarificar que la seguridad pública era un concepto y atribución *de todo el Estado mexicano* (no solamente del municipio) y, en segundo lugar, darle facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública. La importancia de la reforma del artículo 21 constitucional consistió en mandar a las diversas entidades constitucionales a coordinarse, lo cual implicó *conurrencia y coincidencia* de competencias (Ibíd., p. 8). De tal modo que la seguridad pública pasó de ser una atribución que había sido otorgada al municipio (lo cual se había interpretado como una atribución en calidad de exclusiva con la descentralización administrativa de 1983), a ser atribución del Estado mexicano en su conjunto.

En este sentido, la iniciativa de ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública de Zedillo proponía la conformación de un espacio común al que debían concurrir diversas entidades constitucionales relacionadas de un modo u otro con la seguridad pública, empezando por diversas instituciones federales entre las que destacaba el Ejército y la Marina, así como las instituciones policiales y de procuración de justicia federales y locales, sin que ello implicara el engrosamiento de la burocracia estatal.

De esta forma el SNSP estaría dotado por una *instancia superior de coordinación*, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que participarían los titulares del alto personal del Estado mexicano como el Secretario de Gobernación -quien lo presidiría y propondría al titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema<sup>62</sup>-, de Defensa Nacional, de Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de las entidades federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismos que determinarían la forma y modalidad de participación de los municipios del país, quedando fijada en los Consejos locales, regionales

---

<sup>61</sup> Antes del 20 de diciembre, fecha en que ocurrió una significativa crisis económica que llevó al gobierno Mexicano a depender de créditos del FMI y de EU, comprometiendo sus ingresos petroleros y la introducción de impuestos como el IVA.

<sup>62</sup> Pieza clave en el SNSP en la medida en que sus responsabilidades se concentraban en coordinar y administrar los dos principales instrumentos del Sistema: la *formación profesional* de las policías y los *registros de información*, así como mantener y hacer permanente la funcionalidad del Sistema Nacional. Ibídem,

o según lo acordado en el Consejo Nacional<sup>63</sup>. ¿Para qué se reunía este Consejo en términos concretos? Para establecer compromisos, detectar lagunas o deficiencias jurídicas, confeccionar proyectos legislativos, perfeccionar el SNSP y reunir a los principales tomadores de decisiones en materia de seguridad pública cada seis meses sin admitir su suplencia. La coordinación constituía la *imagen* y el Consejo Nacional de Seguridad Pública su *encarnación*. A esto se añadían toda una serie de órganos colegiados como los Consejos Locales o Regionales de Seguridad Pública, la Conferencia de Participación Municipal (con la que interactuaba el Secretario Ejecutivo), la Conferencia de Procuración de Justicia o de Procuradores de las entidades federativas, así como la Conferencia para la Prevención y Readaptación Social.

Pese a que la Iniciativa del SNSP del presidente Zedillo reconocía que la organización y desarrollo de las instituciones policiales del país, así como los principios de actuación de sus miembros, correspondería a los Congresos Locales y, en su caso, a los Ayuntamientos, por medio de leyes y reglamentos respectivos, dentro del Sistema Nacional, se consideraban como materias de coordinación toda una serie de disposiciones de vigilancia-reconocimiento o *checkpoints* sobre las policías, principalmente con la formación del Registro Nacional de Personal Policial<sup>64</sup> desde el que se podría *sancionar, estimular, reconocer e identificar* a los agentes. Conjunto de datos que la propia iniciativa del ejecutivo consideró resguardar, identificando a los responsables y usuarios de los mismos en todo momento, así como hacer las observaciones y correcciones debidas. Serie de acciones sociales cristalizadas en el aparato estatal con el objetivo de producir y centralizar toda una serie de datos tendentes a *vigilar a quienes vigilan*.

---

<sup>63</sup> Conforme a lo dispuesto en la iniciativa de Zedillo, “la participación de los municipios en el SNSP, por su número, no puede ser recogida su presencial total en una sola instancia de coordinación, ni convendría proponer una representación electiva entre ellos (...) lo más práctico será dejar un margen de facultades para que el Congreso establezca la forma y modalidades como los municipios, por regiones, por sus características demográficas o incidencia delictiva de tipos de delitos, intervengan de manera adecuada dentro de las instancias nacionales de coordinación”. *Ibíd.* p. 14.

<sup>64</sup> De este registro se desprendería una clave para cada elemento de las instituciones policiales. También se estipuló la creación de un registro nacional de equipo (vehículos y armas autorizadas). Inscripción, actualización, consulta de registros y bases de datos, primordiales para la seguridad pública y, más aun, para el alto personal del Estado mexicano.

“enfocado a la obtención de un mayor control de quienes ingresan, permanecen y se retiran de las instituciones policiales de la federación, de las entidades federativas y de los municipios (...) en la iniciativa se proponen contenidos mínimos que permitan identificarlos, conocer sus antecedentes laborales, desempeño en el servicio de seguridad pública y modificaciones en la condición de dichos servidores. El aspecto disciplinario se entiende básico en el registro de que se trata, así como su comportamiento al efecto al igual que se registrarán los estímulos y reconocimientos, serán notificadas al registro las sanciones administrativas y cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria o resolución que los modifique. (Cámara de Diputados, 1995: p. 2955).

Zedillo también enfatizó la importancia de conformar la carrera policial, regulándola dentro del SNSP, proponiendo el establecimiento de diversos estímulos e incentivos tales como: capacitación, actualización, programas de especialidad en conocimientos y destrezas, Academias Nacionales y Regionales de Policía, emisión de créditos de escolaridad, adiestramiento y obtención de ascensos-promociones derivados de las capacitaciones; se partía del supuesto de que la “profesionalización” iba a traer eficacia y calidad.

Con respecto al problema de la corrupción y el ejercicio de la violencia ilegal de Estado por parte de los agentes de seguridad pública, el Ejecutivo Federal se valió del poder simbólico de la ley estatal en clara tendencia hacia controlar el ejercicio descentralizado de la violencia ilegal de Estado, al incorporar en la iniciativa lineamientos de *actuación de los integrantes de las instituciones policiales*, consagrados en su artículo 22 que a la letra señalaba:

“Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I. Conducirse siempre con *apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos (...)*
- I. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de *tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes*, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, deberá denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente
- II. (...) *Abstenerse de todo acto arbitrario* y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.
- VII. Abstenerse de realizar la *detención de persona alguna sin cumplir* con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.
- X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, *siempre y cuando sea conforme a derecho*” (Subrayados míos, Presidencia de la República, 1995).

En este mismo artículo, las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Gobernación del Senado fueron más allá incorporando lo siguiente: “En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. *No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales*” (Senado de la República, 1995: 44).

El 10 de octubre de 1995, la Cámara de Senadores acordó instalar un foro de análisis<sup>65</sup> con la participación de secretarios generales de gobierno, procuradores de justicia, funcionarios de seguridad pública de entidades federativas y presidentes municipales, para que también “expresaran sus opiniones y propuestas”, a las cuales se incluyeron las observaciones de senadores, diputados federales, secretarios generales de gobierno, procuradores de justicia y encargados de organismos de seguridad pública estatales.

Legisladores de ambas Cámaras se reunieron el 17 de octubre de 1995 para comentar la iniciativa del ejecutivo a dictaminar por el Senado. El 30 de octubre de 1995, dicha Cámara la aprobó<sup>66</sup>. Dentro de la serie de modificaciones<sup>67</sup> hechas por el Senado a esta iniciativa del Ejecutivo Federal, se suprimió la parte final del artículo 11, es decir, aquella relativa a la determinación por el Consejo Nacional “de la forma y modalidades en que participarían los municipios del país” previendo la participación municipal en los Consejos Estatales (Cámara de Diputados, 1995: 2958). También se incluyó la participación del Secretario de

---

De este registro se desprendería una clave para cada elemento de las instituciones policiales. También se estipuló la creación de un registro nacional de equipo (vehículos y armas autorizadas). Inscripción, actualización, consulta de registros y bases de datos, primordiales para la seguridad pública y, más aun, para el alto personal del Estado mexicano.

que Jacob Rocha, entonces Presidente Municipal de Naucalpan Estado de México y hoy funcionario del gobierno de Enrique Peña Nieto, David Garay Maldonado, entonces Secretario de Seguridad Pública del Gobierno del D.F. y hoy funcionario adscrito a la SEGOB, entre otros.

<sup>66</sup> Bajo el rechazo de los legisladores de los principales partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) y el recién creado Partido de la Revolución Democrática (PRD). En específico, los Senadores del PAN votaron a favor de la Iniciativa en lo general y –curiosamente- en contra del artículo 12 de la Iniciativa que contemplaba la presencia de las Fuerzas Armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En cuanto a los senadores del PRD, no sólo votaron en contra de la participación del ejército sino, en general, en contra de la Iniciativa, por considerar que el Congreso de la Unión violaría la soberanía de los estados al diseñar estrategias de coordinación inconstitucionales. *El Universal*, 31 de octubre de 1995.

<sup>67</sup> Por ejemplo, el agrandamiento del nombre de la ley que, en el proyecto de ley de Zedillo se llamaba “Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, y el Senado cambió a “Iniciativa de Ley que Sienta las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Comunicaciones y Transportes en el Consejo Nacional (en tanto que dicha dependencia tenía a su cargo la Policía Federal de Caminos y Puertos, así como a esta clase de personal de seguridad) y se le quitaron al Consejo Nacional las conferencias de prevención y readaptación social, de procuración de justicia y de participación municipal, pasando a ser instancias del Sistema Nacional.

Los senadores también modificaron la forma para designar al Secretariado Ejecutivo, dada la importancia de sus funciones atribuidas como “instrumentador y administrador del propio sistema”, replanteando el artículo 13 de la iniciativa presidencial para que el Presidente del Consejo (Secretario de Gobernación) no fuese quien nombrase directamente al Secretario Ejecutivo sino el Consejo Nacional a propuesta del Presidente de dicho órgano<sup>68</sup> (Cámara de Diputados, 1995: 2,958).

En el debate legislativo se observan cuestiones ciertamente interesantes. En primer lugar, por parte de los legisladores del PRI y del PAN que intervinieron para argumentar sobre los beneficios de la Ley del SNSP, cuyo objetivo, más allá de la coordinación y profesionalización, era “combatir la delincuencia y abatir la impunidad”. También se pueden apreciar expectativas muy optimistas de los mecanismos dispuestos en el SNSP, como argumentó el Senador Natividad Jiménez Moreno del PAN: “la carrera policial será un requisito, una parte importante, integrante de este Sistema, en el que se establecen las diferentes maneras de ingreso, de ascenso y de trabajo en esta coordinación nacional” (Senado, 1995). Jiménez Moreno también coincidió con Zedillo en el sentido de situar el contexto de la iniciativa en el agudo reclamo de la sociedad en materia de seguridad pública.

En lo que respecta a los Senadores del PRD, existieron dos posturas: una que (bien o mal) enfocaba problemas de envergadura y otra que se valía ciegamente del discurso de la

---

<sup>68</sup> De igual forma se eliminaron algunas palabras que daban ciertas atribuciones centrales al Consejo Nacional, como en el caso de la fracción I del artículo 14 de la iniciativa donde fue eliminada la palabra “dirección” del sistema nacional para conservar sólo la de “coordinación” a cargo del Consejo Nacional con el claro afán de evitar interpretaciones inadecuadas en cuanto a inexistentes relaciones de supra subordinación dado los diversos niveles de competencia que participan en el sistema de que se trata”. Ley que Establece las Bases Para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (México: Cámara de Diputados, 1995) p. 2,958.

“represión” para oponerse al dictamen. Dentro de los primeros se encontró Heberto Castillo en cuya intervención abordó la cuestión de las fronteras entre el Estado y la delincuencia organizada<sup>69</sup>. En el otro extremo se situó el entonces Senador Félix Salgado Macedonio<sup>70</sup> que, en su intervención, afirmó que se pretendía aprobar “La Ley del Terror, la Ley de Hitler, la Ley de Corte Fascista”<sup>71</sup>.

El día 31 de octubre de 1995 el Senado envió el dictamen favorable a la Cámara de Diputados, siendo discutido el 15 de noviembre en Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales mismas que, dos días más tarde, presentaron un dictamen favorable. (Cámara de Diputados, 1995: p. 2,951)

Tras la lectura del dictamen en la Cámara de Diputados, el debate se abrió con la identificación del “rezago de varias décadas en el diseño de integración de un sistema de coordinación en materia de seguridad pública” en todo el país (Cámara de Diputados, 1995: p. 3062), tal y como lo señaló el diputado José Eduardo Escobedo Miramontes, del grupo parlamentario del PRI.

Los diputados de los partidos opositores abordaron el problema de los crímenes policiales, como el Diputado Ezequiel Flores Rodríguez, oriundo de Veracruz, quien además observó con preocupación la participación de los altos mandos militares en el Consejo Nacional de

---

<sup>69</sup> “Yo he señalado con gran preocupación, antes, que las autoridades que se encarguen de perseguir el narcotráfico, deberían ser autoridades que se rotan periódicamente para evitar que fueran corrompidas y que permanecieran en sus puestos durante mucho tiempo. La experiencia indica que el manejo tan grande que se hace casi imposible que las personas que trabajan en las diversas corporaciones policiacas resistan esta corrupción; son millones de dólares a veces los que se manejan; si en esta lucha se compromete el Ejército mexicano, a los soldados mexicanos, estamos ante un grave peligro de penetración del narcotráfico en nuestras fuerzas armadas” (Senado, 1995).

<sup>70</sup> Dos veces diputado federal, Senador de la República, Presidente Municipal de Acapulco por el PRD en un momento ciertamente complicado como el que fue la “guerra contra la delincuencia” durante los primeros años del sexenio de Felipe Calderón, dueño de *La Jornada Guerrero* y, desde fines de octubre de 2017, Coordinador Estatal de MORENA en Guerrero así como precandidato a Senador y, muy probablemente, candidato a gobernador por dicho partido en el próximo proceso electoral.

<sup>71</sup> “¿Quién será el presidente del Consejo de esta Coordinación? (...) Fernando Gutiérrez Barrios (...) Mario Arturo Acosta Chaparro (...) Javier García Paniagua, Manlio Fabio Beltrones, Jorge Carrillo Olea, Fernando Solís Cámara, Esteban Moctezuma Barragán” –Voces: ¡Frío! ¡Frío...! –Miguel Nazar Haro... -Voces ¡Juan Guerra!... – Juan Guerra el narcotraficante.... –Voces: ¡Que no se salga del tema!”. *Ibidem*.

Seguridad Pública, lo cual lo interpretaba como la subordinación de las instituciones civiles de persecución y prevención delictos a las instituciones militares.

En el mismo sentido fueron las consideraciones del entonces diputado Leonel Godoy<sup>72</sup>, por el Partido de la Revolución Democrática, fracción parlamentaria que votó en contra del dictamen. Por su parte, la Diputada Patricia Garduño Morales, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, coincidió en la relevancia del problema de los crímenes policiales:

“En innumerables casos nos hemos encontrado que elementos de las corporaciones policiacas, amparadas en su cargo, participan en actos delictivos o protegen a quienes los cometen. Es una realidad que vivimos con temor ante el crecimiento delictivo y ante la falta de mecanismos o acciones adecuados para abatir el problema, ante la desconfianza en los cuerpos policiacos y ante la visión de una autoridad más represiva que preventiva (...) Es necesario mejorar la policía, abatir la impunidad, combatir el problema de la ineficiencia y de la corrupción que es de carácter estructural” (Cámara de Diputados, 1995: p. 3071-3072)

En su oportunidad, el diputado Jose Rafael Castelazo y de los Ángeles hizo un par de afirmaciones analíticamente relevantes, al señalar que “los riesgos de la actuación policiaca encuentran su equilibrio en la configuración de las instancias de coordinación”.

Una comprensión de sentido “porque” de las reformas de coordinación reside, por un lado, en la necesidad de aligerar la carga del gobierno federal en materia de corrupción y crímenes policiales, integrando un Sistema Nacional de Seguridad Pública basado en el principio de coordinación de toda una serie de tomadores de decisiones en materia policial, desde los presidentes municipales, pasando por los procuradores estatales, el personal de seguridad pública del gobierno federal hasta el presidente, el Ejército y la Marina; el hecho de que se reuniesen no significa en términos efectivos que se estaban “coordinando” pero, finalmente, encarnaban el mandato legal de “coordinarse” para mejorar la seguridad pública, precisamente como el ejemplo de las líneas fronterizas que sólo existen en un mapa pero, si se acompañan de puntos aduanales y policías fronterizas, las prácticas encarnan la

---

<sup>72</sup> Cuando fue diputado ente 1988 -1991, se opuso a las reformas penales salinistas bajo el argumento de que no contemplaban reforma policial alguna sino meros cambios simbólicos y, en la coyuntura de la aprobación del SNSP, se opuso a dicha Ley. Siendo gobernador de Michoacán entre 2008 y 2012, fue crítico de los operativos militares desplegados por el gobierno de Calderón en dicha entidad. Alejandro Domínguez, “[Pide Godoy que PGR encabece lucha en Michoacán](#)”, *Milenio*, 16 de enero de 2014.

imagen, lo cual no significa que, por ejemplo, las policías fronterizas no puedan subvertir o actuar completamente en contra de dicha representación sin dejar, por ello, de seguir reproduciéndola.

Por otro lado, la Ley del SNSP de 1995 estaba dotada de diversas medidas para vigilar al personal policial de todo el Estado mexicano a fin de establecer, en su caso, sanciones pero, también recompensas. En este sentido, destaca la promoción del “mito policial” basado en la “profesionalización” mediante el establecimiento de la carrera policial.

### 3.2 “Guerra contra la delincuencia” ¿y contra las policías?: la cuestión de la certificación policial

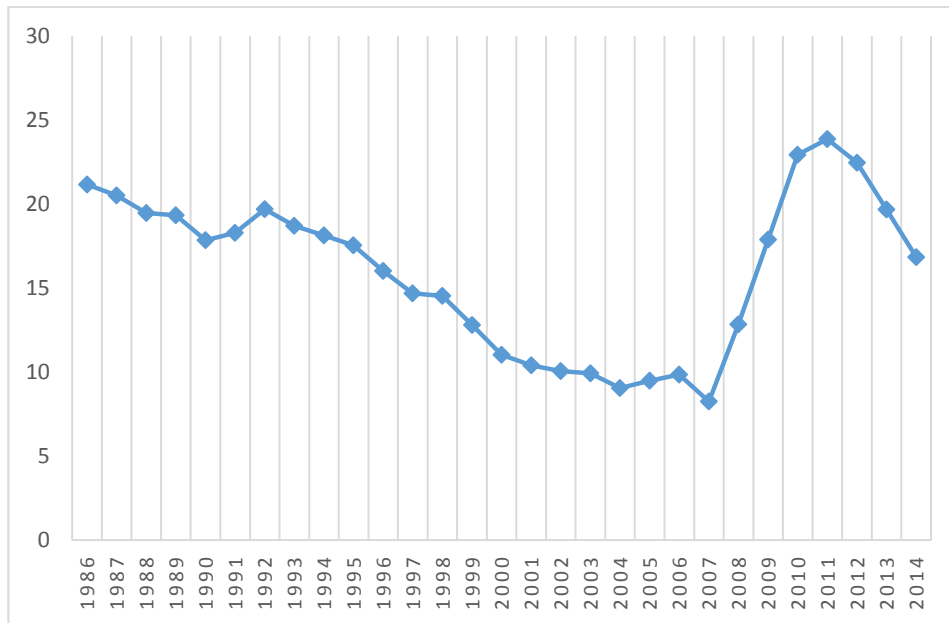
Tras la formación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la consolidación jurídica del género delincuencia organizada, entre 1995 y 1996, pasando por la alternancia y el sexenio de Vicente Fox, los indicadores de violencia y delitos graves presentaron una baja tendencial. De situarse en una tasa de quince homicidios dolosos por cada cien mil habitantes, el país alcanzó una tasa de diez en el año 2000 y hasta de ocho en el año 2007, su punto más bajo<sup>73</sup>. Una tendencia relativamente similar puede observarse en el caso del secuestro, que desde los años noventa muestra una prominente caída, hasta llegar al año 2006. En lo que respecta a las personas reportadas como Desaparecidas o Extraviadas (del fuero común, es decir, en las entidades federativas del país), entre 2000 y 2006 los registros no pasaban de 100 personas al año.

---

<sup>73</sup> Sobre esto véase el libro de Fernando Escalante Gonzalbo: *El homicidio en México entre 1990 y 2007* (México: COLMEX y Secretaría de Seguridad Pública Federal: 2009).

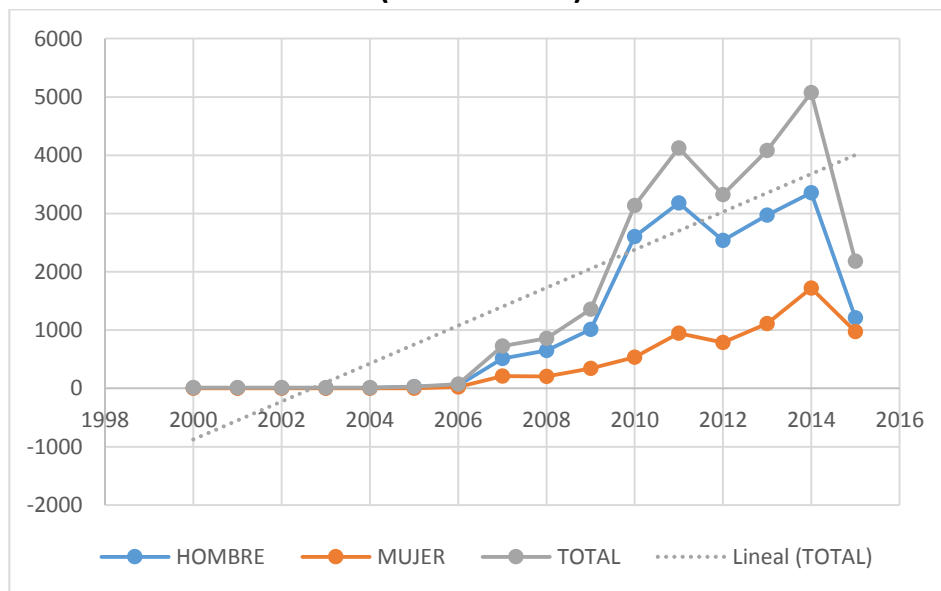


**Gráfico 2. Tasa nacional de homicidios dolosos 1986 – 2014**



Fuente: INEGI, 2015

**Gráfico 3. Personas reportadas como Desaparecidas o Extraviadas 2000 – 2015 (fuero común)**



Fuente: Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas, SEGOB.

¿Qué ocurrió desde 2007 para que se dispararan las tasas de homicidios dolosos y las desapariciones? Sobre este punto Escalante (2011) ha planteado que el incremento de la tasa de homicidios dolosos no se debe tan solo al enfrentamiento entre los cárteles de

drogas ilegales a través de sus cabecillas, lugartenientes o sicarios que se encontraban peleando por la “plaza”, es decir, el mercado o territorio.

Al menos en la mitad de las entidades federativas del país, la tasa de homicidios dolosos – por ejemplo- se ha mantenido en los niveles más bajos que ha alcanzado México entre 1995 y 2006, es decir, en ocho por cada cien mil habitantes. Otro grupo poblacionalmente significativo de entidades federativas se ha mantenido por debajo de la media nacional de dieciocho homicidios dolosos y un grupo reducido de Estados rebasa esta media y concentra el grueso de los homicidios dolosos; más aún, se trata de determinadas ciudades y zonas limítrofes (Ciudad Juárez o Tijuana, por ejemplo). Esto significa que la violencia en determinadas entidades estuvo focalizada a ciertas regiones y no en todo el país.

Aun cuando en estas zonas se pudiese comprobar el enfrentamiento entre miembros de la delincuencia organizada, Escalante señala una hipótesis de envergadura como explicación de la violencia: el hecho de que las policías municipales en estos lugares sean incapaces de “controlar los mercados informales e ilegales”, dentro de los que se encuentra el de drogas ilegales.

“La policía municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que eso significa complicidad con los delincuentes: es verdad y es trivial. En cualquier país del mundo hace falta una fuerza pública arraigada localmente para organizar esos mercados, porque no van a desaparecer, y porque implican transacciones cotidianas, regulares, en las que participa buena parte de la sociedad. La policía municipal también tiene que mantener vías de comunicación con las pandillas, tiene que supervisar una infinidad de tráficos que están más o menos en los límites de la legalidad. Nada de eso lo puede hacer una policía ajena, enviada desde otro lugar, ni tampoco un cuerpo de ejército, mucho menos en operativos como los de los años recientes, cuya virtud está en su intransigencia” (Escalante, 2011).

Toda la serie de operativos antinarcóuticos e intervenciones del gobierno federal para combatir al crimen organizado, inaugurados por Vicente Fox en 2005 con el *Operativo México Seguro*, y llevados hasta sus últimas consecuencias por Felipe Calderón, de acuerdo con Escalante, contribuyeron a generar mayores márgenes de incertidumbre social en los mercados ilegales locales tras la intervención de las fuerzas federales y la alteración de las reglas informales del juego cuyo resultado ha sido la defensa de la propiedad-intereses de actores locales armados mediante la violencia: desde el crimen organizado y pandillas criminales hasta comerciantes informales, ganaderos, granjeros y profesionistas que, en

algunos casos, han llegado a erigirse en la propia policía bajo el nombre de “autodefensas” o “policías comunitarias”, tal y como ocurre en los Estados de Michoacán o Guerrero.

No obstante, desde el año 2003, diversos homicidios atribuidos al crimen organizado comenzaron a ser motivo de preocupación tanto para las autoridades federales como para las de entidades como Guerrero<sup>74</sup> y Michoacán<sup>75</sup>. Precisamente en este último, el gobernador Lázaro Cárdenas Batel (2002 – 2008), del PRD, consideró el problema del incremento de la violencia como una amenaza a la seguridad nacional procedente del nivel local de gobierno, en la medida en que esta serie de homicidios no se estaban dando solamente entre grupos de la delincuencia organizada sino que alcanzaban a titulares de seguridad pública del orden estatal y municipal, jefes y elementos de policía. En los comienzos de este problema, Cárdenas Batel aseguró que no estaba comprometida la gobernabilidad pero, ante las críticas de legisladores de su mismo partido por violaciones a derechos humanos por parte de militares durante el Operativo Michoacán anunciado a fines de 2006, Cárdenas Batel señaló: “no hay actualmente una fuerza en el país que tenga

---

<sup>74</sup> En Acapulco, Guerrero, fue asesinado en el año 2003 Reynaldo Lozano Cruz, comandante de la Policía Judicial Estatal y escolta del exgobernador de la entidad, Alejandro Cervantes. En junio de 2005 una granada fue lanzada al módulo de la policía municipal de Acapulco. A pocos días de la renovación de la gubernatura de Guerrero, en febrero de 2005, fueron ultimados tres policías municipales y, en noviembre de ese mismo año, otra granada fue lanzada esta vez contra dos policías estatales en un predio de Punta Diamante. Después de gobernar Guerrero desde que obtuvo registro como partido, el PRI dejó la gubernatura y entró Seferino Torreblanca bajo las siglas del PRD. De igual forma, en Acapulco, el presidente municipal era del PRD, Félix Salgado Macedonio, donde, en junio de 2005, fue asesinado el Procurador General de Justicia de Guerrero, Rubén Robles y su chofer; violencia que se expandió en otros municipios como Zihuatanejo, Petatlán, Chilpancingo, Chilapa e Iguala. En este ambiente fueron dados de baja más de 1,200 agentes de la policía preventiva del Estado de Guerrero por tener antecedentes penales o por haber irregularidades en sus datos. Un 60% resultó positivo en el examen de consumo de drogas, principalmente cocaína y marihuana. Sobre esto véase de Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y las sombras* (México, Tousquets: 2007) p. 210-215.

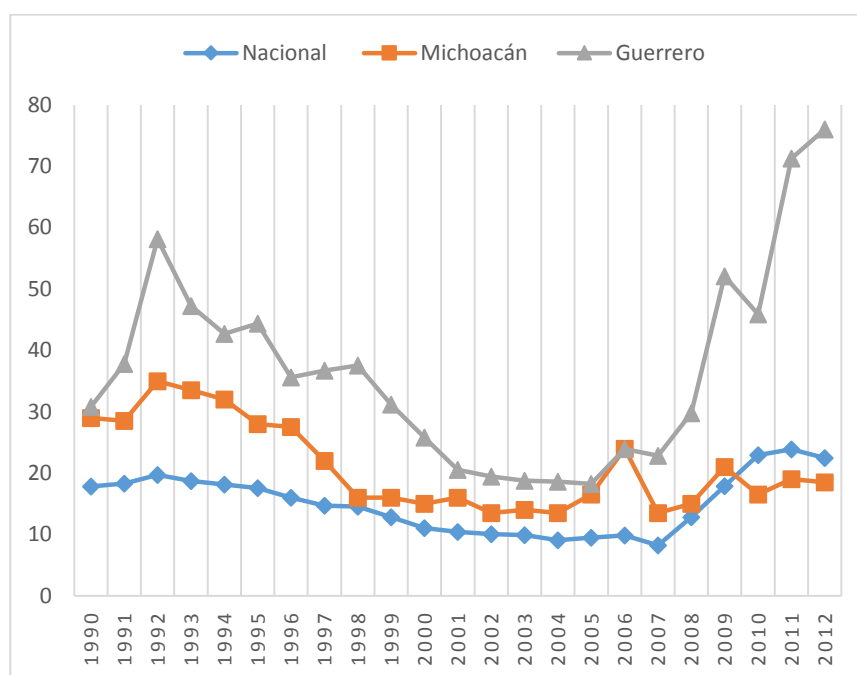
<sup>75</sup> Desde el año 2003, venía siendo notoria la violencia criminal, agravada con el asesinato, en septiembre de 2005, del Director de Seguridad Pública del Estado, Rogelio Zarazúa Ortega. De igual forma, diversos funcionarios de seguridad pública municipales fueron atacados por comandos armados. En este contexto, Lázaro Cárdenas Batel señaló la posibilidad de que grupos de la delincuencia organizada (principalmente Los Zetas y la Familia), financiaran campañas electorales a fin de influir en la política y en la policía; una amenaza a la seguridad nacional desde el municipio –consideró-. El balance a noviembre de 2006 en Michoacán era de 500 muertos, entre ellos 17 decapitados y 30 policías dentro de los que estaban los directores de seguridad pública de Uruapan (PRD), Jacona (PRI), Maravatío (PRD) y Los Reyes (PRI (193). El 11 de diciembre de 2006 se anunció la implementación de La Operación Conjunta Michoacán, bajo el mando único del general Manuel García Ruiz. Siete mil elementos, 4,260 de SEDENA, 1054 de SEMAR, 50 agentes del MP, 1640 de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigación. *Ibíd.*, p. 184 – 194.

la capacidad de enfrentar al crimen organizado” y, posteriormente, “no sería extraño que buscaran [los criminales] influir en el curso de estas elecciones [las de fines de 2007], y no porque les interese el triunfo de un partido o de otro (...) sino buscar el controlar espacios, buscar controlar territorio, buscar controlar policías” (Citado en Astorga, 2007: 210).

En el caso de Guerrero, el gobierno de Felipe Calderón también desplegó un Operativo militar, en enero de 2007, de las mismas dimensiones que el aplicado en Michoacán. Para el entonces titular de la PGR, Eduardo Medina Mora, los crímenes cometidos contra policías en dicha entidad se debían a la relación que estos mantenían con la delincuencia organizada, ya sea por compromisos incumplidos, venganza o pertenencia a grupos rivales. En contraste para el titular de la Secretaría de Seguridad Pública de Guerrero, el General Heriberto Salinas Altés, el problema yacía en la profesionalización e incremento de los salarios de los policías (Citados en Astorga, 2007: 213 y 220).

Con respecto a sus tasas de homicidios ambas entidades eran dos veces más violentas en 1990 que entre 2006-2007; en Michoacán –en efecto- las tasas de homicidios en 2004 dejaron de presentar una baja tendencial para incrementarse abruptamente pasando de menos de 13 a casi 25 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. Tras el Operativo Conjunto, bajaron a su nivel de 2003 pero en años posteriores hasta el 2012 se han situado entre una tasa de 15-20. En el caso de Guerrero las tasas de homicidios se incrementaron entre 2005 y 2006, bajaron en 2007 tras el Operativo Conjunto y después se salieron de control, siendo incluso mayores que las de 1990.

**Gráfico 4. Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes. Michoacán y Guerrero vs Nacional**



Fuente: INEGI y CONAPO citados por José Merino, Fierro y Zarkin (2014) y Escalante (2011).

Si bien es cierto que los operativos antinarcóticos pudieron haber incrementado la incertidumbre con respecto al control de los mercados ilegales y, por ende, la violencia en algunas regiones del país, la explosión de la violencia entre 2007 y 2011 también ha sido explicada en relación tanto al proceso de incremento de la autonomía relativa de las organizaciones de traficantes respecto del Estado –a diferencia del régimen de partido hegemónico-, como a un contexto de fragmentación de la clase política y de la propia estructura estatal frente a la delincuencia organizada (Astorga, 2015: 160), que en el caso de las policías se refleja en la existencia de miles de corporaciones de policía que, en teoría, desde 1995 se encontraban afrontando sus problemas de profesionalización, desviación, corrupción y coordinación pero, con los casos de Guerrero y Michoacán, al parecer no ocurrió de ese modo, ya sea porque los supuestos eran erróneos y no se obtuvieron los resultados esperados o no se dio coordinación ni profesionalización policial alguna.

En este contexto, Felipe Calderón asumiría la presidencia de México, tras un proceso electoral complejo y polarizado<sup>76</sup>, siendo uno de sus principales ejes de acción la batalla frontal contra el crimen. En la XXI sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 22 de enero de 2007, Calderón anunció el fortalecimiento de la presencia de fuerzas federales en Durango, Chihuahua, Sinaloa y en la Sierra Madre Occidental, operativos que se sumaban a los puestos en marcha en Michoacán, Tijuana y Guerrero, para así poder “ganar la guerra contra la delincuencia” lo cual precisaba “trabajar unidos, más allá de diferencias partidistas e intereses particulares”. En febrero de ese mismo año, la Conferencia Nacional de Gobernadores reconoció los esfuerzos del gobierno federal y declaró adherirse a los mismos (Astorga, 2015b: 23). Ahora bien, los problemas de violencia e inseguridad ocasionados por el “crimen organizado” ya estaban en la preocupación de Calderón previo a que tomara posesión de la presidencia de la República pues, el 21 de septiembre de 2006, durante una reunión con miembros de la asociación civil “México Unido Contra la Delincuencia” señaló: “la seguridad pública es ya un asunto de seguridad nacional (...) la inseguridad y la delincuencia organizada amenazan ya al Estado mexicano mismo. Es una amenaza a la paz, a la estabilidad y a la vida de la nación” (Citado en Astorga, 2007: 53). De tal forma que la violencia generada por la delincuencia organizada era una parte del problema y, la otra, la seguridad pública.

De esta forma, desde el Gobierno Federal, se impulsó la introducción de la obligatoriedad de la certificación policial, partiendo de una evaluación negativa sobre los esfuerzos realizados en la materia desde 1995, mismos que no se habían traducido en la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP):

---

<sup>76</sup> Marcado por una raquítica diferencia entre el primer y segundo lugar, así como acusaciones de fraude electoral contra el candidato opositor Andrés Manuel López Obrador que, el 20 de noviembre de 2006, se declaró “presidente legítimo”, ante millones de adeptos en la Ciudad de México. Desde el sentido común se ha explicado la “guerra contra la delincuencia” como una medida de Calderón para contar con la “legitimidad” que no habría obtenido en las urnas. Sin embargo, el asunto iba más allá: “el problema [de la delincuencia] era real y las medidas excepcionales, desesperadas, descoordinadas y, luego se vería, contraproducentes en términos de muertes y violación de derechos humanos, e ineficaces, o parcialmente eficaces, para contener, debilitar, evitar la reproducción de las organizaciones delictivas y aplicarles la ley a sus miembros y a sus apoyos en otros campos” de Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón* (México, Grijalbo: 2015) p. 222.

“se estableció el servicio civil de carrera como eje rector del desarrollo de las corporaciones de seguridad pública y como obligatoria la carrera policial en todas las policías del país, de conformidad con las fórmulas de coordinación intergubernamental que el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública contempló. No obstante, los objetivos de la ley citada no alcanzaron su realización y la idea de que la federación, los estados y los municipios garantizaran una política coherente en la materia se vio frustrada” (Presidencia de la República, 2008: 2).

Desde la perspectiva de Calderón, al SNSP le faltó conformar lineamientos de políticas en materia policial pues, derivado de la ley de 1995, las entidades federativas crearon sistemas estatales de seguridad pública pero hicieron a un lado la conformación de reglas de ingreso, ascensos, capacitación, desarrollo y baja de los integrantes de las instituciones policiales. Vacío que dejó en el total descuido la definición de pautas para el sistema de carrera policial en los más de dos mil municipios de México, manteniéndose *“las viejas prácticas de lealtad, el mérito calificado únicamente por los jefes, los sistemas de prebendas y otros medios de apropiación de las corporaciones”* (Presidencia de la República, 2008: 3). De igual forma, la especialización de las instituciones de seguridad pública había conducido a una *errónea fragmentación del mando policial*, lo cual se tradujo en una *“división orgánica, falta de coordinación, lógica de rivalidad, duplicidad de funciones y dualidad de gasto en las corporaciones policiales”* (Presidencia de la República, 2008: 6).

El Sistema Nacional de Seguridad Pública en la iniciativa de Calderón se sujetaría a las bases mínimas de *regular* la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones policiales, sobresaliendo la disposición de la *obligatoriedad de la certificación* a partir de la cual *ninguna persona podría ingresar a las instituciones de seguridad pública sin estar debidamente certificada y registrada en el sistema* (Presidencia de la República, 2008: 5). ¿En qué consistiría esto? En la aplicación de rigurosos exámenes de control de confianza, toxicológicos, de desarrollo patrimonial, verificación de inexistencia de vínculos con la delincuencia y aspectos personales que los hagan proclives a *“desviaciones de poder”* (Ibídem).

En cuanto a la problemática del ejercicio de la violencia ilegal de Estado por parte de los agentes de seguridad pública, especialmente en un contexto de proliferación de violaciones

graves a derechos humanos, que la ley del SNSP de 1995 ya había considerado, la iniciativa de Calderón también se dirigió a combatir este mismo fenómeno:

“Si bien puede reconocerse que en la mayoría de los casos los elementos de las instituciones de seguridad pública cumplen con su deber, es también visible el cúmulo de situaciones en los que el uso de la fuerza pública excede los límites de una coerción que se limite a controlar conductas ilícitas o infractoras de normas de policía, por ello es inaplazable iniciar una profunda reforma a la doctrina, las políticas, las normas, los procedimientos y las formas de gestión y control de las corporaciones policiales (...) No hay policía democrática cuando esta no regulariza la relación armónica con los derechos humanos (...) cuando el uso de la fuerza no es sujeto de control que garantice, al mismo tiempo, su eficacia y uso legítimo” (Presidencia de la República, 2008: 7).

En la Cámara de Diputados, el análisis de la Iniciativa por parte de la Comisión de Seguridad Pública tendió a reforzar la institucionalización de la *certificación* policial, proponiendo la creación de un Centro de Evaluación y Certificación. En palabras del entonces presidente de dicha Comisión, el diputado priista Juan Francisco Rivera Bedoya:

“Ningún policía, ningún miembro de las fuerzas de seguridad, llamémosle procuradurías o policías, podrá ingresar al sistema si no hay una adecuada evaluación y certificación en que se tomen en cuenta todas las características, todas las modalidades que debe tener un hombre para poder portar un arma y ser representante de la seguridad de nuestro país. Sabemos, para nadie es un secreto, que *la mayor parte de las policías están infiltradas por la delincuencia*. En las áreas municipales es una verdadera calamidad el control que tienen las bandas delictivas, y no se diga a ese nivel. Lo hemos visto a todos los niveles, municipales, estatales y federal (Cámara de Diputados, 2008: 2).

De igual modo, la legisladora del Partido Revolucionario Institucional, Patricia Villanueva Abraján, reconoció el problema de la infiltración del crimen organizado en las policías y la importancia de la certificación: “Estamos infiltrados en las corporaciones: tenemos que calificar a nuestros policías, hay que darnos exámenes de confianza, hay que evaluarlos permanentemente. No es posible que queramos contribuir en este rubro y no hagamos lo propio cada una de las entidades federativas, los municipios y la federación” (Cámara de Diputados, 2008: 19).

Por su parte, la diputada por el partido Alternativa Socialdemócrata Aida Marina Arvizu Rivas planteó la cuestión de la centralización de la función policial durante el debate parlamentario de la Iniciativa de Ley del SNSP enviada por Calderón: “¿Por qué le tenemos tanto miedo a discutir la creación de una policía nacional única, acuartelada, militarizada, con capacidad para investigación criminal y bajo el mando de las Fuerzas Armadas mexicanas?” (Cámara de Diputados, 2008: p.6).



En lo que respecta a las voces de la oposición, el diputado Andrés Lozano –quien presentara la iniciativa del SNSP del PRD-, también enfatizó el problema de los abusos policiales, así como las graves deficiencias de las instituciones en estas materias al reconocer el fracaso de la coordinación estipulada por la Ley de 1995, la poca confiabilidad de los datos en materia de seguridad pública proporcionados por las autoridades locales así como la necesidad de capacitar a las fuerzas del orden en materia de derechos humanos.

“Toda la fuerza del Estado contra los narcotraficantes. Toda la fuerza del Estado contra los secuestradores. Toda la fuerza del Estado contra quienes han desequilibrado a este país y a quienes hacen que vivamos con temor. Pero también toda la fuerza del Estado en las garantías y en el respeto a los derechos humanos. Nunca, nunca al abuso policial” (Cámara de Diputados, 2008: 14).

El 4 de diciembre de 2008 la iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados, pasando ese mismo día a la Cámara de Senadores, turnándose a las Comisiones de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos y siendo puesta a debate en el pleno del Senado el día 9 de diciembre de ese mismo año, donde no parece haber generado debate y, con base en la intervención del entonces Senador Ricardo Monreal Ávila, había premura y desinterés<sup>77</sup> para aprobar la Iniciativa de Ley del SNSP de Calderón.

Fuera de las reservas hechas por Monreal Ávila a algunos artículos de la Ley, todo parece indicar que el Senado no prestó mayor atención al tema, aún con las participaciones de los entonces Senadores Francisco Labastida Ochoa y Jesús Murillo Karam, tendentes a reconocer las virtudes de la ley (certificación, profesionalización, vigilancia del gasto en materia de seguridad pública, etc.) El 2 de enero de 2009 la nueva ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública entró en vigor.

---

<sup>77</sup> Según el entonces legislador Ricardo Monreal, Rivera Bedoya, Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados pidió a los diputados, en pleno durante la aprobación de la Ley, que “después de que la aprobaran la lean cada uno para que sepan lo que contiene”. Durante su intervención en el Senado Monreal se lamentó de la poca atención prestada al debate sobre la Iniciativa del SNSP: “es un tema tan delicado, todo mundo viene a la tribuna y dice que es muy importante para la nación, que están muy interesados, no han leído el dictamen, no escuchan los apartados, no escuchan los artículos que estamos reservando y verdaderamente se siente uno mal de pertenecer a esta Cámara de Senadores”. Senado de la República, Diario de Debates, Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (México, Cámara de Senadores, 2008: 17).

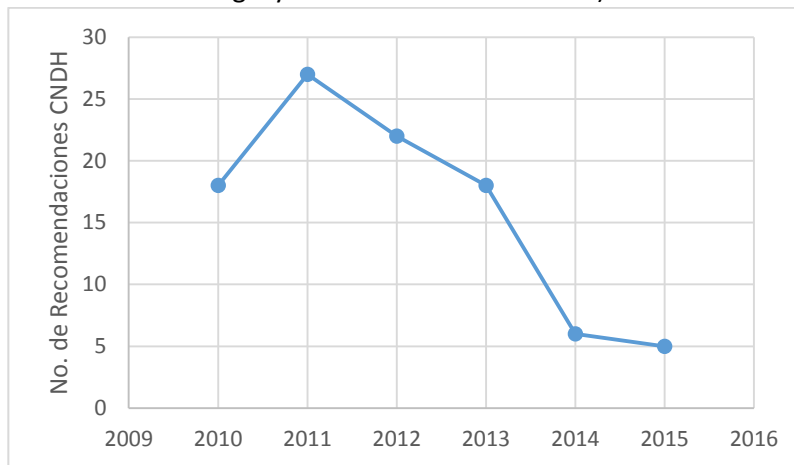
En el Congreso de la Unión, la *aplanadora* estuvo conformada por los legisladores del PAN y el PRI pues, si bien es cierto que el primero era el partido con mayor número de legisladores en el Senado y la Cámara de Diputados, no contaba con la mayoría simple. En la votación de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley del presidente fue aprobado con 221 votos a favor (143 del PAN, 58 del PRI, 12 del Partido Verde, 1 del Partido del Trabajo, 5 de Nueva Alianza y 2 Independientes), y 104 en contra, principalmente de legisladores del PRD, pese a que Michoacán y Guerrero, dos entidades afectadas por la violencia y por atentados contra policías, eran gobernadas por este partido. Esto pudo deberse a que los legisladores de este partido presentaron su propio proyecto de ley en la materia- que no fue aprobado- así como a la ferviente oposición de algunos de ellos procedente, todavía, del conflicto poselectoral de 2006.

### 3.3 Violaciones a derechos humanos en la “guerra” contra la delincuencia

La presidencia de Felipe Calderón se distinguió, tanto por su discurso beligerante contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, como por el aumento de recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntas violaciones a derechos humanos en el ejercicio de la fuerza pública dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, de Gobernación, la Procuraduría General de la República, gobiernos de las entidades federativas y de municipios, especialmente en los últimos dos años de su sexenio, alcanzando su punto más álgido en el año 2011.

### Gráfico 5. Recomendaciones de la CNDH dirigidas a instituciones de seguridad por violaciones de derechos humanos, 2010 – 2015

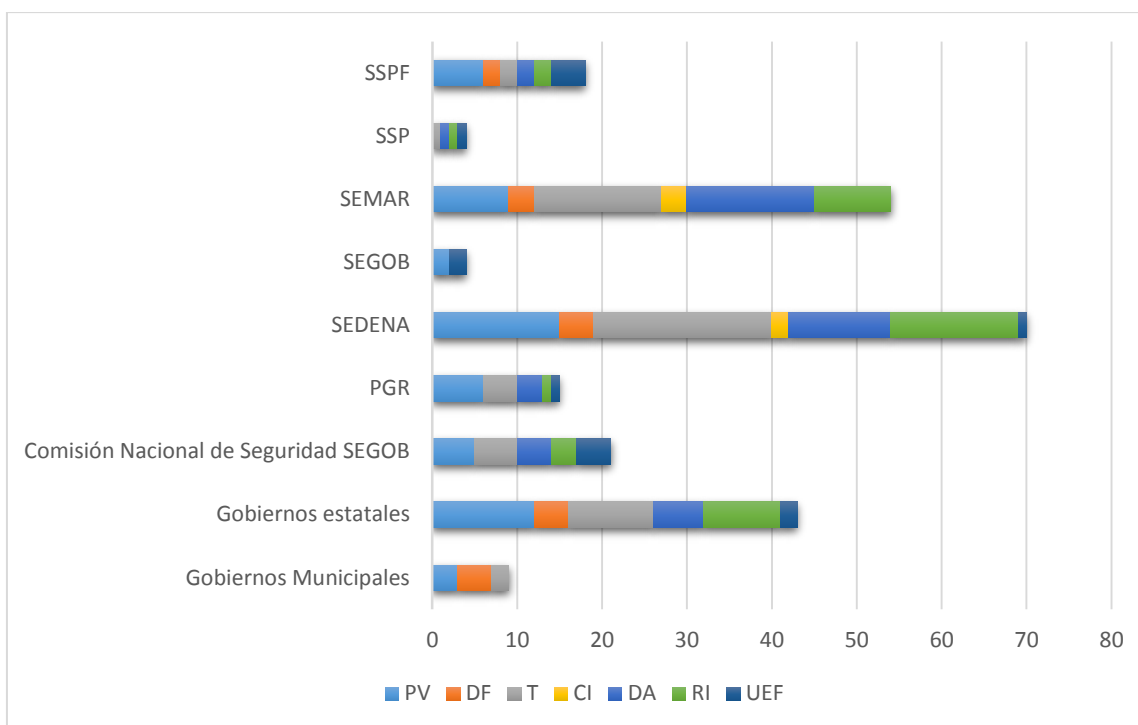
(Privación de la Vida, Tortura, Cateo ilegal, Detención Arbitraria, Desaparición Forzada, Retención Ilegal y Uso Excesivo de la Fuerza).



Elaboración propia. Fuente: CNDH, *Recomendaciones*: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>.

En el Gráfico anterior se puede observar cómo el número de quejas a derechos humanos siguió una tendencia relativamente similar a la tasa nacional de homicidios dolosos; esto quiere decir que la violencia se incrementaba en forma proporcional a las violaciones graves a derechos humanos por parte de elementos de las policías (ya sean federales, estatales o municipales), soldados o marinos. ¿Los abusos en el uso de la fuerza se hacían para detener a narcotraficantes o delincuentes? ¿Se trataba de casos de corrupción por una “causa noble” (Ver punto 1.3 del Cap. 1)?

**Gráfico 6. Recomendaciones de la CNDH dirigidas a instituciones de seguridad pública por violaciones a derechos humanos 2010-2015**



Elaboración propia. Fuente: CNDH, *Recomendaciones*: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>. Nota: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y Procuraduría General de la República (PGR) Secretaría de Marina (SEMAR) y Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) Por gobiernos estatales se entienden las corporaciones de alguno de los 31 estados que tiene la República Mexicana. Únicamente se consideran recomendaciones por los siguientes casos de violaciones a derechos humanos: PV = Privación de la Vida, DF = Desaparición Forzada, T = Tortura, CI = Cateo Ilegal, DA = Detención Arbitraria, RI = Retención Ilegal y UEF = Uso Excesivo de la Fuerza. Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Elaboración propia.

En las recomendaciones de la CNDH por violaciones a derechos humanos se observa una desviación policial de tipo *police crime*, especialmente con la “fabricación” de culpables bajo el pretexto de “combatir al crimen organizado y al narcotráfico” (Véase Anexo 3). Ahora bien, es interesante observar que, después de las fuerzas armadas y las policías federales, los gobiernos estatales y municipales tuvieron un número considerable de recomendaciones de la CNDH. Si bien es cierto que las instituciones federales presentan cifras más altas en lo que a quejas por tortura, detención arbitraria y cateo ilegal se refiere,

las instituciones locales de seguridad pública tienen un volumen considerable de quejas por desapariciones forzadas, casi iguales que los del Ejército y Marina<sup>78</sup>.

Por su centralidad e importancia se recuperan tres casos de envergadura para enfocar los problemas de desviación policiaca, especialmente en su forma *delincuencial*, en las entidades federativas y municipios de México.

El primero se refiere al asesinato e intento de desaparición de los cuerpos de 72 inmigrantes centro y sudamericanos, entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, dado a conocer a la opinión pública el 25 de agosto de ese año en el portal del periódico de circulación nacional “El Universal”. El crimen se atribuye al grupo delincuencial “Los Zetas”, cuyo móvil para la ejecución de este brutal crimen fue la negativa de los inmigrantes a ser reclutados como sicarios, según el testimonio de uno de los sobrevivientes de la masacre. Lo grave del asunto fue que personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas realizó un levantamiento de evidencias precipitado, sin metodología y deficiente, cuyo resultado fue la pérdida de indicios importantes para el esclarecimiento de los hechos; manipuló equivocadamente los cuerpos, omitiendo tomar los cuidados debidos para la preservación de cadáveres, huellas y evidencias pese a que la PGJ de Tamaulipas había aceptado la solicitud de medidas cautelares de la CNDH dirigidas a preservar los indicios obtenidos en el lugar de los hechos (CNDH, Recomendación 080, 2013). El problema en este caso es la destrucción de evidencias por parte de elementos de una Procuraduría Estatal de Justicia, cuyas motivaciones pueden ir desde su falta de capacitación hasta la probabilidad de que hayan encubierto los vínculos entre personal de gobiernos estatales o municipales con el crimen organizado, destruyendo pruebas y haciendo recaer los crímenes exclusivamente en Los Zetas.

---

<sup>78</sup> Esto significa que la Comisión Nacional (concentrada en posibles violaciones a derechos humanos por autoridades federales o casos de violaciones graves a derechos humanos) atrajo el seguimiento de estos casos y no las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Esto ocurre “cuando se presenten inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones, por parte de las autoridades locales”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “¿Cuándo la CNDH es competente para tramitar una queja?": [http://www.cndh.org.mx/Como\\_Presentar\\_Queja](http://www.cndh.org.mx/Como_Presentar_Queja) (consultado el 26 de octubre de 2017).

El segundo caso se refiere al fenómeno de la desaparición forzada por el binomio policías municipales – delincuencia organizada. Según consta en el Acta de Recomendación 042, del año 2014, de la CNDH: el 6 de diciembre de 2010, un grupo de 10 personas procedentes de Guanajuato, que se encontraban en la Sierra de Zacatecas para practicar la caza deportiva<sup>79</sup>, fueron entregados por elementos de la Policía Preventiva del Municipio El Plateado de Joaquín Amaro, Zacatecas, a un grupo de la delincuencia organizada, quienes vestían de negro, con pasamontañas y armas largas. Las víctimas fueron atadas de las manos y sometidas a violencia por parte de los miembros de la organización criminal, quienes los subieron a sus vehículos y trasladaron a un lugar en el que los introdujeron a un cuarto cubriéndoles los ojos y la boca; además, continuaron golpeando a algunas de ellas en diversas partes del cuerpo. Horas después los integrantes de ese comando armado llevaron a las víctimas a un camino de terracería, donde una de las víctimas logró escapar (V9). A otra (V10), menor de edad, le permitieron retirarse e incluso lo llevaron a una Central de Autobuses, sin que se conociera el paradero de las otras ocho víctimas. En este sentido, pese a que desde el 11 de diciembre hasta el 6 de enero, varios medios de comunicación publicaron notas al respecto, hasta el 8 de agosto de 2011 la Procuraduría General de Justicia de Zacatecas encontró un fragmento de hueso (vértebra) en el predio conocido como “Las Negritas” en el municipio de Calera de Víctor Rosales; según la PGJ de Zacatecas, los cuerpos fueron calcinados en dicho predio.

El 13 de diciembre de 2010, cuatro elementos de la Policía de El Plateado declararon ante el Agente del Ministerio Público Especial de Homicidios Dolosos, Secuestros y Asociación

---

<sup>79</sup> El 4 de diciembre de 2010 este grupo de personas procedentes de Guanajuato, cuyas edades oscilaban entre los 15 y los 47 años, viajaban a bordo de una camioneta roja con dirección a la Sierra de Zacatecas, para practicar caza deportiva, es decir, iban armados y llevaban consigo la documentación que autorizaba la portación de armas. Cerca del Rancho El Plateado, ya en Zacatecas, el día 6 de diciembre, el grupo se encontró con una camioneta blanca que llevaba grabado un escudo de Policía y, kilómetros más tarde sobre un camino de terracería, fueron detenidos por elementos de la Policía Preventiva del Municipio El Plateado de Joaquín Amaro; posteriormente se incorporó otro cuerpo de policía no identificado y, más tarde, una persona a quien los policías se referían como “El Comandante”, quien ordenó que las víctimas fueran trasladadas a los separos de la Dirección de Seguridad Pública del municipio El Plateado de Joaquín Amaro, Zacatecas, donde permanecieron hasta muy tarde para después ser –supuestamente- trasladados a la ciudad de Zacatecas para revisar su documentación pero en realidad fueron entregados a una asociación delincuencial. Recomendación 080 (México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013)

Delictuosa de la PGJ de Zacatecas, haber recibido apoyo de Policías del Municipio de Tabasco, Zacatecas, así como:

“haber recibido amenazas vía telefónica de personas pertenecientes a un grupo de la delincuencia organizada para que se ´alinearan´. Agregaron que el 6 de diciembre de 2010, en las instalaciones de la Policía Municipal, se recibió una llamada en la que integrantes de la delincuencia organizada les ordenaron verificar la presencia de una camioneta de color rojo, tripulada con gente armada; por lo que de manera inmediata, AR1 [policía de El Plateado 1], instruyó a AR2, AR3 y AR4, para que se trasladaran junto con él a la altura de rancho Huiscolso, en el Municipio de Tabasco, a fin de interceptar la mencionada camioneta en la que venían V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10”

El 24 de enero de 2011 se dictó auto de formal prisión contra cuatro Policías del Municipio de El Plateado y tres comandantes y, el 30 de ese mismo mes y año, se ratificó dicho auto de formal prisión. El 13 de junio de ese mismo año fueron puestos en libertad los tres comandantes gracias a que presentaron un recurso de apelación, mismo que a los policías les fue negado. No obstante, la víctima que logró escapar (V9) identificó a uno de los comandantes como parte de los elementos que participaron en la detención del grupo de cacería de Guanajuato y la víctima que fue liberada (V10) identificó a elementos de las Policías Preventivas de los Municipios de Tlaltenango y Momax, ambos de Zacatecas.

Pese a todo, el Municipio de El Plateado no inició ningún Procedimiento Administrativo contra estos elementos. El Presidente Municipal dirigió un comunicado a la CNDH donde señaló que el Ayuntamiento no contaba con información que aportar para la integración de la investigación que se estaba realizando, la clásica acción de guardar silencio ante un caso de delincuencia policiaca a fin de “barrer –lo más rápido que se pueda- el problema debajo del tapete”.

Sin embargo, algo no queda claro en todo esto ¿Por qué los desaparecieron? ¿Qué motivó a los policías a entregar al grupo de cazadores a un grupo de la delincuencia organizada que, posteriormente, desapareció a la mayoría de ellos? ¿Por qué agredir a este grupo que no tenía vínculos con los contras?

Una cuestión decisiva para contestar a esas preguntas era saber quiénes formaban parte de dicho grupo de cazadores. A este respecto, el más importante era Ernesto Cordero, Subteniente retirado del Ejército Mexicano y, seguramente, quien había facilitado el trámite de autorización de armas ante SEDENA.

Su hermano, José Luis Cordero, afirmó a PROCESO que, cada año, este grupo de cazadores había estado viajando a Zacatecas para cazar venado, jabalí y guajolote en las inmediaciones del Rancho de San Lorenzo, contando con los permisos respectivos. Sin embargo, según el testimonio de los sobrevivientes y de José Luis Cordero, tanto los individuos pertenecientes al grupo criminal como los policías de El Plateado de Joaquín Amaro “no sabían con quién se estaban metiendo (...) creyeron que eran de inteligencia militar”<sup>80</sup>. Sobre el caso, la Directora del Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, a quienes acudieron los familiares de las víctimas de desaparición, señaló:

[Lo más importante] “es la parte central de la demanda de los familiares: la búsqueda efectiva. La gran pregunta es ¿dónde están?, ¿qué les ocurrió?, ¿qué están haciendo las autoridades para buscarlos? porque vemos oficios que les mandan a las Procuradurías de los estados, a Plataforma México, a Migración. Pero, ¿están saliendo a buscarlos? Porque los tienen que buscar”<sup>81</sup>.

De la desaparición forzada de los cazadores de Guanajuato se puede plantear que este tipo de crimen constituye un acto de *delincuencia policiaca* vinculado con otros tipos de desviación policial (como *corrupción estratégica*), donde los agentes de policía son motivados a cometer este ilícito tanto para mantener un acuerdo informal - ilegal con grupos de la delincuencia organizada, en este caso posiblemente “Los Zetas”<sup>82</sup>, a fin de evitar que las víctimas declaren y puedan crear un escándalo que afecte este acuerdo informal – ilegal.

Equilibrio que, a decir verdad, pudo haber alterado la “guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico” (Escalante, 2011), creando una especie de solidaridad policial – criminal al nivel local, al grado que los policías o los delincuentes veían por doquier inteligencia militar, operativos para abatir a criminales o intervenciones federales, mismos que –como ya hemos visto- se acompañaban de probables violaciones a derechos humanos: tortura,

---

<sup>80</sup> Reportaje de Verónica Espinosa “[Cazadores desaparecidos en Zacatecas ¿Dónde están? ¿Qué les ocurrió?](#)”, Proceso, 18 de febrero de 2013.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Tiempo después, la Policía Federal abatió en esta región a una célula de “Los Zetas”, quienes tenían pertenencias del grupo de cazadores desaparecidos, entre ellas una cámara de video con evidencia de los hechos. Sin embargo, habría que creerle la mitad a estos reportes. *Ibidem*.



uso excesivo de la fuerza, extorsión, amenazas a familiares, abuso sexual y, en última instancia, privación de la vida.

El tercer caso se refiere a crímenes policiales relacionados con actos de represión como el ocurrido el 12 de diciembre de 2011 donde elementos de la Policía Federal con base en Guerrero, así como de la Policía Estatal y Ministerial de aquella misma entidad, por órdenes superiores<sup>83</sup>, se enfrentaron con un contingente numeroso de estudiantes de la escuela Normal Rural de Ayotzinapa, evento del que resultaron fallecidas tres personas: dos normalistas y un civil<sup>84</sup>.

Varios observables son destacables en este conflicto. Primero, que los normalistas suelen movilizarse en masa a efecto de lograr mayor presión política (La Jornada reportó que eran 500), siendo un grupo considerablemente cohesionado; en esta ocasión, exigían tener audiencia con el gobernador Ángel Aguirre Rivero, quien –según los estudiantes- ya los había dejado plantados en cuatro ocasiones y entre sus demandas estaban también temas relacionados con su escuela, evitar la “imposición” del director por parte de los maestros, aumento de matrícula y reglas de admisión. Al mediodía, arribaron a la Autopista del Sol y cerraron los carriles de dicha vialidad. Segundo, la existencia de manifestantes pacíficos pero también grupos violentos. Testigos señalan que los normalistas se enfrentaron la Policía Federal con piedras, cohetones, bombas molotov y que uno de ellos prendió fuego a una despachadora de combustible, siendo entonces cuando los federales realizaron

---

<sup>83</sup> En el operativo participaron 61 policías federales de la SSPF, 50 pertenecientes a la División de Fuerzas Federales y 11 a la División de Seguridad Regional; 73 elementos adscritos a la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia de Guerrero y 34 a la Policía Estatal Preventiva de Guerrero. 91 de ellos portaban armas, 59 la Federal, 26 la Ministerial y 6 la Estatal. Giraron instrucciones altos mandos de seguridad pública en Guerrero, entre ellos el Coordinador Operativo Guerrero Seguro y, por parte del Estado de Guerrero, el Procurador General de Justicia de Guerrero, Alberto López Rosas, el Secretario de Seguridad Pública de Guerrero, Ramón Almonte, y el Subsecretario Ramón Arreola. CNDH, *Recomendación NO. 1 VG/2012 sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011, en Chilpancingo, Guerrero* (México, 27 de marzo de 2012).

<sup>84</sup> Gonzalo Rivas Cámaras quien, durante el enfrentamiento trató de evitar la propagación del fuego en la Estación de Gasolina, sufriendo quemaduras graves y muriendo a principios de 2012. Curiosamente, el Senado de la República le otorgó post-mortem la medalla al mérito ciudadano Belisario Domínguez, en noviembre de 2016. Redacción. [“Regaló la vida a otros, dice el hermano de Gonzalo Rivas tras recibir la medalla Belisario Domínguez”](#), *Animal Político*, 24 de noviembre de 2016.

disparos al aire<sup>85</sup>; la recomendación de la CNDH reconoce que la manifestación se tornó violenta. Por último, el excesivo uso de la fuerza y cinismo policial; tras el desalojo de los normalistas, Ramón Arreola, Subsecretario de Seguridad declaró ante la prensa que estaba en el sitio, “con manchas de sangre en la cara”:

“debíamos desalojar a esta gente, nosotros tenemos personal antimotines, y nos recibieron a golpes con fuego, y el personal de la Policía Federal Intervino” –Señor, ¡hay dos jóvenes muertos que están ahí tirados! –se le dijo. –No tengo conocimiento. No sé quién disparó, nosotros no traemos armas. – Fue orden del gobernador el desalojo? –La orden del gobernador es que se restableciera la paz aquí. El personal de la policía estatal trae equipo antimotines y viene desarmado completamente. - ¿Restablecer la paz con dos estudiantes muertos? –Establecer la paz con 800 pseudoestudiantes que están tapando el paso –respondió molesto<sup>86</sup>

Pese a que las funciones de la PGJ de Guerrero era investigar lo ocurrido en forma objetiva, el procurador López Rosas cayó en severas contradicciones: señaló que “los policías ministeriales habían arribado al lugar de los hechos cuando V1 y V1 [los normalistas caídos] ya habían fallecido, situación que resultó contraria a la verdad” (CNDH, 2012: 6-7); que uno de los normalistas había iniciado el tiroteo con un “cuerno de chivo”; no obstante, se acreditó que se trataba de una imputación fabricada por la policía ministerial mediante tortura. (Ibíd., p. 9-10); también entregó a la CNDH dos videos editados que distorsionaban los hechos, según informe de los peritos de la Comisión (Ibíd., p. 14).

La CNDH concluyó que “preocupó la actitud asumida, pero fundamentalmente la violencia con la que los elementos policiales tanto estatales como federales llevaron a cabo las detenciones” (Ibíd., p. 11) y que los cuerpos de seguridad emplearon de manera excesiva la fuerza pública y las armas de fuego, con el objetivo de reprimir la manifestación” (Ibíd. p. 7). El 26 de enero de 2012 se ejerció acción penal contra dos policías ministeriales por el delito de homicidio calificado de los normalistas y, después, un Juzgado dictó auto de formal prisión. Uno de ellos era coordinador de la Policía Ministerial <sup>87</sup>. Ambos fueron

---

<sup>85</sup> Sergio Ocampo, “[Matan policías a dos estudiantes al desalojar un bloqueo carretero](#)”, *La Jornada*, Martes 13 de diciembre de 2011.

<sup>86</sup> Ibídem

<sup>87</sup> No obstante, en abril de 2013 recobraron su libertad por un amparo concedido por el Poder Judicial de la Federación al “no haber encontrado elementos de prueba” que los implicaran en el homicidio de los normalistas; pese a las nítidas fotografías que difundieron diversos medios de comunicación de los referidos agentes. Resulta curioso este detalle pues no hicieron nada evitar que las cámaras fotográficas de la prensa

perfectamente captados por las cámaras de periodistas en sitio, vestidos de civil y empuñando poderosas armas de fuego en dirección a los manifestantes.

Sin embargo, los altos funcionarios de seguridad pública de Guerrero involucrados en el operativo también estuvieron sujetos a proceso como el Procurador Alberto López Rosas, el Secretario de Seguridad Pública Ramón Almonte y el Subsecretario Ramón Arreola<sup>88</sup>, al día siguiente de ocurridos los hechos. El 27 de febrero de 2012, José Cuitláhuac Salinas, Subprocurador de la SIEDO – PGR, ofreció una conferencia de prensa donde declaró que la policía ministerial había sido responsable de los disparos contra los normalistas, que la Procuraduría del Estado de Guerrero manipuló y faltó a la preservación de evidencias, así como de actuaciones. De igual forma, la PGR obtuvo de un Juez en Guerrero 10 órdenes de aprehensión por delitos federales contra funcionarios de esa misma entidad<sup>89</sup>, entre ellos el ya para entonces ex Procurador Alberto López Rosas, quien logró ampararse a fin de continuar con sus aspiraciones políticas de ser candidato a Presidente Municipal de Acapulco y señaló que “todo era una cortina de humo de la PGR para proteger a los verdaderos responsables”<sup>90</sup>.

No obstante, la Policía Federal con base en Guerrero no dejaba de estar implicada en los hechos pues, parte de sus obligaciones según la CNDH, eran preservar las evidencias y, como eso no ocurrió, no se pudo esclarecer la participación de sus elementos en crímenes pero, tanto en la no-preservación del lugar como en las violaciones a derechos humanos, los mandos de la PF y la SSP en Guerrero no dejaban de ser responsables.

La tortura, la desaparición forzada y las detenciones arbitrarias no quedaron atrás después del fin del sistema de partido hegemónico y, mucho menos, tras la alternancia

---

los captaran empuñando armas potentes en dirección a los manifestantes. Redacción. “[liberan a policías acusados de asesinar a estudiantes de Ayotzinapa](#)”, *Animal Político*, 23 de abril de 2013.

<sup>88</sup> Marcos Muedano “[Caen procurador y titular de SSP en Guerrero](#)”, *El Universal*, 13 de diciembre de 2011.

<sup>89</sup> “[Giran 10 órdenes de aprehensión contra funcionarios por caso Ayotzinapa](#)”, *Animal Político*, 27 de febrero de 2012.

<sup>90</sup> López Rosas ya había sido Presidente Municipal de Acapulco entre 2002-2005, precisamente bajo las siglas del PRD. “[Ex Procurador de Guerrero se ampara](#)”, *Animal Político*, 27 de febrero de 2012.

partidista en el año 2000; la obtención de “resultados” mediante abusos de autoridad y violaciones de derechos humanos, que en algún tiempo fue característico en la DFS, constituyó una práctica del Ejército, la Marina y las Policías Federales durante la “guerra” contra la delincuencia, comprobándose relativamente el fenómeno observado macro-cuantitativamente por Rivera (2010): la descentralización de la represión, es decir, la capacidad de cuerpos policiales y de seguridad de decidir sobre el uso de la violencia ilegal de Estado. Sin embargo, de la “guerra contra la delincuencia” emergió algo más, un tipo de violencia ilegal de Estado distinto que el de las fuerzas federales ansiosas de producir resultados: por un lado, el poder de los gobiernos estatales a la hora de desaparecer evidencias y ejercer en forma arbitraria la fuerza pública y, por otro, la integración de algunas corporaciones municipales al sistema de reglas propio de la delincuencia organizada. Fenómenos inmunes ante la coordinación-profesionalización policial de 1995 y la certificación de 2008, problemas de los que cobró conciencia Calderón.

### 3.4 Iniciativa de Mando Único de 2010

Durante la sesión XXVIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 3 de junio de 2010, el titular del Ejecutivo Federal, Felipe Calderón, anunció que su gobierno impulsaría la creación del “Mando Único”, en sustitución del esquema de policías federales, estatales y municipales existente y del cual se derivan miles de corporaciones policiales.

Para el 6 de octubre de 2010, Calderón envió al Senado su iniciativa de ley en la materia, comenzando con señalar, desde su exposición de motivos, el desajuste entre la coordinación policial (que como ya hemos visto data desde 1995, siendo readecuada en 2008) con las condiciones sociales y políticas de México en 2010. Si bien es cierto la reunión de noviembre de 2008 del Consejo Nacional de Seguridad Pública trajo como resultado la aprobación del Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza para las instituciones policiales y de justicia: “no obstante, la delincuencia organizada, a través de su especial

capacidad corrupta, sustentada en su poderío económico, ha logrado vulnerar a las instituciones policiales, principalmente aquellas que tienen mayor acercamiento a la población, es decir, las policías municipales (Presidencia de la República: 2010, 13-14).

Planteamientos sustentados en toda una serie de datos acerca de las policías municipales pues al 2010, según el Gobierno Federal: 1] Sólo doce de los treinta y un Estados tenían cuerpos policiales en todos sus municipios; 2] Más de cuatrocientos municipios en el país no contaron con cuerpos de seguridad pública propios; 3] 90% de los municipios que sí tenían policía, dispusieron de menos de cien elementos; 4] Las veinticinco corporaciones más importantes concentraron el 26% del estado de la fuerza; 5] Existían cerca de dos mil corporaciones policiales con procedimientos variados, difusos, dispares en sentido estructural, presupuestal y de equipamiento; 6] *80% de las academias de formación de policías preventivos fueron fundadas después de 1980*; 7] Casi 70% de los policías municipales sólo contaron con educación básica y 8] 61% percibía un salario de \$4,000 pesos mensuales (Presidencia de la República: 2010, 14-15). Todo ello dificultaba – siguiendo a Calderón, el trabajo coordinado, a lo que había que añadir:

“la falta de homologación y estandarización en materia de ingresos, capacitación y operación, aunada, en algunos casos, al reducido número de integrantes en las instituciones municipales, las ha vuelto *proclives a la cooptación, corrupción e infiltración* por parte del crimen organizado. Prueba de ello, son los desafortunados eventos en los que se han visto involucrados principalmente policías municipales, en acciones de *insubordinación* de sus mandos operativos y de evidente corrupción, generando con ello desconfianza en las policías por parte de la sociedad y las propias autoridades, quienes paulatinamente han reducido sus atribuciones” (Presidencia de la República: 2010, 15)

Frente a esta realidad, el presidente ya había pasado a segundo plano la cuestión de la certificación policial, mejorar la formación del personal de policía, sus salarios o sus derechos laborales, dirigiendo su atención hacia el problema de la operación de las agencias de policía bajo una diversidad de mandos, presente en el entonces sistema policial mexicano que, de no cambiarse, “seguiría produciendo corrupción y abuso de poder” (Presidencia de la República: 2010, 16). Por estas razones, el entonces presidente Felipe Calderón proponía lo siguiente:

1. Sólo los cuerpos de seguridad pública estatales o municipales que acrediten cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional podrían hacerse cargo del servicio de seguridad pública, en tanto se consolida el Sistema de Desarrollo Policial

2. Aquellos municipios que fuera de estas condiciones, transferirían a su personal policial a los cuerpos estatales y al proceso de certificación-profesionalización. Estos municipios no podrían contar con unidades de policía o servidores públicos de seguridad pública.
3. Las Policías de cada Estado operarían bajo un solo mando, ejercido por el Gobernador, pudiendo éste nombrar al titular de dichas policías.
4. Se preveía la creación de policías únicas para municipios integrados a zonas metropolitanas de una misma entidad federativa; en caso de que este cuerpo policial no cumpliera con condiciones mínimas de desarrollo institucional, el servicio de seguridad pública lo asumiría la policía estatal (Presidencia de la República, 15-19).

Se trataba de la sustitución de la *coordinación* por el *principio de subsidiariedad* o de *complementariedad escalonada*, consistente en que el *orden de gobierno más amplio no debe* de hacer lo que el *orden de gobierno más próximo puede* hacer: “sólo cuando este no pueda, no sepa o no quiera resolver los problemas públicos de su comunidad, entonces entra complementariamente el siguiente orden de gobierno” (Presidencia de la República: 2010, 19). A esto se añadió lo que se denominó como principio de *subsidiariedad de segundo nivel*: “la policía federal podrá asumir la conducción de las policías estatales en *aquellas entidades federativas en las que sus mandos superiores no cumplan los fines de la seguridad pública, lo mismo por incapacidad, que por corrupción o cooptación, o por cualquier otra circunstancia que impida el cumplimiento de los mismos*” (Presidencia de la República: 2010, 20).

De igual forma, esta iniciativa se integraba con el *principio de corresponsabilidad*, es decir, de la obligación compartida de todas las instituciones de seguridad pública del país, de salvaguardar tanto la integridad como los derechos de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, *reestablecerla* (Presidencia de la República: 2010, 19).

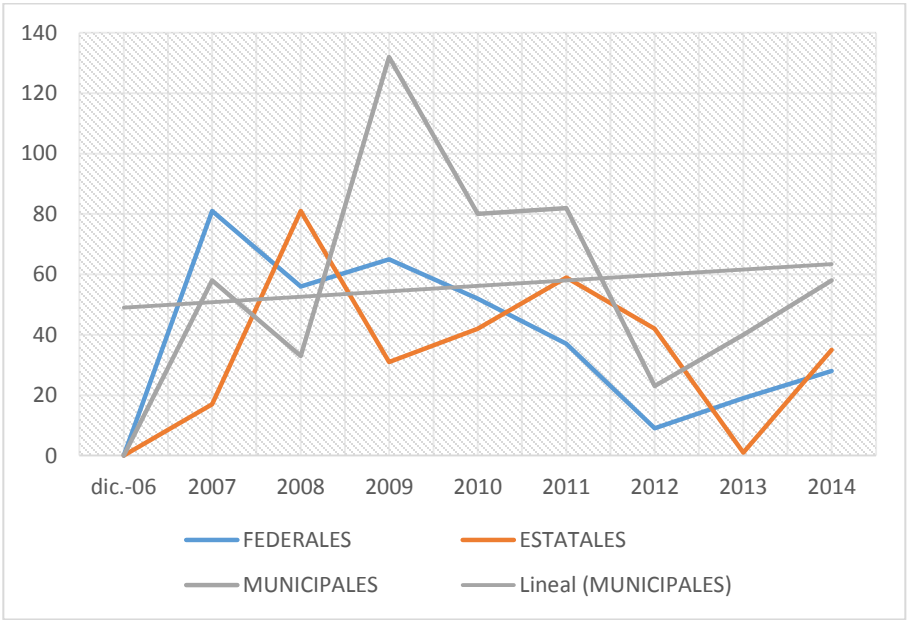
Ofensiva sobre la organización del monopolio de la coacción física del Estado que el gobierno de Calderón no sólo desplegó en el Congreso de la Unión en 2010, sino mediante la Procuraduría General de la República con la detención de funcionarios estatales, presidentes y jefes de policía municipales por vínculos con la delincuencia organizada<sup>91</sup>,

---

<sup>91</sup> En este punto, de especial mención fue la detención de ediles de Michoacán, el 29 de mayo de 2009, siendo capturados 38 servidores públicos locales de aquella entidad federativa, entre funcionarios estatales, jefes de policía y presidentes municipales, principalmente. Un año más tarde, 37 de 38 fueron liberados por falta de pruebas en su contra. Redacción, “[De 38 detenidos por Michoacanazo, 37 libres](#)”, *El Universal*, 28 de septiembre de 2010. (Consultado el día 27 de septiembre de 2017).

siendo el gobierno que más funcionarios públicos de este nivel detuvo. Desde aquí se puede perfilar el trinomio que caracterizó la “guerra contra la delincuencia”: enfrentamientos con organizaciones de traficantes, abatimiento y detención de sus líderes, violencia ilegal de Estado descentralizada (principalmente violaciones a derechos humanos) y una lucha del núcleo del Estado contra el propio personal de Estado cuyas prácticas, en algunos casos, estaban alineadas al sistema de reglas de la delincuencia organizada, principalmente los gobiernos y policías municipales. Si bien es cierto que la detención de servidores públicos por vínculos con al delincuencia organizada fue a la baja durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, desde 2013 comenzó a repuntar, especialmente en el Estado de Guerrero<sup>92</sup>.

**Gráfico 7. Servidores públicos detenidos por vínculos con la delincuencia organizada en México: 2006-2014.**



Fuente: Procuraduría General de la República, 2015. Elaboración propia

La Iniciativa de Mando Único de 2010 careció de respaldo en el Congreso de la Unión y fue objeto de diversas críticas por parte de académicos y expertos en temas de seguridad

<sup>92</sup> A este respecto me remito a la nota de Mauricio Torres. [“Abarca y otros 7 ediles detenidos en un año por nexos con el narco”](#). CNN en español.

pública<sup>93</sup>. Tampoco fue del agrado de diversas figuras del priismo; entre ellos los entonces diputados priistas Rubén Moreira y Emilio Chuayffet. El primero señaló que la iniciativa presentaba un parámetro incorrecto para medir la eficiencia de las policías municipales pues no habían sido creadas para combatir a la delincuencia y el segundo que “no se imaginaba un ayuntamiento careciendo de instrumentos de coacción para poner orden” planteando que era preciso que el sistema de seguridad funcionase de acuerdo a un frente común de capacitación ante la inseguridad (Cámara de Diputados, 2010: 50 y 53)

Los priistas Eruviel Ávila Villegas, presidente de la Federación de Municipios de México y del municipio más poblado de México, Ecatepec, y Azucena Olivares Villagómez, presidenta de la Asociación de Municipios de México y del municipio mexiquense de Naucalpan, se opusieron a la Iniciativa de Mando Único de 2010 y coincidieron en afirmar que la “infiltración” de la delincuencia organizada se da en todos los niveles y aparatos del Estado, no sólo en las policías municipales. Adicionalmente, Eruviel Ávila señaló la disparidad de presupuesto destinado a las instituciones de seguridad pública federales, de 30 mil millones de pesos para 2010, frente al destinado a las instituciones municipales, de cuatro mil millones de pesos en ese mismo año, pese a ser las corporaciones con mayor personal y más próximas a los ciudadanos. Azucena Olivares, por su parte, enfatizó en un comunicado el rechazo de los presidentes municipales a perder atribuciones constitucionales y autonomía, hablando a nombre de mil doscientos alcaldes afiliados a la Asociación de Municipios de México (Cámara de Diputados, 2010: 52).

A esta serie de críticas hay añadir que, en la Cámara de Diputados, el PAN había perdido fuerza considerablemente y el PRI casi obtiene la mayoría simple tras las elecciones de renovación de la Cámara de Diputados en el año 2009, contando con 242 diputados de un total de 500. Sin embargo, no se elaboró dictamen alguno desde la Cámara de origen que fue el Senado de la República<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Carlos Navarrete, presidente de la Mesa Directiva del Senado, los académicos Marcos Pablo Moloeznik (UdeG), Juan Salgado (CIDE), Elena Azaola (CIESAS) y Vicente Sánchez (COLEF). Cámara de Diputados, *Análisis de la Iniciativa de Mando Único* (México, CESOP: 2010).

<sup>94</sup> Redacción. “[Mando único cumple seis años sin aprobarse](#)”, *Animal Político*, 15 de junio de 2016.



Fuese aprobada o no fuese aprobada por el Congreso de la Unión, el primer municipio en adoptar el “esquema de Mando Único” fue el de Pachuca, encabezado por Geraldina García, tras la celebración de un convenio con el entonces gobernador del Estado de Hidalgo Miguel Ángel Osorio Chong, a partir del cual se transfirieron 250 elementos preventivos y de protección del delito así como 200 de Tránsito, Vialidad y Protección Civil del Municipio de Pachuca a la Secretaría de Seguridad del Estado de Hidalgo. De igual forma se confirmó la transferencia de la policía de Mineral de la Reforma y Tulancingo<sup>95</sup>.

Tanto el entonces gobernador del Estado de Hidalgo como los presidentes municipales de las ciudades más importantes de aquella entidad federativa (incluida la capital), se adelantaron a las comisiones del Congreso, al debate en las Cámaras y a la opinión de diversos actores como los presidentes de los municipios más importantes del país (como Eruviel Ávila, entonces Presidente Municipal de Ecatepec, Estado de México).

Al parecer Osorio no fue el único que prestó gran atención a la cuestión del Mando Único, sino diversos ejecutivos estatales de la Conferencia Nacional de Gobernadores<sup>96</sup>, mismos que se habían pronunciado a favor de este modelo, reunidos en Morelia Michoacán el 22 y 23 de marzo de 2010 (*Declaratoria*, XXVIII Reunión Ordinaria, CONAGO), tres meses antes de que Calderón hiciera del conocimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública el impulso que daría su gobierno al Mando Único en las entidades federativas.

Sin embargo, los convenios de Osorio, es decir, su forma de concebir el “Mando Único”, no era igual a la de Calderón. Para Osorio era un asunto de *administración policial* consistente en transferir las policías municipales al mando y gestión de los gobiernos de las entidades federativas mediante acuerdos gubernamentales<sup>97</sup> y, para Calderón, tenía un sentido estratégico que ponía en la mira a las policías municipales pero también a las estatales y, en

---

<sup>95</sup> Dinorath Mora, “[Policía de Pachuca transfiere mando al estado](#)”, *El Universal*, 6 de octubre de 2010.

<sup>96</sup> Entre los asistentes destacó la presencia de los entonces gobernadores Enrique Peña Nieto, del Estado de México, Humberto Moreira de Coahuila, Zeferino Torreblanca, de Guerrero, Leonel Godoy, de Michoacán y Marcelo Ebrard, Jefe de Gobierno del D.F. Cuando Calderón presentó su iniciativa Humberto Moreira se mostró a favor, así como César Duarte entonces gobernador de Chihuahua.

<sup>97</sup> Fuera de lo establecido por la Constitución en su artículo 21. Como se señaló con anterioridad, desde 1994 estipula que la seguridad pública es una atribución de los tres niveles de gobierno del Estado, disposición que está por encima de cualquier convenio gubernamental.

caso de que no acreditaran condiciones de desarrollo institucional, no poder o no querer combatir la delincuencia, ser sustituidas por el siguiente nivel de gobierno, es decir, la federación. En septiembre de 2014, el municipio de Iguala, Guerrero, mostró en qué consistía la política de Mando Único promovida por Osorio desde SEGOB: convenios administrativos que no impedían al presidente municipal tener el mando sobre la policía ni el que esta traspasara, subvirtiera y burlara los límites entre el Estado y la delincuencia organizada.

## Capítulo 4. El Estado mexicano ante la crisis de Iguala: tendencias de centralización policial

“Reitero. Fue una acción determinada, que asumo personalmente, para restablecer el orden y la paz en el legítimo derecho que tiene el Estado mexicano de hacer uso de la fuerza pública”

Enrique Peña Nieto, 11 de mayo de 2012, al ser cuestionado en la UIA sobre la represión de la policía mexiquense contra el movimiento de San Salvador Atenco en 2006

A continuación se hacen esfuerzos para comprender la formulación de la Iniciativa de Policías Estatales Únicas de 2014 por parte del gobierno federal, tomando en cuenta toda la serie de problemas en el ejercicio de la coacción física de Estado que ya venían ocurriendo con anterioridad: violaciones graves a derechos humanos desde las policías, desapariciones forzadas que indicaban la insubordinación de agentes de policía municipales ante grupos de la delincuencia organizada, el fracaso de las disposiciones del SNSP y de los convenios de Mando Único en aras de evitar la “infiltración” de la delincuencia organizada y, por último pero no menos importante, la formación de un escándalo ocasionado por el desfase entre imágenes y prácticas del Estado, con graves consecuencias en la aprobación presidencial: la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero.

### 4.1 La certificación y los convenios de Mando Único a prueba

En su primer año como Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong impulsó la evaluación y control de confianza policial con el propósito de “crear cuerpos integrados por elementos que desempeñen sus funciones con apego a estándares óptimos de calidad y eficiencia” y contar con un “esquema permanente que garantice el acceso y la permanencia de los mejores elementos en las instituciones de seguridad pública y de

justicia”. La cristalización institucional de estos planes fueron los Centros de Evaluación y Control de Confianza, a su vez certificados y acreditados por el gobierno federal en las 32 entidades federativas por contar con las “normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos en materia de seguridad pública” (SEGOB, 2013: 77-78). De tal forma que, de diciembre de 2012 a julio de 2013, personal de SEGOB realizó 59 visitas a Centros de Evaluación y Control de Confianza establecidos en diversas entidades federativas del país, 118 videoconferencias para dar asesoría a distancia sobre la aplicación de los procesos de evaluación, emisión de diagnósticos preliminares, integración de resultados únicos y elaboración de documentos normativos, y se logró acreditar los Centros que faltaban para alcanzar el 100% a nivel nacional: tres del ámbito federal y 35 de entidades federativas. En el rubro de *profesionalización* de las instituciones de seguridad pública, en el mismo periodo, la SEGOB promovió reuniones de trabajo y asesorías para que 21 municipios presentaran su Reglamento del Servicio de Carrera y, así, adecuar su marco normativo a las disposiciones de la Ley del SNSP (Ibídem). Instrumento normativo presentado por 231 municipios de los 251 beneficiarios del SUBSEMUN<sup>98</sup> (Subsidios en materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal), que incluyó en 2014 y en años anteriores al municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Programa creado en el año 2007 mediante la publicación del Acuerdo VII de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2008, siendo la unidad responsable, entre 2008 y 2010, la Secretaría de Seguridad Pública y, desde 2010, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El sustento legal de tal subsidio fue la reforma del artículo 21 constitucional que añadió al concepto de coordinación entre los tres niveles de gobierno el atender los problemas de inseguridad, reconociendo la necesidad de incrementar el apoyo de la Federación para afrontar el fenómeno delictivo de manera focalizada. Dentro de las prioridades establecidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el SUBSEMUN trata de impactar en 1. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana; 2. Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza, 3. Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública, 4. Red Nacional de Telecomunicaciones, 5. Sistema Nacional de Información (Bases de Datos) y 6. Servicios de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089. L En 2014, el rubro destinado a profesionalización de las instituciones de seguridad pública abarcó el 69% de los recursos. Véase “Evaluación específica al desempeño del programa U002 “Subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales” 2013-2014. (México, SEGOB, SESNSP, CIDE: 2014).

<sup>99</sup> Tanto en Evaluaciones Integrales de Ingreso como de Permanencia de personal policial, en el año 2013 Guerrero alcanzó el 100% de su meta convenida y, en 2014, el 97%. Ibíd. p. 58-61. En 2014, el municipio de

Uno de los principales rubros del SUBSEMUN, son los de “Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza”, cuya justificación reside en mejorar la lealtad, el profesionalismo y la honestidad de los elementos de policía mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza cuyo costo promedio es de cuatro mil 500 pesos y puede incluir pruebas toxicológicas y de laboratorio, así como apoyos dirigidos a la “profesionalización de las instituciones de seguridad pública”, ya sea en financiamiento para capacitaciones, equipamiento, mejores condiciones laborales y salariales así como infraestructura policial; esto último, en 2014, constituyó el 70% de los recursos de SUBSEMUN y, dentro de este rubro, 50% se fue a equipamiento, 22% a reestructuración y homologación salarial, 17% a mejoras de las condiciones laborales 9% a profesionalización-capacitación y el resto a infraestructura (CIDE, SEGOB, 2015: 66-69).

A la par de estas acciones, en el primer año de Osorio Chong como titular de SEGOB, personal de esta secretaría elaboró una Iniciativa de reforma constitucional para establecer el esquema de Mando Único Policial como parte de sus acciones para promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad (SEGOB, 2013: 105). Pese a que este proyecto no se presentó al Congreso de la Unión sino hasta diciembre de 2014, Gobernación lo impulsó como política pública transfiriendo recursos federales para su formación (Ibíd.: 77-78). Entre diciembre de 2013 y junio de 2014, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública integrada al SNSP, se reunió en 11 ocasiones, alcanzando diversos acuerdos dentro de los que destacaron el fortalecer la estrategia de “Mando Único”<sup>100</sup> mediante la firma de convenios, lo cual ya había ocurrido en 31 entidades federativas con, al menos, uno de sus municipios (SEGOB, 2014: 60). Desde entonces, el número de municipios de México que han firmado este tipo

---

Iguala de la Independencia fue beneficiario de este programa pero no precisamente desde los rubros de certificación o profesionalización sino desde subsidios relacionados con la prevención de la violencia de género, hacia la mujer, proyectos culturales o deportivos para la “prevención social de la violencia y delincuencia” y de “movilidad segura”

<sup>100</sup> Para la cual se había creado el Programa U003 de “Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública para el Mando Único Policial Acreditado (SPA)” con un monto ejercido, en 2013, de dos mil 471 millones de pesos, que en 2014 se incrementó en 8%. Secretaría de Gobernación, *Segundo Informe de Labores, 2013-2014* (México, Gobierno Federal, 2014) p. 211.

de convenios con sus respectivos gobiernos estatales se incrementó considerablemente, instrumentos legales consistentes en transferir la conducción, capacitación y armamento de las policías municipales a la Secretaría de Seguridad Pública de sus Estados. Para fines de 2015, 75% de los municipios del país ya habían firmado convenios de Mando Único con gobiernos de treinta entidades federativas, pese a que la iniciativa de Calderón no salió del Senado desde 2010 (SEGOB, 2015: 58). Sin embargo, esto no significó que en ese 75% de municipios del país los convenios de Mando Único se implementaran, pues de los cerca de 1,762 Ayuntamientos firmantes, el Mando Único operó sólo en 362, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>101</sup>.

El municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, durante la gestión de José Luis Abarca, colaboró con todas estas medidas: se evaluaron sus policías por parte del Centro Certificador de Guerrero, ubicado en Chilpancingo, se creó un Reglamento de Servicio de Carrera Policial homologado con las disposiciones del SNSP, se impulsó la capacitación de los elementos, la policía municipal actuó en coordinación con las estatales -como se verá más adelante- y, desde 2013, se adhirió al Mando Único de Guerrero.

En su primer informe de gobierno como presidente municipal de Iguala (2012-2013), Abarca señaló que de un total de 298 elementos de policía, 210 habían acudido a Chilpancingo, capital de Guerrero, para ser evaluados: “con la satisfacción de que sólo 6 elementos no pasaron el “control de confianza”. Y digo satisfacción, porque en la mayoría de los municipios importantes el número resultó elevado” (Iguala, 2013: 67). También da cuenta de que se capacitaron 15 elementos de seguridad pública en el curso “Formación Inicial para Policía preventivo”, se comisionaron 10 elementos para asistir al curso “Grupo Táctico” y a 65 para que tomaran el de “Técnicas de la Función Policial”. En cuanto al 27 Batallón de Infantería, existía un contacto cercano y pareciese que con la necesidad de rendirle cuentas: *“Informamos oportunamente al 27 Batallón de todas las acciones de trabajo, operativos,*

---

<sup>101</sup> Redacción, [“A seis años, Mando Único opera sólo en 17.5% de los municipios”](#), *El Universal*, 8 de enero de 2016.

incidencias delictivas, y otras actividades de trabajo. Nuestra actuación se lleva a cabo en forma coordinada con las instituciones policiales de los tres niveles de Gobierno” (Ibídem).

Pese a recibir financiamiento del SUBSEMUN, Iguala se encontraba dentro de los pocos municipios que no habían presentado su Reglamento de Servicio de Carrera Policial, lo cual ocurrió hasta el 12 de mayo de 2014, siendo presentado por Abarca en sesión de Cabildo y, finalmente, aprobado. Este consistía en el establecimiento de reglas homologadas con las disposiciones de la Ley del SNSP. En el acta de Cabildo se enfatizan cuatro aspectos: 1. Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, mediante un sistema de remuneraciones y prestaciones para los policías; 2. Promover la responsabilidad, honradez, diligencias, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y la óptima utilización de los recursos de las instituciones policiales; 3. Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia mediante un sistema de promociones y 4. Impulsar la capacitación y profesionalización para asegurar la lealtad institucional (Iguala, 2014b). Pocos meses antes, el 20 de febrero de 2014, el Cabildo de Iguala aprobó la propuesta de Abarca de adquirir cinco patrullas para la Secretaría de Seguridad Pública y para Tránsito Municipal.

El gobierno de Abarca también se adhirió a la firma de convenios de Mando Único impulsados por SEGOB desde el 17 de junio de 2013 (Iguala, 2013, p. 69), lo cual volvió a ser ratificado –según la prensa local- el 8 de mayo de 2014 en un evento especial convocado en la Residencia Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero encabezado por Ángel Aguirre Rivero, al que también asistieron los entonces presidentes municipales de Acapulco, Luis Walton (MC), de Chilpancingo, Mario Moreno Arcos (PRI), de Zihuatanejo, Eric Fernández Ballesteros (PRI), de Tixtla, Jorge Luis Alcaráz (PRD), así como del comandante de la Novena Región Militar, General Martín Cordero Luqueño y el comandante de la Octava Región Naval, almirante Rafael Ojeda Durán.

Tras la firma del convenio con los presidentes municipales guerrerenses, el gobernador Aguirre dio instrucciones al Secretario de Seguridad Pública y Protección Civil de Guerrero, Leonardo Vázquez Pérez, para que “procediera de inmediato” a la puesta en marcha del

Mando Único en los seis municipios<sup>102</sup>. En entrevista al periódico *El Sur de Acapulco, Periódico de Guerrero*, José Luis Abarca señaló<sup>103</sup>:

“Es bueno que se investigue a alcaldes (...) Desde que hay Mando Único ellos (estado y federación) se hacen cargo absolutamente de todo, es lo que yo tengo entendido, nosotros no tenemos que meter las manos para nada, ellos son los que ven si los policías se van o se quedan, los liquidan, los contratan o los cambian, no lo sé (...) les di sus oficios (a los más de 250 policías municipales de Iguala) para que fueran a hacerlos [los exámenes de evaluación] y ya está en manos del Mando Único si se van o se quedan, los liquidan o los contratan”

Sin embargo, esta serie de acciones no impedirían que la Policía de Iguala tuviese prácticas completamente distintas a los principios constitucionales de lealtad, profesionalismo, honradez y legalidad que debían de regir la actuación policial, saliendo a la luz la noche del 26 de septiembre de 2014.

## 4.2 “Infiltración” de la delincuencia organizada en el caso Iguala

Desde la consolidación del género legal “delincuencia organizada” en el marco jurídico durante los años noventa pasando por la “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado” del sexenio de Felipe Calderón, se ha perfilado desde el discurso de Estado una delimitación cabal de fronteras entre esta estructura y el campo criminal, presentando al Estado como un campo “puro” e invadido por actores que lo “corrompen”, “penetran” o “infiltran”.

Representación jurídico-política a la que se adscribió la PGR en el caso de la agresión contra los estudiantes de la Escuela Norma de Ayotzinapa y la desaparición forzada de 43 de ellos, entre el 26 y el 27 de septiembre de 2014. En su *Informe del caso Iguala*<sup>104</sup> la PGR hace constar que, de los cerca de 160 elementos de seguridad pública (130 del municipio de Iguala y 30 del municipio colindante de Cocula) en funciones el 26 de septiembre de 2014, participaron al menos 53 en el ataque a los normalistas – 30 de Iguala y el resto de Cocula- (PGR, 2016: 94)

---

<sup>102</sup> Fernando Hernández, y Alejandro Guerrero, “[Firman los alcaldes de seis municipios el Mando Único y ceden el control de la policía al gobierno estatal](#)”, *El Sur de Acapulco*, 8 de mayo de 2014.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> Para tener una referencia más detallada de la versión de la PGR véase el Anexo 4



El mencionado grupo delincencial “Guerreros Unidos” tejió una red de complicidades, especialmente en Iguala, Cocula y municipios aledaños, y se *infiltró* en los cuerpos de seguridad municipal. En el caso concreto de Iguala, su penetración alcanzó a diversos servidores públicos municipales; quienes según las declaraciones de varios detenidos-, entre ellos el propio líder del grupo Sidronio Casarrubias Salgado (a) “El Chino”, de 17 de octubre de 2014, ante la PGR, recibían de manera regular, importantes cantidades de recursos por parte del entonces presidente municipal de Iguala José Luis Abarca Velázquez; dinero que era destinado presuntamente al control de la policía municipal de Iguala; además de que dicha organización delincencial, decidía los nuevos ingresos de los elementos policiales (PGR, 2016: 60, Subrayados míos).

Sin embargo el problema se pone exclusivamente del lado de los delincuentes, es decir, su capacidad de “infiltrarse” en las policías, tejer redes de complicidades, corromper funcionarios públicos y comprar lealtades.

Visto el problema desde el Estado, en Iguala se observan fenómenos que pudieron haber contribuido a la formación de cierta autonomía relativa de la policía con respecto a las reglas del Estado cristalizadas constitucionalmente en los principios rectores de la actuación policial basados en la “legalidad, honradez, lealtad y profesionalismo”, tales como: 1) Una Intensa lucha electoral que pudo haber derivado en autonomía policial; 2) Cuerpos policiales cercanos a la producción y tráfico de drogas ilegales; 3) Delitos federales probablemente relacionados con el tráfico de drogas ilegales y 4) Ejercicio ilegal y arbitrario de la fuerza por parte de las policías.

El contexto electoral de Iguala desde los años noventa había sido el de un bipartidismo entre el PRI y el PRD, en el que ninguno de los dos partidos podía retener la presidencia municipal por más de un periodo, salvo entre 1999 y 2005. Uno de los líderes de la corriente Nueva Izquierda del PRD en Guerrero, Sebastián de la Rosa, sintetizó esta cuestión señalando que: “ese municipio [Iguala] tiene un problema, se pierde una, se gana en otra; no lo gobernábamos, lo gobernaba el PRI; queríamos recuperarlo y en mi lógica también estaba recuperar el municipio, entonces estaba buscando a alguien que pudiera darnos esa certeza de que ganáramos” (PRD, 2015: 13).

### Gráfico 8. Presidentes Municipales de Iguala 1993 – 2015

(1993 - 1996): José Luis Román Román – PRI  
(1996 - 1999): Lázaro Mazón Alonso – PRD  
(1999 - 2002): Juan Muñoz Caballero - PRI  
(2002 - 2005): Lázaro Mazón Alonso – PRD  
(2006 - 2008): Antonio S. Jaimes Herrera – PRD  
(2009 - 2012): Raúl Tovar Tavera- PRI  
(2012 - 2014): José Luis Abarca Velázquez- PRD/PT/MC  
(2014): Óscar Antonio Chávez Pineda- PRD  
(2014): Luis Mazón Alonso- PRD/PT/MC (Suplente de Abarca)  
(2014-2015): Silvano Mendiola Pérez- (Enviado en terna por Rogelio Ortega)

Fuente: Partido de la Revolución Democrática (2015) *informe de la Comisión especial*, p. 5

No obstante, dentro del propio PRD la disputa por la candidatura de presidente municipal era ciertamente conflictiva, especialmente en el año 2012. Mediante un proceso de selección por Consejo de Delegados Estatales, José Luis Abarca fue designado como candidato, lo cual era sorprendente porque, a diferencia de Lázaro Mazón o Jaimes Herrera, no había sido militante del PRD. Esta designación se atribuye a que logró tener acuerdos con Sebastián de la Rosa, de la Corriente Nueva Izquierda, y Lázaro Mazón, quedando fuera el candidato del gobernador, Oscar Díaz Bello quien, tras la designación de Abarca, se encargó de difundir que este tenía vínculos con el “narcotráfico”, llevando dicha información al entonces presidente nacional del PRD Jesús Zambrano e incluso a Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato presidencial (Ibíd., 2015: 9). De igual forma, Díaz Bello organizó marchas contra “la imposición” de Abarca; el propio gobernador Aguirre le tuvo que llamar para que aceptara la candidatura a diputado local y advertirle que “no cometiera el error de aceptar una eventual candidatura a presidente municipal por el PRI” (Ibíd., 2015: 13).

Tras la victoria del PRD en las elecciones municipales de 2012, el Ayuntamiento de Iguala se distribuyó entre diversos grupos políticos o corrientes del partido, siendo regidores o síndicos personajes que habían contendido con Abarca por la candidatura del PRD, lo cual indica la presencia de grupos locales fuertes con capacidad de posicionarse en la

administración municipal “cuando el candidato a alcalde es débil dentro de la estructura del partido o cuando hubo precandidatos internos fuertes”<sup>105</sup> (Ibíd., 2015: 14).

En cuanto a la policía municipal, el nombramiento de Felipe Flores como Secretario de Seguridad Pública de Iguala –cargo que ya había ocupado en la primera administración de Mazón-, no implicó depuración alguna de elementos, ni en los mandos operativos ni en los agentes (Ibíd., 2015: 30). Cambió el partido en el gobierno y los titulares de la administración pública pero no la policía; vale la pena volver a señalar que, tras la evaluación del personal policial municipal de 2013, sólo 6 de casi 300 no acreditaron las pruebas<sup>106</sup>.

El problema de no emprender depuración alguna residía en que la policía de Iguala estaba en contacto frecuente con el campo del tráfico de drogas ilegales, además de formar parte de una entidad federativa caracterizada, endémica pero particularmente desde 2003, por ser una de las más violentas de México y por los cientos de asesinatos de policías tanto estatales como municipales debido –según el gobierno federal- a sus probables compromisos con determinadas organizaciones criminales en disputa.

No deja de resultar notable que Abarca tenía conciencia de la importancia del tema de seguridad pública en el México actual, considerándolo central para la preservación de la confianza ciudadana tanto con respecto al municipio como a los otros niveles de gobierno: “lo que ocurra en esta materia tendrá repercusión a nivel estatal y nacional” (Iguala, 2013: 66). Sin embargo, antes de la desaparición forzada de los normalistas, no parecía tener problema alguno con la policía pues, en su primer informe, además de que se congratuló con señalar que el municipio de Iguala era uno de los “más seguros y menos conflictivos”, en sus propias palabras esto era “gracias al trabajo de la policía” basándose en un mapa

---

<sup>105</sup> Pese a que el informe de la Comisión del PRD señala que el cabildo “funcionaba con regularidad y en condiciones de normalidad institucional”, no se debe de hacer a un lado los asesinatos del síndico administrador Justino Carvajal el 8 de marzo de 2013 y del líder de la organización Unidad Popular y miembro de la corriente Izquierda Democrática Nacional, Arturo Hernández Cardona, el 30 de mayo de ese mismo año, crímenes que le fueron imputados a Abarca y Felipe Flores –Secretario de Seguridad Pública- por la Procuraduría de Justicia de Guerrero hasta el 21 de octubre de 2014. (PRD, 2015: 20).

<sup>106</sup> Dato que sitúa el centro del problema en el Centro Certificador de Guerrero y no solamente en Abarca o Felipe Flores.

tomado del periódico Reforma del 8 de agosto de 2018 donde, empero, se observaba todo lo contrario: que, en el camino que va de Acapulco a las entidades federativas del centro del país, trayectoria dentro de la que se encuentra Iguala, estaba marcado por al menos tres puntos de conflictos violentos, bloqueos, siembra de amapola y marihuana, lo cual se intensificaba en los alrededores donde se añadían diversas policías comunitarias y poblaciones desplazadas.

**Gráfico 9. Mapa de Guerrero de 1er Informe de José Luis Abarca como Presidente Municipal de Iguala**



Mapa tomado del periódico Reforma del jueves 8 de agosto de 2013.

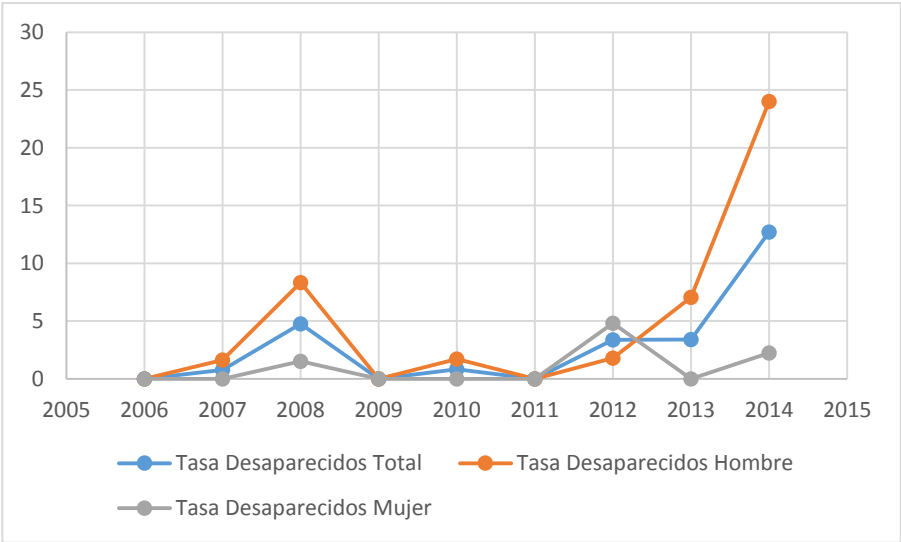
Fuente: Iguala, *Primer informe de gobierno 2012-2013*, México.

Los operativos antidrogas de la policía municipal tampoco fueron motivo de preocupación para el presidente municipal, ni la coordinación establecida en esta materia tanto con la Policía Ministerial como la Estatal de Guerrero. Operativos cuyos resultados fueron: la captura de 8 personas dedicadas al robo a transeúntes a las que se les decomisaron 4 motos y un costal de marihuana, el rescate de dos personas secuestradas sin que haya habido detenidos y, finalmente, la detención de dos personas con 22 bolsitas de cocaína, un costal

de marihuana de 9 kg y 16 gramos de “cocaína de piedra” (Iguala, 2013: 68). Y es que de acuerdo con el propio mapa que presentó el presidente municipal en su informe, Iguala está rodeado de cultivos de droga y producción de estupefacientes y se encuentra precisamente en medio del camino que va de Acapulco al Valle de México.

Dicha ubicación socio-demográfica implicaba, inherentemente, que la policía municipal tuviese relación con diversos actores involucrados con el tráfico de drogas ilegales, misma que según se observa no fue de conflicto sino una forma de corrupción estratégica, es decir, pactos de no-agresión, de colaboración y beneficio mutuo con grupos criminales o bien una integración relativa de la corporación policial a las reglas y línea de mando de la organización criminal, fungiendo como infraestructura para la realización del crimen. Las investigaciones de la PGR apuntan a lo segundo, lo cual también se observa en la tasa de desaparecidos de Iguala, fenómeno relacionado con la alianza policías municipales – crimen organizado, como se observa en el caso de los desaparecidos de Guanajuato de 2010. En el siguiente gráfico se puede apreciar que, en el primer año de gobierno de Abarca, la tasa de hombres desaparecidos se incrementó de 2 a 7 por cada 100 mil habitantes y, en 2014 – antes del 26 de septiembre-, pasó de 7 a 24.

**Gráfico 10. Tasa de Desaparecidos Fuero Federal, Iguala de la Independencia 2006 – Julio 2014 (por cada 100 mil hab.)**



Elaboración propia. Fuente: Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas, Gobierno Federal citados por Data4MX encabezada por José Merino, a quienes se agradece el envío de los datos.

Finalmente, la represión y crímenes policiales contra los estudiantes de Ayotzinapa el 26 de septiembre de 2014 constituyó el escándalo que hizo evidente el abismal desfase entre imagen y prácticas del Estado; pese a la evaluación-certificación policial, el reglamento de carrera policial, la aplicación de subsidios federales para reducir la violencia, la adquisición de equipo y la firma del mando único, las investigaciones de la PGR concluyeron que el presidente municipal y las policías formaban parte de otro sistema de reglas, el de los “Guerreros Unidos”. Esto derivó –tal y como lo temía Abarca en 2013- en un escándalo de escala no sólo nacional sino internacional: tanto la agresión de la policía municipal contra los estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa como su detención y posterior entrega al grupo delincuencia “Guerreros Unidos”.

El día 22 de agosto de 2014, Abarca había logrado que el cabildo aprobara que la Plaza Cívica de las “Tres Garantías” fuese el sitio en que rindiera su Segundo Informe de Gobierno el día 27 de septiembre de 2014. No sólo no presentaría su Informe sino que, tres días más tarde, es decir, el 30 de septiembre, estaría solicitando licencia al Cabildo:

“Estamos bajo la mirada y escrutinio de la opinión pública, no sólo estatal, sino nacional e internacional, quien se muestra preocupada por la prevalencia del respeto a las libertades y derechos humanos (...) Tengo clara mi responsabilidad frente al Municipio, entiendo el malestar de quienes esperan de su gobierno la seguridad y paz para la convivencia armónica de sus familias, pero no es admisible, de manera alguna, los enjuiciamientos sin investigación que arroje elementos de culpabilidad” (Iguala de la Independencia, 2014b).

Hasta aquí quedaría claro que uno de los problemas de mayor envergadura para el Estado sería lo que los funcionarios públicos venían llamando desde la “guerra contra la delincuencia” de Felipe Calderón como “infiltración” de las organizaciones delincuenciales en los gobiernos e instituciones de seguridad pública municipales.

Sin embargo, el caso Iguala presenta una complejidad que no se observa, por ejemplo, en el caso de la desaparición forzada del grupo de cazadores de Guanajuato en 2010, donde los actores participantes en los crímenes fueron las policías municipales y un grupo delincuencia. En esta coyuntura existieron, en primer lugar, diversos actores e instituciones involucrados indirectamente: desde el personal del Centro Certificador de Guerrero que evaluó positivamente a los policías de Iguala, el SNSP que certificó a dicho

Centro Certificador, la responsabilidad del gobierno del Estado de Guerrero sobre la seguridad pública de Iguala por la firma del convenio de Mando Único Policial y la SEGOB con la supervisión de recursos federales aplicados en Iguala. A esto se añade una “verdad histórica” cuya tesis de la “infiltración” se afrontó a su antítesis procedente de las movilizaciones populares: “Fue el Estado”, misma que apuntó hacia miembros del 27 Batallón de Infantería del Ejército por el delito de desaparición forzada de los normalistas y al gobierno federal por encubrir estos crímenes y alterar las escenas del crimen.

### 4.3 La “verdad histórica” en disputa

En lo que a la relación del Estado con el campo del tráfico de drogas-delincuencia organizada se refiere en el caso Iguala, si bien es cierto que existen evidencias sobre la adscripción de los policías municipales tanto al sistema de reglas del Estado como al del campo criminal derivando en un uso ilegal y arbitrario de la fuerza física en contra de los estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, existieron diversos actores de las fuerzas de seguridad federales en la escena y la “verdad histórica” de la PGR presentó diversas inconsistenticas en aras de mantener su tesis primordial de la “infiltración” de la delincuencia organizada en las policías y autoridades municipales. La posibilidad de la arbitrariedad centralizada del Estado en el México actual es un potente catalizador para la movilización y lucha política.

Entre 2014 y 2016, organizaciones como el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) –que asesoró a los padres de los normalistas-, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) han venido haciendo diversos cuestionamientos técnicos y científicos de envergadura a la “verdad histórica” de la PGR.

En primer lugar, la forma en que la Procuraduría sustentó la “verdad histórica” mediante toda una serie de declaraciones de inculpados por la desaparición de los normalistas. ¿Cómo se capturaron a los presuntos responsables y cómo se obtuvieron sus declaraciones? ¿La fabricación de culpables mediante agresiones físicas y psíquicas había quedado atrás en el caso de Ayotzinapa?

Sobre esto, el GIEI ha puesto en relieve que el 80% de los detenidos como inculpados por la desaparición y homicidio de los estudiantes de Ayotzinapa presentaron lesiones físicas al ser evaluados por los servicios médicos de la PGR o de otras instituciones<sup>107</sup>; “muchas de estas lesiones y el patrón de frecuencia y lugares que mostraban numerosos detenidos suponen la sospecha de que podrían haber sido sometidos a malos tratos y tortura” (2016: 178). La racionalidad de estas acciones de las fuerzas federales sería *producir la verdad, lo reputado como oficial*, tal y como lo hacía otrora la Dirección Federal de Seguridad. Lo cual se corresponde con la urgencia de la PGR encabezada por Murillo por tener “resuelto” el caso y “cerrarlo”<sup>108</sup>.

En segundo lugar, los problemas con los científicos y expertos internacionales. Si bien es cierto que la PGR dio gran importancia al Basurero de Cocula como sitio en el que fueron asesinados y desaparecidos 43 estudiantes de Ayotzinapa capturados por la policía y, después, entregados al crimen organizado (basándose en declaraciones de los integrantes de “Guerreros Unidos”), en su propio informe reconoce que dicho sitio no fue el único en que probablemente se desaparecieron los cuerpos de los estudiantes<sup>109</sup>. Rectificación suscitada tras la refutación de la versión de la incineración de 43 cuerpos en el basurero de Cocula, tanto por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), en un comunicado

---

<sup>107</sup> En este sentido, el segundo informe del GIEI se ha explayado en demostrar los signos de tortura y lesiones físicas que presentaron los policías municipales de Iguala y Cocula detenidos. La investigación periodística de Anabel Hernández (2016) sugiere que un patrón similar se observa en los presuntos integrantes de los “Guerreros Unidos” detenidos. Uno de estos casos sería el de un domicilio en Morelos, la noche del 26 y la madrugada del 27 de octubre de 2014 [exactamente un mes después de la noche de Iguala], donde militares habrían torturado a un grupo de individuos, falleciendo uno de ellos, sembrándoles armas, acusándolos de ser responsables de los delitos de *delincuencia organizada, contra la salud y portación ilegal de armas*. Cuando estas personas fueron presentadas ante la PGR en la Ciudad de México, la noche del 27 de octubre, ante la pregunta expresa a uno de ellos de cómo se había ocasionado las visibles lesiones que presentaba, afirmó que lo habían torturado. La misma incertidumbre pesa en la detención de Sidronio Casarrubias alias “El Chino”, supuesto líder de los “Guerreros Unidos” que, de acuerdo con la investigación de Anabel Hernández, fue detenido, torturado e inculcado por agentes de la Policía Federal. *La verdadera noche de Iguala* (México, Grijalbo, 2016) p. 158 – 159.

<sup>108</sup> “Murillo Karam cierra el caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa”, 27 de enero de 2015, [https://www.youtube.com/watch?v=teldlfwGX\\_c&t=1364s](https://www.youtube.com/watch?v=teldlfwGX_c&t=1364s) (consultado el 26 de abril de 2017).

<sup>109</sup> Como el rancho del “indiciado 18”, ubicado en “Pueblo Viejo”, donde –según las investigaciones de la PGR– fue torturado e interrogado un grupo de normalistas; en este lugar se encontraron, entre el 4 y el 5 de octubre de 2014, 28 cadáveres en 5 fosas clandestinas, de los cuales se logró la identificación de 12 cuerpos, la entrega de 6 de éstos a sus familiares y la consignación de 5 elementos de la Policía Municipal de Iguala por su probable participación en estas *desapariciones forzadas*. Véase Anexo.



del 7 de febrero de 2016, como por el experto internacional en incendios José Luis Torero consultado por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes<sup>110</sup> (GIEI), del 6 de septiembre de 2015. Cabe destacar otra serie de inconsistencias graves en los peritajes de la PGR, señalados por el EAAF:

“El envío de 20 perfiles genéticos de los familiares de los estudiantes desaparecidos (...) con problemas que no permiten su utilización, la recolección de evidencia fuera de los acuerdos de trabajo conjunto establecidos con el EAAF, el abandono de la custodia del basurero, sitio clave en la investigación de este caso, entre otras series de dificultades, así lo atestiguan” (PGR, 2016: 156)

Esto motivó un tercer peritaje acordado entre representantes del Estado Mexicano y el GIEI. La presentación de estos resultados fue motivo de discrepancia pues, por un lado, los expertos internacionales contratados por el Estado Mexicano tenían un acuerdo de confidencialidad con la PGR, lo cual les impedía hablar “para siempre” del tema ante medios de comunicación y, por otro lado, porque según el GIEI, la PGR se adelantó en la presentación de resultado<sup>111</sup>. Por tales razones, el GIEI<sup>112</sup> rompió comunicación y colaboración con la PGR para la realización de su informe el 6 de abril de 2016 (PGR, 2016: 55).

En tercer lugar, la sobreestimación del papel de José Luis Abarca y María de los Ángeles Pineda. Las evidencias de las que dispone la Procuraduría General de la República para demostrar los vínculos de ambos con “Guerreros Unidos” hasta el momento, únicamente se han remitido a declaraciones de los integrantes de esta organización delincriminal y,

---

<sup>110</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos designó a Francisco Cox Vial (Chile), Claudia Paz y Paz (Guatemala), Ángela María Buitrago Ruiz (Colombia), Carlos Martín Beristain (España) y Alejandro Valencia Villa (Colombia) como integrantes del GIEI; cuyo mandato sería por seis meses, a partir del 2 de marzo de 2015 al 9 de septiembre del mismo año y podría extenderse por el tiempo necesario para el cumplimiento de su objetivo: presentar una versión neutral de los hechos de Iguala.

<sup>111</sup> Esto debido a que en el tercer peritaje, existió controversia entre los dictámenes de los peritos sobre la incineración de los normalistas en el basurero de Cocula. Primero, el hecho de que en dicho sitio se han presentado diversos incendios desde 2010 y, segundo, la negativa de que los 43 estudiantes hayan sido quemados en ese sitio. No obstante, la PGR omitió dar esta información y, el 1 de abril, señaló en conferencia de prensa que el dictamen de los peritos internacionales confirmaba su versión de los hechos sobre la incineración de los estudiantes en el Basurero de Cocula.

<sup>112</sup> Entre ellos los dos millones de dólares pagados al PNUD – ONU, para financiar las investigaciones del GIEI. PGR, *Informe del caso Iguala* (México, Gobierno Federal, 2016) p. 40.

además, a Abarca se le dictó auto de formal prisión por asesinatos de líderes perredistas en el año 2013, no por la desaparición de los normalistas (PRD, 2015; Hernández, 2016).

No obstante, desde la captura de Sidronio Casarrubias “El Chino”, Murillo Karam difundió la versión de la represión ordenada por José Luis Abarca y María de los Ángeles Pineda, cuyo móvil residía en evitar que los normalistas protestaran en el informe de actividades de esta última<sup>113</sup> sobre su gestión al frente del DIF (Desarrollo Integral de la Familia) de Iguala (Hernández, 2016: 157), “verdad histórica” en la que el ex alcalde de Iguala y su esposa tomaron la decisión de reprimir a los estudiantes mediante una policía administrada por los “Guerreros Unidos”, organización delincuencia que, de acuerdo a la PGR, recibía regularmente cuantiosos recursos de manos del propio Abarca con el objetivo de controlar el reclutamiento y las labores de la Policía Municipal de Iguala. Todo quedaba relativamente explicado por el poder y la perversidad de la “pareja imperial”<sup>114</sup>.

En cuarto lugar, la omisión del papel de elementos de la Policía Federal y del Ejército en la noche de Iguala. Sobre los agentes de la policía federal, la CNDH fue la primera en señalar la presencia de al menos dos en el momento de la intercepción del autobús 1531 así como durante la detención del grueso de estudiantes desaparecidos, entre ellos Alexander Mora, normalista a quien pertenecían algunos fragmentos óseos identificados por los especialistas de la Universidad de Innsbruck, Alemania.

---

<sup>113</sup> Lo cual no se corresponde con la propia versión de los hechos de la PGR pues, cuando los estudiantes arribaron a Iguala, el informe de labores de María de los Ángeles Pineda ya había terminado y, para esos momentos, “ya se habían retirado y estaban cenando tacos a varios kilómetros de distancia de la plaza donde transitaban perdidos los tres autobuses” (Hernández, 2016) Esto también ha sido confirmado por uno de los militares del 27 Batallón de Infantería con sede en Iguala, Guerrero, que asistió al Informe de María de los Ángeles Pineda reportando que el evento comenzó a las 18:45 y terminó a las 19:45 sin incidencias. GIEI, *Informe Ayotzinapa II: avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas* (México, 2016) p. 123.

<sup>114</sup> Afirmación frecuentemente empleada por Soledad Cardona, hija de Arturo Hernández Cardona, líder de la Unidad Popular, organización campesina de Iguala, cuyo homicidio en 2013 es atribuido a Abarca. En un diálogo que sostuve con ella en octubre de 2015 en una cafetería de la delegación Coyoacán de la Ciudad de México gracias a la mediación de un amigo de la corriente de IDN del PRD, Soledad me contó que su padre era el típico comprador-invasor de terrenos que, a fines de los años 90, lo dotó de cierto poder político y económico a nivel local. Soledad Cardona refiere que pocos meses antes de su muerte, los “poderes facticos” (en alusión al crimen organizado), estaban disputándole el negocio, lo cual había ocasionado cierta rebeldía entre las personas que habían comprado o alquilado una casa a Hernández Cardona.

De las patrullas de la corporación federal descienden dos agentes. Caminan hasta donde se encontraban tres Policías del Municipio de Iguala, con quienes tienen el siguiente intercambio verbal: agente de la Policía Federal: "¿Qué pasa con los Chavos?". Uno de los tres municipales contestó: "Allá atrás chingaron a un compañero. Se los van a llevar a Huitzuco. Allá que el Patrón decida qué va a hacer con ellos". El mismo Policía Federal dijo: "Ah, ok, ok. Está bien" (...) De confirmarse en las investigaciones ministeriales que los dos agentes de la Policía Federal que habrían consentido el hecho de que los normalistas fueran sustraídos de la manera descrita, haría suponer que conocen de las actividades delictivas de los agentes de las dos corporaciones policiales municipales, la de Iguala y la de Huitzuco y que participan de ellas; haría suponer que también conocen a la persona que es referida como "El Patrón". En consecuencia, habría elementos para estimar que la permisibilidad de los dos agentes federales para que los alumnos fueran sustraídos en esas condiciones, sería una contribución a la consecución del hecho delictivo. (CNDH, 2016b, 9 – 13).

De igual forma, mandos superiores de la Policía Federal en Iguala conocían la situación que estaba aconteciendo la noche del 26 de septiembre de 2014 (enfrentamientos, disparos, normalistas gravemente heridos, ataque a "Los Avispones"). Sin embargo, no sólo no informaron de esto a sus superiores, es decir, a la Coordinación Estatal y Regional de la Policía Federal, sino que, en su parte informativo, señalaron que "los disturbios del centro de Iguala habían dejado saldo blanco, sin muertos ni lesionados" (GIEI, 2016: 107 – 108)

En cuanto a los militares del 27 Batallón de Infantería, estos sabían lo que estaba ocurriendo en tiempo real el 26 de septiembre, desde la primera toma de autobuses por los normalistas, los primeros estudiantes de Ayotzinapa en llegar a la Terminal de Autobuses de Iguala, así como el contingente que se dirigió a apoyar a estos últimos debido a que el chofer del autobús 2513 los había dejado encerrados en la unidad; esto explicaría por qué ocasionaron destrozos. Cabe destacar que los militares controlaban el famoso C-4, un sistema de videovigilancia y de comunicación entre diferentes cuerpos de seguridad y el ejército, al cual se integran las llamadas de emergencia. No obstante, desde el momento de los ataques hasta el ingreso de los primeros heridos al Hospital General de Iguala a las 23:00 hrs, no actuó personal militar (GIEI, 2016: 121). Empero, elementos del Ejército estuvieron presentes como observadores en algunas de las escenas del crimen.

Finalmente, la actuación de elementos del 27 Batallón de infantería del Ejército después de las 23:00 hrs del 26 de septiembre de 2014 en Iguala, ha dejado muchos aspectos sobresalientes, tales como: su llegada a la comandancia donde supuestamente fueron llevados los estudiantes detenidos, antes de ser entregados a los Guerreros Unidos, lo cual

fue confirmado por el juez Ulises Bernabé; una visita de cerca de 20 minutos que, según las declaraciones de los militares, no fue para conocer el paradero de los estudiantes sino para “preguntar por una moto abandonada en el Palacio de Justicia” (GIEI, 2016: 128). Después de esto, los militares se dirigieron al Hospital Cristina, donde se habían trasladado los normalistas atacados en Juan N. Álvarez, a los pocos minutos del 27 de septiembre. Pese a que en sus declaraciones los militares afirmaron ser atentos y respetuosos con los normalistas, estos refieren todo lo contrario: “les apuntaron con sus armas. Sufrieron insultos: “que así como éramos buenos para hacer destrozos que nos aguantáramos y que tuviéramos pantaloncitos para aguantar lo que viniera” (GIEI, 2016: 133).

Ante la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa el 26 y 27 de septiembre de 2014, es claro que la PGR estaba recurriendo a la teoría de la “manzana podrida” con el objetivo de dar por terminado el escándalo de la forma más rápida posible, mostrar a la ciudadanía que se había encontrado a los culpables y que ahora estaban tras las rejas. No por nada, el gobierno federal desplegó un enorme operativo para investigar el caso, de las mismas magnitudes en términos de personal militar, policial y judicial que de cualquier operativo antinarcóticos del sexenio de Felipe Calderón<sup>115</sup>.

La “verdad histórica” del caso se resumía en un alcalde que dio órdenes a una policía municipal “infiltrada” por el crimen organizado de reprimir a los normalistas cuyos agresores pensaban que los estudiantes pertenecían al grupo delincuencia antagónico o “los contras”, que se dirigían a Iguala con el objetivo de “reventar” el evento que apuntalaba las ambiciones electorales de la esposa de dicho alcalde. Sin embargo, esta versión no tuvo el éxito deseado, conduciendo a la renuncia de Murillo Karam a principios de 2015, pero el daño sobre la imagen presidencial y del gobierno federal ya estaba hecho. En *La Gran Encuesta: Enrique Peña Nieto 11 Trimestres de gobierno*, Roy Campos mostró, a partir de

---

<sup>115</sup> “El Gobierno Federal ha encabezado un gran esfuerzo en las que se puede considerar una de las operaciones más complejas que se hayan hecho en tiempos recientes: diez mil elementos entre policías, soldados, marinos, ministerios públicos, investigadores y peritos que han estado en la zona buscando la pista precisa para la ubicación de estos jóvenes” Procuraduría General de la República, “Conferencia de prensa del Procurador Murillo Karam, 7 de noviembre de 2014”, Gobierno Federal: <https://www.youtube.com/channel/UCfBRij1Tq8k7-SD8PPVPJpQ>.

los resultados de muestreos nacionales, que el “Caso Iguala” fue la crisis de mayor impacto negativo en la popularidad de Peña Nieto, muy por encima de la fuga del narcotraficante Joaquín “El Chapo” Guzmán en 2015.

Ahora bien, resulta importante el hecho de que, en el mismo día que el entonces procurador Murillo Karam diera a conocer que José Luis Abarca y su esposa fueron los autores intelectuales de los crímenes contra los estudiantes normalistas<sup>116</sup>, se comenzara a difundir en forma viral (tanto en las movilizaciones populares como en la prensa y las redes sociales), la idea de los crímenes de Iguala como “crímenes de Estado”<sup>117</sup> y la formación de la célebre sentencia “Fue el Estado”<sup>118</sup>, escrita con letras gigantes en el Zócalo de la Ciudad de México tras la movilización del 22 de octubre de 2014, casi un mes después de lo sucedido<sup>119</sup>. Frente a ello, Murillo Karam diría enfáticamente que “Iguala no es el Estado Mexicano”<sup>120</sup>, poco antes del famoso “Ya me cansé”.

Un antecedente importante para tratar de comprender la intensidad de las movilizaciones antes señaladas fue la gestación del movimiento estudiantil #YoSoy132, en la coyuntura de las elecciones presidenciales de 2012 tras la asistencia del entonces candidato presidencial del PRI, Enrique Peña Nieto, a la Universidad Iberoamericana, acto en el que fue cuestionado y repudiado por la comunidad académica ahí presente debido a las violaciones a derechos humanos así como la represión brutal de la policía mexiquense contra el movimiento de campesinos de San Salvador Atenco e incluso contra periodistas que

---

<sup>116</sup> Precisamente el 22 de octubre de 2014. “[Cronología: a dos años de la desaparición de los 43 normalistas](#)”, *Excélsior*, 26 de septiembre de 2016.

<sup>117</sup> Por mencionar los más relevantes: Rubén Martín “Ayotzinapa: fue el Estado”, *El Economista*, 24 de octubre de 2014. Hector Schamis “Fue el Estado”, *El País*, 24 de octubre de 2014. Juan Pablo Becerra “Ayotzinapa: sí, de muchas maneras sí #FueElEstado” *Milenio*, 10 de noviembre de 2014.

<sup>118</sup> Todo esto en un momento de triunfalismo del gobierno de Enrique Peña Nieto, desde la firma del llamado “Pacto por México”, signado entre el gobierno federal y los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), y la aprobación de diversas reformas, como la Educativa y la Energética. Véase: Thomas L. Friedman “[How Mexico Got Back in the Game](#)”, *New York Times*, 23 de febrero de 2013. Michael Crowley “[Mexico’s New Mission](#)”, *Time*, 24 de febrero de 2014. Este último artículo correspondió a la polémica portada de la Revista Time con la foto del presidente Peña Nieto y el título “Saving Mexico” donde el autor, lejos de enaltecer al gobierno de Peña Nieto, señalaba los retos ante los que se afrontaba.

<sup>119</sup> Redacción. “[Padres de los normalistas emplazan al gobierno a presentar a los 43 desaparecidos](#)” *Animal Político*. 23 de octubre de 2014.

<sup>120</sup> “[Iguala no es el Estado Mexicano](#)”. *El Universal*, 7 de noviembre de 2014.

estaban cubriendo los hechos, en el año 2006, es decir, durante su primer año como Gobernador del Estado de México. En medio de una comunidad enardecida, que además lo había cuestionado por las altas tasas de feminicidios, homicidios, corrupción y mala calidad de vida del Estado de México, Peña Nieto tuvo la desmesura de afirmar:

“Reitero. Fue una acción determinada, que asumo personalmente, para restablecer el orden y la paz en el legítimo derecho que tiene el Estado mexicano de hacer uso de la fuerza pública como además, debo decirlo, fue validado por la Suprema Corte de Justicia de Nación...”<sup>121</sup>

Esto le valió perfilarse como un candidato y, posteriormente, gobernante autoritario que, ante los excesos en el uso de la fuerza pública y las violaciones graves a derechos humanos por parte de la policía, no sólo no actuaba sino que –en cierto modo- encubría la represión y, cínicamente, “asumía personalmente” la responsabilidad de desplegar la violencia ilegal de Estado. Un gobernante como Díaz Ordaz hizo esta clase de afirmaciones ante un acto de represión y fue aplaudido tanto por la clase política como por amplios sectores sociales porque la legitimidad del Estado no estaba fincada tanto en la legalidad del ejercicio de la coacción física como en los compromisos sociales y la capacidad de gestión del presidente sobre la economía, lo cual derivaba en un predominio electoral cabal del partido del presidente. De igual forma, la capacidad del propio régimen-sistema político para integrar a la disidencia estudiantil-universitaria al propio Estado era amplia<sup>122</sup>. Sin embargo, la situación de Peña era diametralmente distinta: multipartidismo, desmantelamiento de los aparatos económicos del Estado intervencionista y un PRI que había perdido la presidencia en dos ocasiones y hacia esfuerzos por recuperarla en 2012.

---

<sup>121</sup> Redacción “[Peña divide a la Ibero, lo despiden con abucheos y protestas](#)”, *Animal Político*, 11 de mayo de 2012.

<sup>122</sup> A este respecto destacan las investigaciones de Sergio Aguayo sobre la Federación de Estudiantes de Guadalajara cuyos dirigentes y grupos porriles, además de recibir beneficios por formar parte del PRI bajo la bandera de “ser de izquierda dentro de la Constitución”, algunos de sus pistoleros se involucraron con organizaciones de traficantes de Guadalajara que venían huyendo de la Operación Cóndor de fines de los setentas, e incluso participaron en el asesinato de Enrique Camarena; Véase *La Charola*, óp. cit. Otro caso interesante de integración de disidentes estudiantiles al aparato de Estado fue el de la formación del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM y su plantilla docente integrada por universitarios del movimiento de 1968, muchos de los cuales impartieron clases a nivel medio superior sin haber terminado la carrera. Sobre esto Véase de Juan Zorrilla *Innovación y racionalidad educativa: el caso del Colegio de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México*, (México, Tesis de Maestría, 1989).

¿Qué pasaría si, en el futuro, Peña ordenara el “uso de la fuerza pública”? ¿Se volverían a registrar violaciones graves a los derechos humanos por parte de la policía sin consecuencia alguna? Estas preguntas quedaban extremadamente abiertas constituyendo una debilidad de envergadura para el entonces candidato del PRI ante un sector estudiantil aparentemente reducido pero con enormes capacidades de movilización política que, en cuestión de días, ejecutó una estrategia de gran impacto mediático, estableció contacto con grupos estudiantiles de otras universidades y apoyos desde las redes sociales, lo cual finalmente se articuló bajo el nombre de “Movimiento Yo soy 132”<sup>123</sup>. Antes y después de las elecciones del 1 de julio de 2012, este movimiento, convocó a tres “marchas antipeña”, la primera el 10 de junio, la segunda el 14 y la tercera el 24 de junio, así como una “marcha anti-imposición” del 11 de agosto de 2012 por el virtual triunfo del PRI en las elecciones presidenciales del 1 de julio de ese mismo año (Morales, 173-174). Pese a que esta forma de difusión masiva y acción colectiva contemporánea articulada mediante las redes sociales cayó rápidamente de la atención pública-digital en el mismo año 2012, dos años más tarde volvería a manifestarse debido a los crímenes contra los normalistas<sup>124</sup>. Baste señalar los más de once millones de documentos que se publicaron en internet sobre el tema<sup>125</sup>.

Por si fuera poco, las desapariciones forzadas se cometieron en contra de un actor social y político de envergadura, los estudiantes de la escuela Normal Rural de Ayotzinapa, caracterizados por formar parte de una organización nacional de Escuelas Normales (la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México vinculada a su vez con

---

<sup>123</sup> Movimiento surgido del video “Más de 131” donde estudiantes de la Universidad Iberoamericana hacían públicos sus nombres y matrícula frente a las acusaciones de políticos priistas y medios de comunicación de que las protestas contra Peña en dicha institución se debían a un acto “porril” organizado por el equipo del candidato presidencial de izquierda López Obrador. Desde las redes sociales, algunos intelectuales se sumaban a la indignación acuñando el nombre que finalmente tomó el movimiento: “Yo soy 132”. Sobre esto véase de Federico Morales Sierra *El movimiento #YoSoy132. Antología Hemerográfica* (México, Tesis de Maestría en Historia, Universidad Iberoamericana, 2014) p. 54.

<sup>124</sup> Sobre esto, la herramienta *Google trends* ofrece datos y gráficos sobre temas relevantes buscados en Google por los usuarios de todo el mundo o de un país en específico. Los resultados de estos análisis se muestran en el Anexo.

<sup>125</sup> La palabra “Ayotzinapa” generó más de once millones cuatrocientos mil documentos en la red. Se trata de entrevistas, crónicas, columnas, análisis, editoriales, entrevistas y gráficos multimedia; el célebre #YaMeCansé alcanzó cuatro millones y medio de menciones en la red social Twitter en tan sólo 28 días. Rafael Robledo “Ayotzinapa acapara búsquedas en la web” *El Universal*, 29 de diciembre de 2014.

organizaciones de derechos humanos) y con una tradición de lucha política radical. Baste señalar que dos de los guerrilleros más emblemáticos de México en el siglo XX, Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, fueron egresados de la Escuela Normal Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero. Su actuación colectiva es considerable y observable, por ejemplo, en los compromisos que el gobierno federal firmó el 29 de octubre de 2014 con los padres de los normalistas desaparecidos, donde el primero se obligó a realizar un Programa de Redignificación de la Infraestructura y los espacios de las Escuelas Normales Rurales del país (PGR, 2016: 31) al cual se le asignó, en el Congreso de la Unión, una partida de 400 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015<sup>126</sup>.

En suma, al darse a conocer la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa, desde la madrugada del 27 de septiembre de 2014 el problema se comenzó a interpretar como un caso de crímenes de Estado, primero, desde el punto de vista jurídico, debido a que aún se concebían como un problema de “infiltración” del crimen organizado en las autoridades y policías municipales. Es decir, se consideraba que “había sido el Estado” porque las autoridades públicas tienen la responsabilidad de proporcionar seguridad pública a los ciudadanos y depurar las policías mediante la evaluación-certificación, lo cual es cierto desde el punto de vista del régimen; el gobierno federal y el Congreso de diferentes partidos se han dedicado a promover estos significados desde hace veinte años. O bien, desde la perspectiva de Santiago Corcuera basada en la “ciencia jurídica”, porque así lo dice el artículo 2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada<sup>127</sup>, misma que siempre es un crimen de Estado.

Desde el punto de vista sociológico, la frase “Fue el Estado” pintada en el Zócalo de la Ciudad de México el 22 de octubre de 2014, no fue –como señalan sus creadores– “algo que pudo haber hecho cualquiera con 30 litros de pintura”. Lo planearon y ejecutaron actores sociales con motivaciones, intereses y fines específicos, pertenecientes al colectivo “Reexiste”, conformado por comunicólogos y diseñadores gráficos a partir del movimiento

---

<sup>126</sup> Arteaga, Álvarez y Badillo [“¿Qué cumplió Peña del primer acuerdo con papás de los 43?”](#) Milenio, 24 de septiembre de 2015.

<sup>127</sup> *Op. Cit.*



“Yo Soy 132”<sup>128</sup>, cuyos motivos “para” pintar dicha frase residieron en plasmar “...qué mensaje creíamos que tenía que estar en el centro de debate público (...) esta rabia que teníamos, escribirla y que fuera visible y qué mejor que en el espacio público que es de todas y de todos (...) creo que es necesario que siempre que se den esas discusiones en el espacio público, intervenirlos...”<sup>129</sup>. La ideología política de este colectivo es antipartidista, antigobierno, antimilitarista y zapatista<sup>130</sup>.

Sus motivos “porque” son más complicados de identificar; en su página web no aparecen nombres en específico y un informante señaló para esta investigación que es complicado que se reúnan físicamente. No obstante, desde su sitio de internet señalan que uno de sus principales objetivos es crear campañas “virales”, alentando a sus seguidores a compartir sus imágenes o acciones en redes sociales, a “comprar un print o una playera, hacer donaciones en especie o prestando tu pared para hacer una pinta”. De entrada, uno de los principales “porque” de su acción podría estar relacionado con la adquisición de prestigio-dinero gracias a miles de seguidores-compradores-donadores tanto en México como a nivel internacional. En su imagen “Fue el Estado” para redes sociales del 20 de octubre de 2014, dos días antes de que Murillo Karam diera a conocer su “verdad histórica”, dicho colectivo ya estaba promoviendo los crímenes de Iguala como crímenes políticos, acompañando tal imagen de un texto escrito por Mariana Favela, Doctora en Filosofía de la Ciencia por la UNAM, donde atribuía los crímenes de Iguala al ejército, a grupos paramilitares y a los tres niveles de gobierno<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> “Qué es Rexiste”: <http://rexiste.org/rexistemx>

<sup>129</sup> Audio. “#Fue el Estado. Intervención y activismo en el espacio público” *El Modernísimo*, 22 de febrero de 2015.

<sup>130</sup> Observable en sus campañas, por ejemplo, contra el “asesinato” de “Galeano”, el personaje imaginario e idealizado del “Subcomandante Marcos”.

<sup>131</sup> “El ejército con uniforme cuidó al ejército sin uniforme, mientras éste disparaba contra los estudiantes. Junto a una base militar, los desaparecieron. Les dispararon por lo que piensan, les dispararon por quienes son. No fue un error o un acto desmedido de un grupo criminal. Fue un ataque paramilitar ordenado por el gobierno. Un Estado que desaparece a quienes piensan distinto, un Estado que asesina a la disidencia política, es un ESTADO CRIMINAL (...) Ayotzinapa es un crimen de Estado y son responsables los tres órdenes de gobierno”, 20 de octubre de 2014, <http://rexiste.org/post/108038871497/fueeleestado>. La imagen no tiene desperdicio: está escrito “fue el Estado” con lágrimas; podríamos estar ante una acción social racional con arreglo a fines basada en el realce del “dolor” y la “rabia” en algunos casos de crímenes de alto impacto político-social como el de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa. Seguir sociológicamente esta

Fue así que la disputa por el establecimiento de la verdad legítima escaló a otros niveles: hacia investigaciones sobre la participación directa de elementos del Ejército, de las Policías Federal, Ministerial y Estatal de Guerrero en los crímenes, así como sobre acusaciones de encubrimiento y alteración de escenas del crimen por parte de altos funcionarios de la PGR.

En *La verdadera noche de Iguala* (2016), Hernández sostiene abiertamente que “Fue el Ejército”, refiriéndose específicamente al Capitán José Martínez Crespo, con base en el borrador de la “Evaluación Técnico Jurídica” practicada por la Visitaduría General de la PGR encabezada por César Alejandro Chávez Flores sobre la “verdad histórica” y las acusaciones contra Tomás Zerón, jefe de la Agencia de Investigación Criminal de la PGR, por alterar las escenas del crimen del Río San Juan y “sembrar” los restos óseos de uno de los normalistas identificado los laboratorios de la Universidad de Innsbruck (Ibíd.: 249). Por esta auditoría, Peña Nieto habría removido a Arely Gómez el 26 de octubre designando en su lugar a Raúl Cervantes Andrade a quien además impulsó como nuevo Fiscal General para que permaneciese en el cargo nueve años y garantizara impunidad al gobierno. En cuanto al Ejército, este habría coordinado el operativo-ataque contra los estudiantes debido a que los normalistas viajaban en autobuses cargados de heroína, para cuyo rescate (del cargamento) actuaron las policías municipales de Iguala, Huitzucó, Cocula, la Policía Federal y la Ministerial de Guerrero. De tal forma que cuando llegaron elementos del Ejército a rescatar y extraer la droga de los autobuses, los normalistas se habrían percatado de ello y, por tal motivo, habrían sido desaparecidos.

Empero, el problema de estas afirmaciones son las fuentes de Hernández: el borrador de una auditoría encabezada por Chávez Flores que no ha visto la luz pública más que desde el libro de Hernández así como un “informante de credibilidad comprobada, con quien se sostuvieron varias reuniones a lo largo de quince meses”, cercano al traficante en cuestión (de quien tampoco se da su nombre y sólo se dice que lleva ocho años trabajando en Guerrero iniciándose en la organización de los hermanos Beltrán Leyva), quien no habría

---

acción social puede conducir a un conocimiento ciertamente interesante de cómo se producen discursos como el de “fue el Estado”.

ordenado la desaparición de los normalistas porque la violencia excesiva era el peor enemigo del negocio sino, únicamente, recuperar su mercancía<sup>132</sup> por una cuestión de dinero (dos millones de dólares) y de autoridad dado que si se permitía vendrían más saqueos (Hernández, 2016: 253-255).

En contraste, el GIEI ha sido más precavido y ha demostrado una cuestión de envergadura que, hasta ahora, es la única certeza que se tiene con respecto al Ejército en el caso Ayotzinapa: su hermetismo absoluto. En su segundo reporte<sup>133</sup>, los expertos de la CIDH señalan que, desde su llegada a México, pidieron entrevistar a elementos del 27 Batallón de Infantería, tanto a la PGR, “cancillería” (SRE) y SEGOB (GIEI, 2016: 141), a lo cual se accedió pero sin que estuviera presente el GIEI, enviando sus preguntas a la PGR. Por su parte, el titular de la SEDENA General Salvador Cienfuegos señaló que el Grupo Interdisciplinario no tenía competencia para realizar dichas entrevistas (Ibíd., p. 142). En cuanto a documentación como bitácoras, documentos, planes de acción o informes de la SEDENA sobre el caso, el GIEI tampoco tuvo acceso: “constituye un obstáculo para la investigación al no poder acceder a información que puede ser significativa (...) el GIEI quiere señalar que no es solo al GIEI al que no se le ha proporcionado dicha información, sino que la mayor parte de ella no ha sido accesible tampoco para la PGR, por lo que no se encuentra en el expediente” (Ibíd. p, 140).

Por último, salta a la vista que el GIEI se refiere al Estado como un sujeto. Para los expertos de la CIDH, el Estado es igual a la PGR, SEGOB y SEDENA, instituciones y funcionarios que habrían cedido a sus peticiones parcialmente y, en el caso de la SEDENA, bajo una completa negativa.

“Dichas peticiones se reiteraron tanto en las reuniones con la PGR, Cancillería y SEGOB, como en declaraciones públicas. El GIEI elaboró una lista de 27 militares que solicitó entrevistar. Durante

---

<sup>132</sup> Sobre la hipótesis del trasiego de drogas mediante camiones de pasajeros como forma de operar de los “Guerreros Unidos”, el GIEI ha solicitado a la PGR que solicite información a la Fiscalía de Chicago sobre el caso que presentó contra Pablo Vega y su cuñado Alexander Figueroa por traficar heroína en autobuses de pasajeros y pertenecer a los Guerreros Unidos. Petición que realizó la PGR pero, según el GIEI, en forma equivocada y recibiendo –por tanto- la negativa en dos ocasiones. GIEI, *op. Cit.*, p. 162-163.

<sup>133</sup> Donde también señalan que participaron como facilitadores con los normalistas de Ayotzinapa para que rindieran su declaración para generar confianza y estuvieron presentes en las declaraciones de algunos testigos, miembros de la Policía Federal o Estatal e incluso algunos inculcados. GIEI, *op. cit.* 141

meses, la respuesta del Estado fue que se estaba evaluando la petición; después se respondió al GIEI que el mecanismo adecuado sería a través de la PGR. Posteriormente se respondió que no sería dicha institución, por motivos legales. Por último, la respuesta fue que el GIEI tendría que dar su cuestionario cerrado a la PGR, sin estar presente en las declaraciones. El Grupo expresó su incompreensión sobre esta negativa, toda vez que el Estado pidió al GIEI facilitar que los alumnos de Ayotzinapa dieran su testimonio (...) el GIEI fue extremadamente cuidadoso (...) en su diálogo franco con el Estado (...) El grupo alertó al Estado” (GIEI, 2016: 141).

En este punto residen dos posibles hallazgos para la teoría del Estado, presentes en el caso Iguala-Ayotzinapa. El primero se encuentra en observar que el planteo de la “infiltración” de la delincuencia organizada constituye un discurso político-estratégico para presentar al Estado como una estructura “pura” corrompida por un agente externo, diluyendo las prácticas y la intervención de actores de dicha estructura sobre el campo criminal sin que por ello pierdan la investidura que les otorga el Estado (en el caso de los policías, el significado socialmente establecido del “Estado hecho carne”). Un planteamiento idéntico, es decir, cargado de motivaciones político-ideológicas, pero en sentido contrario, reside en una concepción del Estado como sujeto, observable en los activistas pro Ayotzinapa y abogados como Santiago Corcuera cuando afirman “Fue el Estado” o en el propio GIEI; en este discurso se omite que, desde el punto de vista sociológico, el Estado es homogéneo y unificado en su representación pero, en realidad, constituye toda una serie de partes, instituciones y prácticas contradictorias entre sí y con respecto al ámbito de las reglas escritas. No obstante, el caso Ayotzinapa también pone a prueba esta definición de Joel S. Migdal, así como su proposición de “desagregar el Estado” pues, si bien es cierto que los crímenes de Iguala están relacionados con las prácticas criminales de policías municipales que ejercieron la fuerza de forma completamente arbitraria y contra lo jurídica e institucionalmente establecido (“profesionalismo, honradez, legalidad, lealtad”), “no se mandaron solas”<sup>134</sup> y, más aún, es probable que constituyan el punto más bajo de una cadena de mando en cuya cúspide se encuentra no tanto la “delincuencia organizada” como personal de Estado; en el caso de Iguala-Ayotzinapa, según –por ejemplo- Anabél Hernández, elementos del 27 Batallón de Infantería, planteamiento

---

<sup>134</sup> El autor agradece a Luis Astorga por insistir sobre esta cuestión como crítica al borrador de la presente investigación. Las evidencias señaladas en este capítulo acreditan su importancia.

cuyas graves limitaciones se han señalado más arriba<sup>135</sup>. Hasta aquí podríamos decir que se trata de una situación de niebla donde sabemos que el Estado y/o la sociedad mantienen relaciones con el campo criminal que resultan borrosas. A esta misma conclusión llegó el GIEI, señalando la imposibilidad de avanzar en las investigaciones sobre el caso debido a la negativa de SEDENA. Sin embargo, precisamente aquí se esconde un punto importante: efectivamente, existe una situación de niebla pero no se puede avanzar en su conocimiento debido a una negativa abierta de una parte *decisiva del Estado*: el Ejército.

#### 4.4 Iniciativa de Policías Estatales Únicas

Tras los sucesos de Iguala del 26 y 27 de septiembre de 2014 así como las potentes manifestaciones civiles de las que se acompañó, tanto en la Ciudad de México como en las principales ciudades de las entidades federativas e incluso en algunas plazas públicas del orbe, Enrique Peña Nieto anunció un decálogo de reformas legales que serían impulsadas por el gobierno, entre las que destacaron la formación de una “Iniciativa de Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado” en las autoridades municipales y la creación obligatoria de “Policías Únicas en las entidades federativas”; sólo esta última llegaría al Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 2014.

El diagnóstico de Peña<sup>136</sup> sobre el sistema nacional de policía no distaba del que partió Calderón en octubre de 2010. El presidente afirmaba que nuestro país requería de una “transformación institucional en materia de seguridad pública que cimbrara las bases

---

<sup>135</sup> Principalmente el basarse en piezas de evidencia ciertamente con poca confiabilidad, tales como borradores de auditorías internas de la PGR que sólo se pueden conocer desde los fragmentos que ofrece en su libro, así como informantes anónimos y con posibles relaciones con la delincuencia organizada.

<sup>136</sup> 600 municipios sin corporación policial propia; 1,800 fuerzas que representan sólo el 32% del total del estado de fuerza policial en el país; 86% de corporaciones policiales municipales con menos de 100 elementos; Sólo 14 de 31 Estados con cuerpos policiales en todos sus municipios; Centros urbanos que concentran el grueso de los elementos de policía municipal: Las 20 corporaciones municipales más grandes concentran 25% del total de policías municipales. 10% de policías municipales se dispersa entre 1,110 municipios, promediando 12 elementos por cada uno. Baja remuneración que “dificulta la función policial e incentiva la corrupción. Aproximadamente 40% de los policías municipales perciben un sueldo base mensual inferior a 4,600 pesos y menos del 4% percibe un sueldo superior a los 12,000 pesos”. Presidencia de la República, Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los Artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de diciembre de 2014 (México, Secretaría de Gobernación: 2014) 5-6.

mismas sobre las que estaba construida”, basándose, de igual forma, en la evolución y sofisticación de la delincuencia común y organizada, la corrupción y connivencia de las autoridades así como “la infiltración” del crimen organizado en las policías municipales (Presidencia de la República, 2014: 1), afirmaciones hechas muy a pesar de las enormes inconsistencias sobre el caso Iguala-Ayotzinapa que dejó fuera de las investigaciones a la Policía Federal y al Ejército.

“La posibilidad de que un agente externo o interno al municipio que responda a intereses ajenos al bienestar público pueda condicionar la toma de decisiones de un órgano democráticamente electo, trastoca profundamente su autonomía e imparcialidad. Por tanto, se justifica que dicho órgano sea intervenido a efecto de restaurar su carácter democrático y popular, así como el orden y el correcto funcionamiento de los servicios públicos que presta el municipio” (Presidencia de la República, 2014, 14).

Fue así como revivió el debate sobre la centralización del aparato policial en el país, esta vez bajo la Iniciativa de Ley de Enrique Peña Nieto que, a decir verdad, es más centralista que la enviada por el entonces presidente Felipe Calderón en 2010 puesto su propuesta de reforma al artículo 21 constitucional señalaba que la seguridad pública sería una función a cargo de la Federación y las entidades federativas, remitiendo la participación de los municipios al diseño-ejecución de políticas públicas de *prevención no-policial de los delitos*. La seguridad pública pasaría a ser un servicio a cargo de la federación y de los gobernadores de los Estados, el cual pagarían los municipios de las arcas de su propia hacienda, tal y como lo hacen, por ejemplo, con el servicio de distribución de electricidad para el alumbrado público con la federación. En otras palabras, la iniciativa de Peña Nieto es una Iniciativa de *Policías Estatales Únicas*<sup>137</sup>.

A pocos días de presentada, la iniciativa presidencial recibió fuertes críticas por parte de legisladores, especialistas en el tema de seguridad pública nacionales e internacionales, representantes de *think tanks*, de organizaciones de la sociedad civil y presidentes

---

<sup>137</sup> Confusión que persiste en diversos servidores públicos que han defendido la Iniciativa de Peña, así como entre algunos críticos, lo cual ha sido identificado por el Senador Roberto Gil Zuarth. A este respecto, el Comisionado de la Policía Federal, en su intervención en el Senado el 20 de enero de 2015, señaló que la *Policía Estatal Única* se refiere a “una estructura organizada, administrada y presupuestal que necesita el país para tener alcances de presencia, supervisión y control”, mientras que el *Mando Único Estatal* “es una persona responsable de los actos en materia de seguridad pública”. Senado de la República, Boletín de Prensa 984, (México, 2015).

municipales reunidos en las Audiencias Públicas en Materia de Seguridad Pública convocadas por el Senado el 20, 21 y 22 de enero de 2015. En contraste, los defensores de la Iniciativa de Policías Únicas eran, principalmente, servidores públicos federales como Tomás Zerón, entonces Jefe de la Agencia de Investigación Criminal de la PGR, y diversos gobernadores como los entonces mandatarios priistas César Duarte de Chihuahua y Rodrigo Medina de Nuevo León, así como Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno del Distrito Federal que ya operaba con el modelo de policías únicas, y Graco Ramírez, gobernador de Morelos, ambos del PRD.

Los principales argumentos de los defensores de la iniciativa eran que su aprobación por el Congreso dignificaría las condiciones de los elementos de policía (principalmente salariales y de equipamiento), fortalecería la seguridad pública en los municipios y aumentaría la eficiencia y eficacia policial debido a la unificación operativa. De igual forma, se coincidió en que el modelo actual, descentralizado, del sistema nacional de policía, debilitaba las policías y favorecía a la delincuencia organizada. Según el Secretario Ejecutivo del SNSP, las policías municipales se habían convertido en una “red de operación e información al servicio del crimen”. Gobernadores como Rodrigo Medina, de Nuevo León, y Graco Ramírez, de Morelos, fueron más allá proponiendo la formación de una Policía Nacional. Los críticos de la propuesta de reforma presidencial enfatizaban el debilitamiento de los municipios, la excesiva generalización del diagnóstico y el remedio, así como la intención del gobierno federal de responsabilizar a los municipios de la violencia y la infiltración del crimen organizado, fenómeno del cual no estaban exentos los gobiernos e instituciones de las entidades federativas (Véase Anexo 5).

Entre las posturas intermedias se encontraron las del académico Ernesto López Portillo, para quien el problema no era el modelo sino la introducción de sistemas de supervisión externa de la policía, mediante auditores que observen el trabajo de las agencias de seguridad. Por su parte, el académico Bernardo González-Aréchiga señaló la necesidad de un mando flexible, es decir, descentralizado en situaciones normales y centralizado en momentos de emergencia. Eduardo Guerrero Gutiérrez, especialista y consultor en temas de delincuencia organizada, tuvo una perspectiva muy similar: establecer un esquema dual,

donde los municipios que pudieran contar con una corporación con estándares de profesionalización y confianza ciudadana aceptables mantuvieran el mando y otros ingresaran al esquema de mando único estatal. A decir verdad, algo relativamente similar ya había sido propuesto por Felipe Calderón en 2010, cuya Iniciativa planteaba reformas constitucionales para incluir el principio de *subsidiariedad o complementariedad escalonada* en la prestación del servicio de seguridad pública.

Sin embargo, en la práctica, en ciertas entidades del país ya se venía concretizando este modelo, acompañándose de conflictos entre gobiernos estatales y municipales por el mando sobre la policía. En este sentido destacó el caso de Morelos durante el gobierno de Graco Ramírez del PRD, 2012 – 2018. En 2013 el gobierno de esta entidad firmó convenios de Mando Único con sus 33 municipios que, tras la renovación de 15 alcaldes en 2016, se tenían que ratificar. La presidenta municipal electa de Temixco, la perredista Gisela Mota, habría dado su apoyo a este modelo pero, a un día de asumir el cargo, fue asesinada en el interior de su casa. Sobre esto Graco Ramírez señaló que el homicidio se atribuía al grupo delincuenciales “Los Rojos” y, de igual forma, se indagaba al ex presidente municipal de Temixco, Miguel Ángel Colín (del PRD), cuya familia habría tenido un desencuentro con Gisela Mota meses antes del crimen<sup>138</sup>.

A días del crimen contra Gisela Mota se dio la polémica entre el presidente municipal de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco, y el gobierno de Graco Ramírez por los decretos que el gobierno estatal emitió para establecer el Mando Único en 15 municipios, incluyendo Cuernavaca. De esta forma, el lunes 4 de enero las fuerzas de seguridad estatales de Morelos con el apoyo de elementos de la Policía Federal y el Ejército tomaron el control de la Secretaría de Seguridad Pública de Cuernavaca. Pese a sus acusaciones de “golpe de Estado”, el día 6 de enero Blanco aceptó el Mando Único con la participación de fuerzas federales, haciendo responsable al gobierno de Morelos tanto de la seguridad pública como de la incidencia delictiva en Cuernavaca<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Sobre esto véase [“Las 10 claves del homicidio de la alcaldesa de Temixco, quien duró un día en el cargo”](#), *Animal Político*. 6 de enero de 2016.

<sup>139</sup> [“Comunicado de Prensa”](#) 6 de enero de 2016. Gobierno Municipal de Cuernavaca.



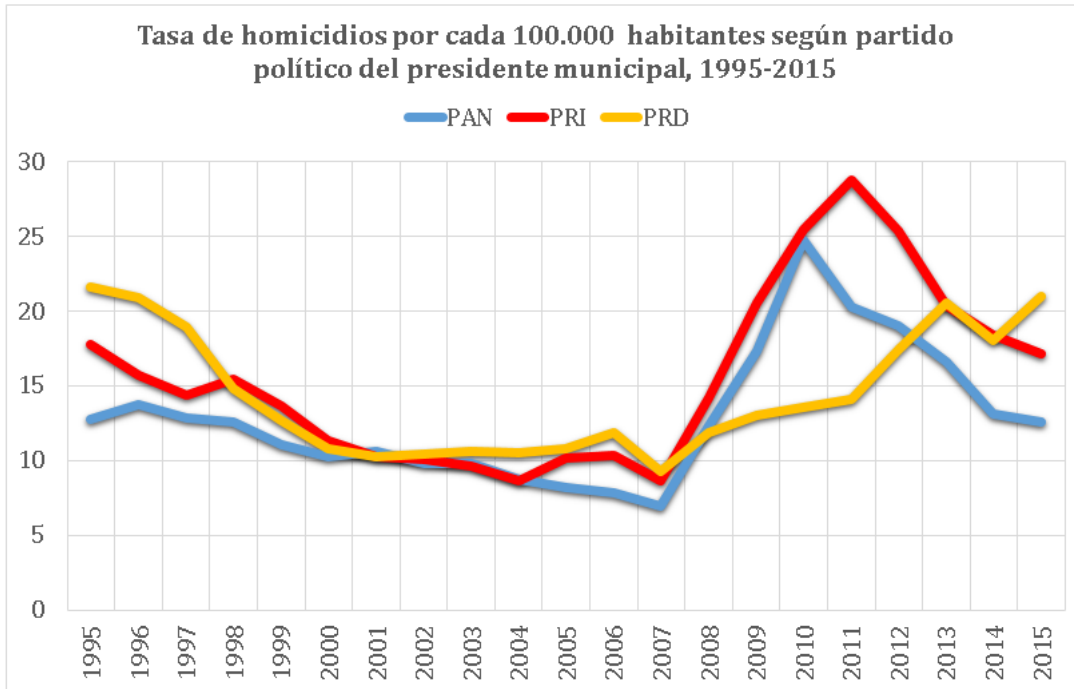
Empero, la batalla legal y política continuaría, tanto desde el Congreso del Estado, que aprobó la revocación del mandato de Blanco por irregularidades a la hora de acreditar su elegibilidad como candidato, proceso que se desahogó en 96 horas, el penúltimo día de labores de los diputados locales el 16 de diciembre de 2016, con 27 votos a favor y una abstención<sup>140</sup>, como desde las instancias judiciales, principalmente desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde los abogados de Blanco lograron impedir su destitución, así como promover una acción de inconstitucionalidad sobre el Mando Único, por considerarlo violatorio del artículo 115 de la Constitución, a la cual la Suprema Corte dio entrada, el 27 de febrero de 2017<sup>141</sup>. Las motivaciones de esto se debieron a que, durante el proceso de destitución de Blanco desde el Congreso Local, Graco Ramírez habría ordenado al comisionado de Seguridad Pública de Morelos Jesús Alberto Capella, tomar las instalaciones del Ayuntamiento de Cuernavaca; en respuesta, Blanco intentó dar por terminado el convenio de Mando Único y destituir al titular de Seguridad Pública de dicho municipio designado por el gobierno estatal, Jesús Pérez Abarca quien, no obstante, continuó en el cargo, dejando al gobierno de Blanco sin otra alternativa más que acudir a la SCJN.

No deja de ser interesante el parecido de estos conflictos con las disputas entre gobiernos locales y policías en el México de inicios del siglo XX, antes de la aparición del partido de la élite posrevolucionaria en 1929 (Véase Anexo 1). Estas tensiones han sido problemas de envergadura en entidades federativas gobernadas por el PRD como Michoacán, Guerrero y Morelos; uno de los indicadores más interesantes a este respecto es el de la tasa de homicidios dolosos donde, si bien es cierto que en municipios gobernados por el PRI y el PAN las tasas han sido mayores que las del PRD, estos datos presentan matices con respecto a las entidades federativas gobernadas por alguno de los tres partidos políticos.

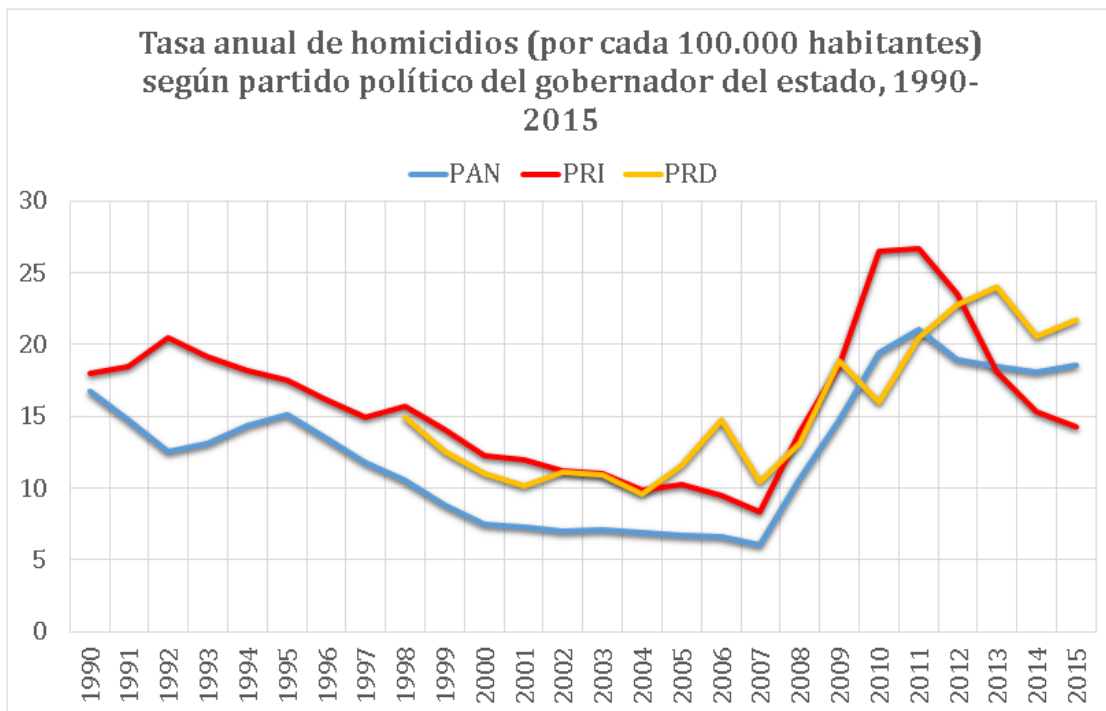
---

<sup>140</sup> Redacción, "[Aprueba Congreso de Morelos juicio político contra Cuauhtémoc Blanco](#)" *Excélsior*, 16 de diciembre de 2016.

<sup>141</sup> Brito, Jaime "[Cuauhtémoc Blanco insiste en echar abajo el Mando Único; Corte admite controversia](#)", *Proceso*, 27 de febrero de 2017.



Fuente: Carlos Reza con datos de INEGI y SEGOB, Universidad Autónoma de Madrid.  
[http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/THAlcalde9515.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/THAlcalde9515.html)



Fuente: Carlos Reza con datos de INEGI y SEGOB, Universidad Autónoma de Madrid.  
[http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/THGober9015.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/THGober9015.html)

El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) comenzó con tasas de homicidios en entidades federativas gobernadas por el PRI y el PRD que doblaban las de entidades gobernadas por

el PAN, con cierta tendencia a la baja en gobiernos estatales del PRI y el PAN pero no así en el caso de gobiernos del PRD, donde la tasa de homicidios se incrementó entre 2004 y 2006, yendo en ascenso hasta el 2015. En cuanto a la tasa de homicidios de gobiernos estatales emanados del PRI, esta se incrementó durante el gobierno de Calderón (2006-2012) en forma exorbitante y coincidente con los operativos antinarcóticos, pasando de una tasa de 10 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en 2007 a una de más de 25 en 2010, para después ir a la baja desde el año 2011. Pareciese que Estados gobernados por el PAN iban a seguir esta misma tendencia pero no fue así, mostrando una tendencia a la alza.

Estos datos podrían ayudar a entender la desidia del PRI desde el legislativo para impulsar la iniciativa de Policías Estatales Únicas de 2014<sup>142</sup>, así como su oposición a la Iniciativa de Mando Único en 2010. Esta última se planteó en un momento en que las tasas de homicidios de gobiernos emanados del PRI, tanto a nivel municipal como a nivel estatal, eran superiores a las de gobiernos del PAN y el PRD en ambos niveles; de haberse aprobado la iniciativa, la federación o los gobiernos estatales podrían haber asumido el mando y designación de sus policías argumentado incapacidad de estos gobiernos para mantener la seguridad o incluso complicidad con el “crimen organizado”<sup>143</sup>. En contraste, entre 2013 y 2015, se redujeron en forma considerable las tasas de homicidios dolosos en demarcaciones con gobiernos priistas: en gobiernos municipales, se han situado debajo de los gobiernos del PRD, que presentan la tasa más alta, y en gobiernos estatales se han situado por debajo de entidades gobernadas por el PRD (de nuevo con la tasa más alta) y el PAN.

Entonces ¿Por qué se presentó la Iniciativa de Policías Estatales Únicas? En el presente capítulo se ofrecen al menos cuatro posibles explicaciones: 1. Como reacción político-jurídica del gobierno de Peña Nieto ante la desaparición forzada de los normalistas, con el objetivo de reforzar la “verdad histórica”; 2. Para darle sustento constitucional a la política

---

<sup>142</sup> Pese a que desde el Senado el nombre y contenido de la Iniciativa fue cambiado por el de *Mando Mixto*, turnando la iniciativa a la Cámara de Diputados en junio de 2016, Osorio Chong y los diputados del PRI le retiraron su apoyo, señalando que impulsarían su iniciativa original que, año y medio atrás, habían aceptado modificar. Jorge Monroy, “[Sin fecha, para procesar el Mando Mixto en Diputados](#)”, *El Economista*, 22 de marzo de 2017.

<sup>143</sup> En este punto recuérdese la posición del entonces presidente municipal de Ecatepec Eruviél Ávila o de Emilio Chuayfett. Véase pág. 108 y 109.

de convenios de Mando Único impulsada por SEGOB desde 2013 que cubría a las dos terceras partes de municipios de México pero no se implementaba aún; derivado de lo anterior, 3. Para evitar una situación de incertidumbre jurídico-política y lucha interestatal por el ejercicio de la coacción física legítima desde las policías debido a convenios que, en lugares con una autonomía relativa creciente de la delincuencia organizada así como violencia, otorgaban el mando de las policías al gobernador pero los presidentes municipales tenían la capacidad de resistirse en forma velada o abierta, puesto que desde el artículo 115 constitucional aún tenían la atribución de prestar el servicio de seguridad pública. Iguala de la Independencia, Guerrero, y Cuernavaca, Morelos, fueron dos ejemplos de esto y, finalmente, 4) Tanto para otorgar poder como para asignar responsabilidad a los gobernadores de las entidades federativas sobre la seguridad pública, sus policías y la incidencia delictiva. A este respecto, el gobierno de Calderón tuvo que intervenir en entidades gobernadas por el PRD, tales como Guerrero y Michoacán, aunque también en entidades gobernadas por el PRI bajo la forma de operativos conjuntos, al igual que el gobierno de Peña Nieto en entidades como Guerrero y Morelos, gobernadas por el PRD.

A 20 años de la entrada en vigor de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispuso la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez como principios de la actuación policial, las corporaciones de seguridad pública continúan siendo ampliamente cuestionadas por cometer violaciones graves a derechos humanos, actos de corrupción, crímenes y formar parte del engranaje del tráfico de drogas ilegales, problema que desde la perspectiva del gobierno federal está relacionado con las policías municipales pero, desde la perspectiva de organizaciones y movimientos sociales, también está relacionado con la Policía Federal y, lo que es más grave aún, con el Ejército.

La acción del Estado se puede observar tanto en sus silencios como en su discurso mismo que, en materia de seguridad pública, ha ido evolucionando en los últimos veinte años comenzando por la cuestión de la coordinación policial que básicamente significaba corresponsabilidad, pasando por la certificación dirigida, principalmente, hacia las policías locales y, finalmente, cierta tendencia hacia la centralización policial en la federación y las entidades federativas, asignando las atribuciones del municipio en materia de seguridad pública hacia la prevención no-policial de los delitos debido a la debilidad y proclividad por la “infiltración” de estas policías.

# Conclusiones

## **Crímenes policiales y sistema nacional de policía 1995 - 2014**

La definición del Estado como una estructura contradictoria en sí misma, desagregada en sus prácticas y adscrita a una sociedad determinada, es útil para explicar por qué se ha venido transformando el sistema nacional de policía desde fines del siglo XX en México hasta nuestros días. A lo largo de la presente investigación se ha dado cuenta de iniciativas de reformas penales, constitucionales y legales en materia de seguridad pública, ante la naturaleza contradictoria del Estado mexicano, principalmente con respecto a las prácticas de sus corporaciones de policía.

Lucha de Estado contra el Estado cuyo antecedente yace en el periodo intervencionista y de régimen de partido hegemónico en México (1946-1988), donde la legitimidad del poder político institucionalizado estaba fincada en sus amplios compromisos sociales, en la capacidad de gestión sobre la economía y la administración pública de la burocracia federal así como en el predominio electoral del partido oficial, lo cual implicaba que los gobernados reconocieran el derecho y la validez tanto del presidente, como de la burocracia y el PRI para gobernar, así como someterse a sus ordenaciones.

Sin embargo, durante este periodo, el Estado mexicano presentó cierta debilidad a la hora de establecer un ejercicio racional-legal de la coacción física, observable en la policía desde casos de corrupción y crímenes tanto en corporaciones locales como en aquellas

dependientes directamente del poder presidencial, tales como la Policía del Departamento del Distrito Federal o la Dirección Federal de Seguridad, por mencionar algunas.

Los problemas de ilegitimidad del Estado mexicano desde sus aparatos de policía advinieron cuando este entró en una severa crisis fiscal en el año 1982, ante lo cual el gobierno tuvo que cercenar los extensos aparatos económicos del Estado, es decir, sus compromisos sociales, quedando severamente cuestionada su capacidad de gestión, la hegemonía electoral del partido oficial (el PRI) y el ejercicio de la coacción física de Estado debido a la relación de corporaciones de policía federales como la DFS con el campo del tráfico de drogas ilegales, los actos de corrupción policial y el uso arbitrario de la coacción física expresado, fundamentalmente, en violaciones a derechos humanos.

De tal forma que los límites entre el Estado y el campo del tráfico de drogas ilegales fueron objeto de conflicto, primero con el gobierno de Estados Unidos, sus autoridades aduanales y la DEA, en 1985, y después frente a un electorado que, desde 1988, cuestionó la hegemonía electoral del PRI mediante el voto. Ante lo primero, se promovieron toda una serie de cambios en el Código Penal para incrementar los castigos en materia de delitos contra la salud, contra individuos pertenecientes a organizaciones de traficantes y contra policías corruptos, así como la construcción jurídico-política de la delincuencia organizada concebida como organizaciones con cuantiosos recursos económicos-coercitivos y capacidad corruptora de funcionarios y personal de un Estado “puro”, discurso consolidado en la Ley en la materia de 1996. Ante lo segundo, en 1995 se erigió un Sistema Nacional de Seguridad Pública dotado de diversos premios y castigos tendentes a mantener la lealtad y vigilar a los cuerpos de policía de todos los niveles, creándose instituciones y figuras que encarnaran la coordinación y el buen funcionamiento del Estado en el ejercicio de la fuerza desde las policías, tales como el Consejo Nacional, la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública y de Procuradores de las entidades federativas, la de Municipios y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto en medio de un gran entusiasmo tanto de legisladores del PRI como del PAN sobre las virtudes de la Ley del SNSP así como de la coordinación para crear fuerzas policiales profesionales, que pudiesen combatir la delincuencia y abatir la impunidad.

Pese a estas expectativas y tras la alternancia partidista en el 2000, cuando el PRI perdió por primera vez las elecciones presidenciales, las prácticas de las policías así como su adscripción a sistemas de reglas distintos del Estado constituyeron un problema de envergadura desde los años 2003-2004 en entidades federativas como Michoacán y Guerrero, donde funcionarios de seguridad pública y policías locales estaban siendo objeto de atentados mortales, situación que se mantuvo hasta el gobierno de Felipe Calderón cuya respuesta inmediata ante estas emergencias fue el despliegue de Operativos Conjuntos con la participación de policías y agentes ministeriales federales, elementos del Ejército y la Marina.

El problema del desfase entre los principios de “profesionalismo, legalidad, lealtad y eficacia”, elevados a rango constitucional desde 1994 y reglamentados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las prácticas policiales en materia de delincuencia organizada y tráfico de drogas ilegales volvía a hacerse presente después de que el PRI había perdido la presidencia de la República en dos ocasiones. Ello implicó que el gobierno de Felipe Calderón promoviera una reforma del SNSP en 2008, introduciendo la obligatoriedad de la certificación policial como medida para evitar la “infiltración” del crimen organizado, especialmente en las corporaciones municipales.

El gobierno de Calderón se distinguió por ser el que más servidores públicos municipales detuvo por sostener vínculos con la delincuencia organizada, llegando a su punto máximo en el año 2009. Un año más tarde Calderón envió al Senado -Cámara donde aún conservaba fuerza el partido del presidente pues, tras las elecciones de diputados federales de 2009, el PAN dejó de ser el partido con más diputados federales, posición que recuperó el PRI- su iniciativa de reforma constitucional o de Mando Único, es decir, de reforma de la estructura descentralizada del sistema nacional de policía, reconociendo abiertamente los enormes problemas de las corporaciones de seguridad pública pese a que la Ley del SNSP había cumplido quince años de haber entrado en vigor, dentro de los que se encontraban los endémicos problemas de debilidad institucional, salarios bajos, equipamiento deficiente, bajo nivel de escolaridad, entre otros, presentes en miles de municipios; ello los hacía endeble a la “cooptación, corrupción, infiltración e insubordinación” frente al “crimen



organizado” o, dicho de otra forma, frente al sistema de reglas de esta clase de organizaciones, lo cual justificaba –según la iniciativa presidencial- que las policías de cada Estado operasen bajo un solo mando, ejercido por el Gobernador, pudiendo éste nombrar su titular en cada municipio; también, en caso de que las policías estatales no cumplieren con los “fines de la seguridad pública” ya sea por incapacidad, corrupción o cooptación, la Policía Federal podría asumir el mando.

No obstante, la iniciativa de Mando Único de Felipe Calderón tuvo el rechazo de presidentes municipales y legisladores del PRI y del PRD, así como de ciertas organizaciones ciudadanas, pero, no así, de gobernadores de ambos partidos, como Humberto Moreira, de Coahuila (que, en su papel de gobernador, tenía una opinión muy diferente que la de su hermano Rubén que entonces era diputado federal y estaba en contra de la Iniciativa de Calderón), César Duarte, de Chihuahua, entre otros. Es razonable la oposición del grueso de presidentes municipales en términos de lo expuesto por el entonces ejecutivo local de Ecatepec Eruviel Ávila, es decir, “perder poder coactivo”, así como el acuerdo unánime de los gobernadores de tener Mando Único en sus Estados a fin de obtener el control jurídico-formal sobre el monopolio de la coacción física en sus entidades, con independencia de los vaivenes electorales que en Estados como Guerrero y Michoacán, por ejemplo, fueron ciertamente intensos y pudieron haber implicado un incremento en la autonomía y descuido de la vigilancia del personal policial, siendo proclives a establecer acuerdos con la delincuencia organizada y situándose en medio de los conflictos violentos de sus grupos.

Pese al rechazo del Congreso de la Unión en 2010, Osorio Chong implementó la creación del Mando Único en Hidalgo y, como Secretario de Gobernación entre 2012-2018, en todo México, mismos que parecían estar funcionando hasta el 26 de septiembre de 2014 con la represión y crímenes contra los estudiantes de Ayotzinapa por parte –principal pero no exclusivamente- de la policía de Iguala que, supuestamente, operaba bajo el esquema del mando único desde 2013.

Antes de la desaparición de los normalistas en 2014, la policía de Iguala tenía una imagen muy distinta: sus elementos habían sido evaluados por el Centro Certificador ubicado en

Chilpancingo, el gobierno municipal recibió recursos federales para prevenir la delincuencia a través del SUBSEMUN, el cabildo aprobó las normas del servicio de carrera policial y el gobierno municipal firmó el convenio de Mando Único desde 2013. Sin embargo, Iguala presentó condiciones que pudieron haber implicado la formación de una corporación policial desviada y con autonomía en el ejercicio de la coacción física, tales como: un entorno rodeado por la producción y tráfico de drogas ilegales, una clase política local enfrentada-fragmentada (no sólo entre PRI y PRD sino en ambos partidos cuyos disidentes competían por otros partidos) así como un incremento potente en la tasa de desapariciones forzadas entre 2013-2014. Lo cual indica que las reglas-relaciones de poder procedentes de lo social pueden amoldarse a las reglas estatales sin entrar en conflicto con ellas.

Ahora bien, un *crimen policial* tiene el potencial de hacer visible esta contradicción o desfase entre imágenes y prácticas del Estado, tal y como ocurrió con la represión y desaparición forzada de los estudiantes, entregados por las policías de los municipios de Iguala, Huitzucó y Cocula a los “Guerreros Unidos”, de acuerdo con las investigaciones de la PGR. La respuesta institucional a este respecto fue una nueva ofensiva jurídico-política desde el gobierno federal con la Iniciativa de Policías Estatales Únicas, misma que se dirigía, por un lado, a sustentar constitucionalmente la política de convenios de “mando único” impulsada por SEGOB desde 2013 y, por otro lado, a reforzar la “verdad histórica” de la PGR sobre el caso Iguala.

Por lo antes expuesto, en efecto, las reformas de los aparatos de seguridad pública en México guardan relación con el desfase entre imágenes y prácticas del Estado, sin perder de vista que esto no se genera “per sé” sino que es producto de la acción social y la lucha política, es decir, de presiones efectivas hacia la alta burocracia por parte de *actores colectivos pertinentes*, tales como altos funcionarios de Estados Unidos, organizaciones nacionales e internacionales de defensa de los derechos humanos y agrupaciones estudiantiles populares, por poner algunos ejemplos.

## **Fronteras Estado-delincuencia organizada como límites en disputa**

El establecimiento de límites jurídicos así como la relación entre el Estado y el campo de la delincuencia organizada en México, han sido procesos plagados de conflictos políticos. Esto se puede acreditar desde mediados de los años ochenta en los documentos de los procesos legislativos de reformas penales hasta el caso Iguala en 2014.

La aparición del término “delincuencia contra la salud” así como las reformas penales para endurecer las medidas contra miembros de organizaciones de traficantes y contra policías, estuvieron directamente relacionados con el conflicto diplomático entre el gobierno de Estados Unidos y el gobierno mexicano debido a lo que se consideraba como un caso de crimen policial y de organizaciones de traficantes tras el asesinato de un agente antinarcóticos estadounidense. Desde la exposición de motivos de estos cambios legales, el entonces presidente De la Madrid enfatizó el carácter internacional y corruptor del tráfico de drogas ilegales pero, en sus memorias de aquella época publicadas en 2004, reconoció que el gobierno estadounidense aprovechó estratégicamente el crimen contra Camarena para presionar a su gobierno, ante lo cual promovió cambios legales en materia de delitos contra la salud y organizaciones delincuenciales. La presión ejercida por el gobierno estadounidense se comprueba en el Congreso de la Unión, donde legisladores tanto del PRI como de la oposición se pronunciaron –por decirlo de algún modo- contra la “doble moral” del gobierno estadounidense e incluso señalaron que los traficantes de drogas incidían en sus instituciones. Ahora bien, es interesante que en el discurso de los pocos legisladores de partidos de oposición se observen tanto los efectos de la pulverización de los aparatos económicos del Estado sobre la legitimidad del presidente y del partido hegemónico como el realce de la proximidad de altos funcionarios públicos y policías con el campo criminal, es decir, un discurso marcado por acusaciones y reclamos contra las medidas tecnocrático-neoliberales del gobierno en contra de las masas populares así como la corrupción y vínculos de alto funcionarios públicos y administradores policiales con el “narcotráfico”.

Durante la tipificación del concepto de delincuencia organizada entre 1993 y 1996, así como la formación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995, continuaron este tipo de

acusaciones de corrupción y vinculación de altos funcionarios de gobierno con el tráfico de drogas ilegales pero, también, preocupaciones de los legisladores de oposición por la posibilidad de que dichos cambios legales consistieran en actos de represión disfrazados y para incidir en los procesos electorales o en “leyes totalitarias” y “del terror”.

Discursos que, si bien es cierto que en algunos casos consistían en exageraciones con motivaciones político-electorales, en algunos casos resultaban reales pues, desde la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se daba cuenta de casos en que policías y elementos del Ejército, se valían del poder que les había sido conferido en aras de combatir a la delincuencia organizada para ejercer arbitraria e ilegalmente la fuerza física, no necesariamente en contra de los “criminales” y, peor aún, para “fabricar” culpables. En el contexto de “guerra contra la delincuencia” y operativos conjuntos del gobierno de Felipe Calderón, este uso arbitrario de la fuerza se incrementó en forma proporcional a las tasas de homicidios y desaparecidos, manifestado en privaciones de la vida, uso excesivo de la fuerza, cateos o detenciones ilegales y tortura.

Uno de los hallazgos más interesantes de la investigación es que esta beligerancia del gobierno de Felipe Calderón ante la delincuencia organizada, tanto en el discurso como en la práctica, pudo haber incidido en los lazos de solidaridad o formas de pertenencia a un mismo mapa mental –empleando la terminología de Migdal- tanto de actores del Estado como miembros de organizaciones criminales, fortaleciendo sus lazos a nivel local-municipal así como sus referentes en cuanto a los incluidos y excluidos. A este respecto se disponen de dos evidencias fuertes: por un lado, la desaparición del grupo de diez cazadores de Guanajuato en el municipio de El Plateado Zacatecas, entregados por policías municipales al grupo delincuencia “Los Zetas”, crimen cuyo móvil más plausible reside en que los policías y el grupo criminal temían que los cazadores fuesen un grupo de inteligencia militar. Por otro lado, que el gobierno de Calderón haya desplegado una ofensiva jurídico-política de envergadura contra autoridades y policías municipales “infiltradas” por la delincuencia organizada, manifestada en detenciones de ediles y en la exposición de motivos de su Iniciativa de Mando Único de 2010, misma que también estaba referida a la

incapacidad o negativa de los gobiernos estatales para combatir la inseguridad y la delincuencia o, de plano, su “infiltración” por esta última.

Y es que las corporaciones de los gobiernos estatales también presentaron vicios alarmantes dentro de los que destacan la no-preservación de escenas del crimen, como en el caso de los más de setenta cuerpos hallados en una fosa en San Fernando, Tamaulipas en 2010, así como actos de represión, por ejemplo, el cometido contra estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en el año 2011, en la Autopista del Sol a la altura del municipio de Chilpancingo, Guerrero, caso en que, además de que se había alterado la escena del crimen, se captó en imagen y a plena luz del día, a policías del Estado de Guerrero vestidos de civil y disparando en dirección al contingente de estudiantes que, previamente, se habían enfrentado con la Policía Federal con piedras, palos, petardos, etc. Conflicto que, en su momento, generó tensiones entre funcionarios de procuración de justicia e investigación criminal de la federación con sus símiles del Estado de Guerrero y, en el año 2016, trascendió con la entrega “postmortem” de la medalla al mérito ciudadano Belisario Domínguez del Senado de la República a Gonzalo Rivas, fallecido por quemaduras ocasionadas al intentar apagar el fuego ocasionado presuntamente por los normalistas en una estación de Gasolina; acto político-simbólico dirigido a cuestionar las protestas violentas-radicales de los normalistas de Ayotzinapa que, a decir verdad, eran reales e iban, desde enfrentamientos violentos con las policías, hasta toma de autobuses de pasajeros y mercancías en aras de presionar al gobierno principalmente de Guerrero para obtener beneficios específicos, como apoyos gubernamentales.

Tal era el dinamismo jurídico-político sobre el monopolio de la coacción física del Estado mexicano antes de la desaparición contra los 43 normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014. Crímenes que, desde las investigaciones de la PGR, se atribuyeron a la delincuencia organizada “infiltrada” en las autoridades y policías municipales, reproduciendo la concepción de una separación tajante entre delincuencia organizada y Estado donde la primera, gracias a sus cuantiosos recursos, poder político y militar, “corrompía” a algunos funcionarios y autoridades que, si bien es cierto formaban parte del Estado no eran el Estado. A la par, se configuró un discurso similar pero en sentido contrario, procedente de

colectivos “antipeña” gestados en la coyuntura de las elecciones presidenciales de 2012, sintetizado en la frase “Fue el Estado”; el paralelismo entre ambos es sorprendente incluso en términos temporales pues el segundo se adelantó al primero por pocos días, a fines de octubre de 2014.

El análisis desplegado en la presente investigación no deja de enfatizar las posibles motivaciones, intereses y fines subyacentes tanto en la tesis de la “infiltración” como en la tesis “fue el Estado”. En cuanto al primero, algunas evidencias ofrecidas indican que su racionalidad se encuentra en el acelerado desprestigio de la legitimidad del gobierno federal debido al desfase entre imagen y prácticas en el ejercicio de la coacción física de Estado que estaba llegando incluso al Ejército, recurriendo a la teoría de la “manzana podrida” mostrando a los principales culpables ante una opinión pública que estaba prestando gran atención al caso y ante manifestaciones ciudadanas tanto en México como en diversas ciudades extranjeras. En cuanto a los motivos “porque” de la tesis “fue el Estado”, se trata de un discurso basado en la representación unificada-coherente de esta estructura con el objetivo estratégico-político de presionar a determinados tomadores de decisiones y hacer un llamado a la acción en forma viral, es decir, mediante las redes sociales, mismo que tuvo gran éxito puesto que centró la atención del caso Ayotzinapa en el gobierno federal y el Ejército, permitiendo que se formaran espacios de negociación entre el primero y las víctimas, traducido en el seguimiento de la construcción de la “verdad histórica” así como en compromisos económico-sociales del gobierno federal y el Congreso de la Unión con las Escuelas Normales Rurales de todo México, no sólo Ayotzinapa.

De la disputa entre ambos significados y conjunto de actores sociales individuales y colectivos en el caso Iguala, ha emergido una evidencia interesante que pone a prueba la teoría del Estado como una estructura completamente desagregada en su práctica.

### **Hacia una distinción entre poder y aparato del Estado**

En cuanto a la relevancia del caso Iguala para la teoría del Estado, el principal hallazgo de la presente investigación consiste en señalar que el llamado a “desagregar” el Estado no debe consistir en “pulverizar” el Estado. Si bien es cierto que uno de los posibles

errores de “traer al Estado de vuelta” fue un cambio en la ecuación del marxismo al sustituir la economía por el Estado como determinante de lo social, también podría conducir a errores concebirlo como una estructura social que sólo en su imagen se encuentra unificada pues, en sus prácticas, es dispersa, laxamente conectada y, por entero, contradictoria, omitiendo su definición como *estructura organizada de decisión y acción*, dotada de un aparato diverso y complejo pero, también, de un núcleo.

Los presidentes de la República de México, desde 1985 hasta la actualidad, no han tenido ningún empacho en reconocer el problema del desfase entre imágenes y prácticas del Estado. Pero, uno de los hallazgos centrales de la presente investigación es que no se debe de perder de vista el carácter *estratégico* de este reconocimiento.

Primero, con la formación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, producto de la agenda electoral de Ernesto Zedillo donde, una de las banderas principales, era combatir la corrupción, abusos y falta de coordinación de las policías pero, también, diluir la responsabilidad del presidente de la República sobre la no-correspondencia entre imágenes-prácticas de miles de corporaciones de policía en un contexto de ascenso del multipartidismo y alternancias tanto a nivel local como federal.

Segundo, en la iniciativa de Mando Único de Felipe Calderón. De haber existido el principio de *subsidiariedad o complementariedad escalonada* (“el orden de gobierno más amplio no debe hacer lo que el más próximo puede hacer”) al inicio de su sexenio (2006 – 2012), entidades federativas como Michoacán o Guerrero –gobernadas por políticos procedentes del PRD- habrían tenido que ceder a la Policía Federal la conducción de la seguridad pública de sus entidades sin objeción, tanto a nivel estatal como en el grueso o algunos de sus municipios; la federación habría tenido facultades para nombrar Secretarios de Seguridad Pública estatales y municipales, así como coordinar los procesos de *certificación-profesionalización*, atribuciones que en el contexto de multipartidismo no eran cosa menor pues, el hecho de que un gobierno estatal o municipal de un partido “X” no pudiese controlar el problema de la inseguridad y violencia debido al enfrentamiento entre grupos de la delincuencia organizada y, más aún, tampoco pudiese controlar la corrupción y

crímenes de sus propias fuerzas de seguridad, significaba que el gobierno federal del partido “Y” pudiese asumir la prestación del servicio de seguridad pública tanto en el Estado como en algunos municipios con la posibilidad de dar de baja a los elementos de policía que no estuviesen certificados; de esta forma la federación tendría bajo su mando una correa de transmisión fundamental de legitimidad (reconocimiento de la validez para mandar así como la validez de las ordenaciones de los gobernantes por parte de los gobernados) y, por ende, poder político: la organización de la coacción física. Un mecanismo similar podría ser puesto en marcha desde el gobernador pero hacia los municipios.

Tercero, con el caso Ayotzinapa en el que, si bien es cierto que no se ha demostrado la participación de elementos del 27 Batallón de Infantería del Ejército en la noche de Iguala, ni siquiera por parte del GIEI que abiertamente reconoce no contar con las fuentes necesarias para ello, altos funcionarios públicos han señalado en forma categórica que no existe prueba alguna que implique a elementos del ejército y las instituciones militares no han dado acceso a ellas. ¿Por qué? en última instancia por *razones de Estado*, acompañado de un acto de *coacción simbólica pura y desnuda*, es decir, de establecimiento de la *verdad legítima*, de lo reputado como oficial: los crímenes cometidos contra los estudiantes de Ayotzinapa fueron cometidos por la delincuencia organizada “infiltrada” en tres policías municipales, esta es la “verdad histórica” de la PGR.

A diferencia de la DFS, el Ejército no puede desaparecerse por órdenes presidenciales, ha venido desempeñando un papel central en el combate a la delincuencia organizada y cuentan con un poder político decisivo tanto en el ejercicio de la coacción física legítima (no necesariamente porque sea legal sino porque condensan el poder coactivo del Estado en última instancia), como en la definición de los límites entre el Estado y el campo de la delincuencia organizada donde, uno de los eslabones más débiles, son las policías municipales que, desde 2003 son objeto de atentados, en 2008 se consideraron como “infiltradas” desde las iniciativas presidenciales de reforma del sistema nacional de policía y, desde 2010, se plantea que se incorporen al Mando Único ya sea por su incapacidad para prestar el servicio de seguridad pública o porque estén “infiltradas” por el crimen organizado hasta, de plano, que el nivel municipal de gobierno deje de contar con la



atribución constitucional de prestar el servicio de seguridad pública otorgada en 1983, es decir, que deje de tener policías tal y como lo planteó la iniciativa de Policías Estatales Únicas de 2014.

Una parte específica del Estado condensa un poder terriblemente real a la hora de definir los desfases legítimos entre imágenes y prácticas, o lo que Bourdieu define como el monopolio de la coacción simbólica: establecer el punto de vista legítimo, lo reputado como oficial; monopolio centralizado y administrado por un núcleo específico de actores e instituciones, que hasta cierto punto reconocen las prácticas ilegales y criminales de determinados actores del Estado con respecto a los campos del tráfico de drogas ilegales y de la delincuencia organizada.

Ahora bien, algunas evidencias presentadas en este estudio sugieren que este núcleo del Estado también cuenta con un poder cabal a la hora de ejercer la coacción física de Estado, ya desde las reformas en materia de delincuencia organizada de los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, cristalizadas en el Código Penal Federal, de Procedimientos Penales y en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, siendo algunos de sus puntos distintivos: la capacidad de detener *en flagrancia* a personas que estén cometiendo delitos graves considerados como parte del género delincuencia organizada, la capacidad del Ministerio Público de emitir una orden de detención sin que haya de por medio un mandato judicial así como ampliar al doble los plazos de detención de una persona en los casos de delincuencia organizada y, finalmente, el sistema de *limitación de garantías* subyacente en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en cuyo artículo 11 se autorizan las “operaciones encubiertas” de agentes de investigación criminal en las organizaciones delincuenciales.

Esta serie de disposiciones se han traducido en casos de violaciones graves a derechos humanos dirigidas a que las víctimas reconocieran formar parte de la delincuencia organizada, ya desde los años noventa y, sin embargo, los presidentes de la República no han planteado iniciativas de ley ante la “infiltración” de la delincuencia organizada sobre las policías federales o sobre el Ejército; lo cual da pie para plantear que, hoy en día, el

despliegue del poder coactivo del Estado sobre los traficantes de drogas ilegales se encuentra legalizado a diferencia del régimen de partido de Estado.

En este punto yacen los útiles empíricos más interesantes para la teoría del Estado desde el caso de las transformaciones del sistema nacional de policía en México entre 1995 y 2014. En primer lugar, poner en duda la pulverización del Estado desde su concepción como una “abstracción mitificada” procedente de Michel Foucault pues, como hemos visto, esta estructura cuenta con un poder distintivo tanto en términos coactivos como en términos simbólicos. En segundo lugar, y con respecto a la teoría del Estado en la sociedad de Migdal, se trata de un marco analítico útil para entender las determinaciones mutuas entre Estado y sociedad pero, las evidencias aportadas en esta investigación indican que el discurso de los actores que han impulsado las reformas policiales en México durante el periodo estudiado enfatiza de manera estratégica esta cuestión, lo cual no se debe a un acto de honestidad intelectual sino a motivaciones e intereses dirigidos a reconocer de manera parcial el desfase entre imágenes-prácticas. Núcleo del Estado conformado por el alto personal burocrático en materia de seguridad pública (Presidencia, SEGOB y PGR, Policía Federal) y militar (SEDENA y SEMAR) que, en coyunturas específicas, ejerce dos formas cabales de *poder del Estado*: el ejercicio de la coacción física y el ejercicio de la coacción simbólica legítimas, tal y como lo han planteado autores como Poulantzas, Bourdieu o Skocpol.

El Estado se encuentra dotado de un extenso aparato de naturaleza inherentemente estratégica, es decir, donde diversos actores individuales o colectivos actúan en forma racional y con arreglo a fines, trasgrediendo en diversos casos los límites físicos, sociales o legales del Estado. Sin embargo, el Estado también cuenta con un núcleo que ejerce su poder simbólico-material sobre lo social y sobre el propio aparato de Estado. En el caso del sistema nacional de policía de México entre 1929-1995, resulta muy interesante el que la relación entre el núcleo y el aparato del Estado no haya tenido que estar cristalizada en el marco jurídico político del Estado mexicano sino, como sugiere la literatura especializada y las fuentes a las que ha tenido acceso esta investigación, en el sistema de reglas informales característico del periodo, cuyos puntos nodales fueron el presidente de la República y el

partido oficial. Regularidad que, ante la transformación cabal de la *forma* del Estado y de su régimen político, inherentemente cambió, perfilándose una relación de tensión entre núcleo y aparato del Estado, así como de autonomía relativa del segundo con respecto al primero y, finalmente, leyes de coordinación-certificación policial, convenios e iniciativas de mando único-policías estatales únicas.

Bajo las coordenadas de la *forma del Estado-régimen* habrían de ser examinados los crímenes policiales pues, en el México actual, al margen de las víctimas y con mayor intensidad hoy a diferencia del pasado, constituyen ventanas de oportunidad tanto para tomadores de decisiones como para actores sociales de adquirir principalmente poder y/o prestigio.

# Bibliografía

Alonso Aranda, F. (2015). "Historia de la política mexicana de drogas en el siglo XX" en *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Arriaga Ornelas, J. L. (2008). "El discurso de la delincuencia organizada. Análisis de sus repercusiones en el ejercicio del poder." *El Cotidiano*.

Asch B., Burger N & Manqing Fu M. (2011) "Mexico's Police Reforms" in *Mitigating Corruption in Government Security Forces: The role of institutions, incentives and personnel management in Mexico*. RAND Corporation.

Aguayo, Sergio (2014) *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Editorial Ink [Ebook]

\_\_\_\_\_ (2010) *La transición en México, una historia documentada 1910-2010*. México, FCE-El Colegio de México.

Aguayo, Sergio & Raúl Benítez Manaut (editores) (2017) *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, CASEDE-Instituto Belisario Domínguez.

Astorga Almanza, L. A. (2015). *Drogas sin fronteras*. México, Debolsillo.

\_\_\_\_\_ (2015b). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo.

\_\_\_\_\_ (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México, Tusquets editores.

\_\_\_\_\_ (2012). "Estado, drogas ilegales y poder criminal, retos transexenales". Letras Libres. México.

\_\_\_\_\_ (2000). "Traficantes de drogas, políticos y policías en el siglo XX mexicano" en Claudio Lomnitz (coord..) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa pp. 167-193

Bartolucci, J. (2011). *El desarrollo de la ciencia en México: de la antigua astronomía de posición a la astronomía moderna*, EAE.

Bayley, D. H. (1975). "The Police and Political Development in Europe" en Charles Tilly, *The formation of national states in western Europe*.

\_\_\_\_\_ & Perito R (2011) *Police Corruption: What Past Scandals Teach about Current Challenges?* Institute of Peace, Special Report.

Beach, D. a. R. B. P. (2016). *Case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. United States of America, University of Michigan Press.

Benson, Bernadine (2008) "Analysing police corruption and posible causes". South Africa, University of South Africa, Department of Police Practice.

Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*, ANAGRAMA.

Brasdefer Hernández, G. "Sistema Nacional de Seguridad Pública: avances y perspectivas." INAP.

Davis, D. E. (2006). "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico." *Latin American Politics and Society* 48(1): 55-86.

Della Porta, D. (2013). *La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista* D. y. M. K. Della Porta. Madrid, Akal.

Dulles, John W.F. (2003) *Ayer en México*. México, Fondo de Cultura Económica.

Durkheim, E. (2012) *El Suicidio*. Buenos Aires. Muño y Dávila Editores.

Eaton, K. (2008). "Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis." *Latin American Research Review* 43(3): 5-32.

Elizondo, Carlos y Benito Nacif, comp. (2002). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE.

Foucault, M. L. (1991). *Las redes del poder*, Buenos Aires: Editorial Almagesto.

\_\_\_\_\_ (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2013). *El poder, una bestia magnífica: reflexiones sobre el poder, la prisión y la vida* (E. Castro Ed.). México: Siglo XXI.

Franzé, J. (2015). *La política: ¿administración o creación?* Inédito.

Frülingh Hugo (2005) "La reforma de la policía y el proceso de democratización" en *Crimen violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y Estado*, México: FCE.

Garay, L. J. y. E. S.-A. (2012). "Captura del Estado y Reconfiguración cooptada del Estado" en *Narcotráfico, corrupción y Estados*. L. J. y. E. S.-A. Garay Salamanca. México, Debate.

Giddens, Anthony (1967) *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortú.

Heller, Hermann (2012) *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica

Heredia, Blanca (2002) "Estructura política y reforma económica: el caso de México" en Carlos Elizondo y Benito Nacif (comp.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE. p. 189-190.

Huntington, Samuel (1994) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.

Jessop, B. (2006). "The State and State building" in *The oxford handbook of political science*. New York, Oxford University Press.

Kutnjak Ivkovic, Sanja (2003) "Measuring Police Corruption", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Northwestern University School of Law, Vol. 93 No. 2/3, pp. 593 – 650.

Labastida Martín del Campo, Julio (2015) "La transición, del autoritarismo a la democracia en México" en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Tomo IV, Vol. 2, de Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés, México, UNAM, pp. 121 – 187.

Lamani R. & Venumadhava G.S. (2013) "Police Corruption in india" *Internacional Journal of Criminology and Sociological Theory* 6, No. 4 (December): pp. 228-234.

Levitsky, H. G. y. S. (2004). "Informal institutions and comparative politics: a research agenda." *Perspective on politics* 2(4): 725-740.

López Portillo, Ernesto (2000) "La policía en México: función política y reforma" Ponencia para el foro "Inseguridad Pública y gobernabilidad democrática: Retos para México y Estados Unidos" Smith Richardson Foundation, México. Disponible en:  
<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>

Loza Otero, Nicolás (2008) *Legitimidad en disputa: Zedillo, Fox, Calderón*. México, FLACSO.

Martín Fernández, Manuel (1992) "Policía, profesión y organización. Hacia un modelo integral de Policía en España" *Revista Española de investigaciones Sociológicas* 59, No. 59 (julio – septiembre): pp. 205-222.

Martínez de Murguía, Beatríz (1998). *La Policía en México: criminalidad u orden social*. Editorial Planeta.

Martínez Rodríguez, M. Á. (2012). *Política criminal del Estado mexicano sobre drogas y narcotráfico*. México D.F., Miguel Ángel Porrúa.

Marx, K. (1970). *Obras escogidas*. Moscú Progreso.

Méndez, Juan; Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (comps) (2002). *La (in)efectividad de la ley en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

Migdal, Joel Samuel. (2011). *Estados débiles y Estados fuertes*. México, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. (2001) *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge, Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2004) *Boundaries and belonging: States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*, Cambridge, Cambridge University Press.

Migdal, Joel S., Atul Kohli & Vivienne Shue (2007) *State, power and social forces: Domination and transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.

Morris, Stephen D. (2012) "Corruption, Drug Trafficking and Violence in Mexico" *Brown Journal of World Affairs*, XVIII-11.

Niblo, Stephan R. (1999) *Mexico in the 40s: Modernity, Politics and Corruption*. Delawere, Schollarly Resoruces Inc.

Newburn, Tim (1999). *Understanding and preventing police corruption: lessons from literature*. London, Policing and Reducing Crime Unit.

Peschard, Jacqueline (1993). "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología* 55, No. 2: pp. 97-117.

Picatto, Pablo (2001) "Rateros: vida cotidiana, reforma social y crimen, 1890 – 1931" En Carlos Illades y Ariel Rodríguez, eds, *Instituciones y Ciudad: ocho estudios históricos de la Ciudad de México*, México D.F., FP-Sones-Uníos.

Porter Louise & Warrender Celia (2009) "A multivariate model of police deviance: examining the nature of corruption, crime and misconduct" *Policing and Society*: <http://hdl.handle.net/10072/28592>

Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. México, Siglo XXI. Primera edición en francés, 1978.

\_\_\_\_\_. (2009). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, Siglo XXI. Primera edición en francés, 1968

\_\_\_\_\_. (2005). *Fascismo y dictadura: la III frente al fascismo*. México Siglo XXI. Primera edición en francés, 1970.

Punch, Maurice (2000) "Police corruption and its prevention" *European Journal on Criminal Policy and Research* 8: pp. 301-324.

\_\_\_\_\_. (1978) "The Policeman's Occupational Culture" SG 6.

Pulido Esteva, Diego (2015). "Los negocios de la policía en la ciudad de México durante la posrevolución", *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 6: pp. 8-31

Rivera, M. A. (2010). *¿Por qué reprimen las democracias?* México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Roebuck J. & Barker T (1974). "A Typology of Police Corruption" *Social Problems* 21 No. 3: pp. 423-437.

Sabet, Daniel (2012). *Police reform in Mexico. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press.

Schedler, A. (2015). *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Schryer, Frans J. (1990) *Ethnicity and class conflict in Rural Mexico*. Princeton, Princeton University Press.

Schutz, A. (1974). *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires, Amorrortu.

\_\_\_\_\_ (1974b). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires, Amorrortu.

Skocpol, Theda (1985) "Bringing the State back in strategies of analysis in current research", introducción a B Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back in*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43.

Sisk, David (1982). "Police Corruption and Criminal Monopoly: Victimless Crimes", *The Journal of Legal Studies* 11 (Jun.): 395-403.

Tanner, M. S. (2000). "Will the State Bring You Back In? Policing and Democratization." *Comparative Politics* 33(1): 101-124.

Torrente, Diego (1992) "Investigando a la Policía" *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 59: p. 289-300.

Trejo, Guillermo y Sandra Ley. (2016) "Federalismo, drogas y violencia: Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México", en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. XXIII, No. 1, p. 11-56

Villa Aguilera, Manuel (1996) *Los años furiosos 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, México. FLACSO – Miguel Ángel Porrúa.

Weber, Max (2011) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México. Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2002). "Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva."

\_\_\_\_\_ (1958). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Amorrortu editores.

Williams, Hubert (2002) "Core factor of police corruption across the World", United Nations Office on Drugs and Crime, *Forum on Crime and Society*, Vol. 2.



# Fuentes

## Libros, artículos, tesis

Centro de Estudios de Opinión Pública (2016) *Mando único en las policías federales*, México, Cámara de Diputados, Reporte 93.

De la Madrid Hurtado, M. (2004). *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia 1982-1988*. México, Fondo de Cultura Económica.

González González, José (1983) *Lo negro del Negro Durazo*, México, Posada

Hernández, Anabel (2016) *La verdadera noche de Iguala: la historia que el gobierno trató de ocultar*, México, Grijalbo.

Morales Sierra, Federico. (2014) "El movimiento #YoSoy132. Antología Hemerográfica" México, Tesis de Maestría en Historia, Universidad Iberoamericana.

PNUD (2011). *Nuestra Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, PNUD ONU, OEA.

Ramírez, Claudia, ed. (1994) *Ernesto Zedillo opinión doctrina*, México, Publicaciones Mexicanas.

Ruiz Massieu, M. (1994). *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Salinas de Gortari, C. (2000). *México: un paso difícil a la modernidad*. Barcelona, Plaza y Janes.

Solano González, Jesús (2012) "La Guardia Nacional", en *AÍDA ópera prima de derecho administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, México, opus núm. 12, año 6, julio-diciembre de 2012.

## Documentos oficiales

Archivo del Senado de la República. Seguridad Pública 1917 – 1940

Iguala de la Independencia (2013) *Primer Informe de Gobierno 2012-2015*.

\_\_\_\_\_ (2014). Acta del Cabildo del 14 de mayo de 2014.

\_\_\_\_\_ (2014b). Acta de Cabildo del 30 de septiembre de 2014.

Cámara de Diputados (1995) *Diario de Debates, Ley que Establece las Bases Para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 1995

\_\_\_\_\_ (2008), Diario de Debates de la Iniciativa de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México.

\_\_\_\_\_ (2010) Análisis de iniciativa de Mando Único, México, Centro de Estudios de Opinión Pública (CESOP).

Conferencia Nacional de Gobernadores (2010), *Declaratoria*, XXVIII Reunión Ordinaria, México.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, (1990) Recomendación 001, México

\_\_\_\_\_ (1990b) Recomendación 028, México

\_\_\_\_\_ (1991) Recomendación 131, México

\_\_\_\_\_ (1991b) Recomendación 126, México

\_\_\_\_\_ (1992) Recomendación 048, México

\_\_\_\_\_ (1992b) Recomendación 078, México

\_\_\_\_\_ (2009) Recomendación 019, México

\_\_\_\_\_ (2010) Recomendación 022, México

\_\_\_\_\_ (2010) Recomendación 023, México

\_\_\_\_\_ (2010) Recomendación 050, México

\_\_\_\_\_ (2010) Recomendación 077, México

\_\_\_\_\_ (2011) CNDH, Recomendación 029, México

\_\_\_\_\_ (2012) Recomendación No. 1 VG/2012, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011, en Chilpancingo, Guerrero, México.

\_\_\_\_\_ (2012) CNDH, Recomendación 010, México

\_\_\_\_\_ (2012) Recomendación 073, México

\_\_\_\_\_ (2013) Recomendación 078, México

\_\_\_\_\_ (2013) Recomendación 080, México

\_\_\_\_\_ (2016) “Reporte de la CNDH entorno a los hechos y circunstancias en las que julio César Mondragón Fontes, normalista de Ayotzinapa, fue privado de la vida”, 11 de julio de 2016.  
URL: [http://www.cndh.org.mx/Caso\\_Iguala](http://www.cndh.org.mx/Caso_Iguala)

\_\_\_\_\_ (2016b) “Palabras del Lic. Luis Raúl González Pérez, presidente de la CNDH, y del maestro José T. Larrieta Carrasco, titular de la oficina especial del caso Iguala, al dar a conocer el reporte sobre la posible participación de elementos de la policía municipal de Huitzaco y de dos agentes de la policía federal en la desaparición de los normalistas que viajaban en el Autobus 1531, ocurrida en el “puente del chipote” de Iguala, el 26 de septiembre de 2014”, 14 de abril de 2016.  
URL: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Participacion/20160414.pdf>

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (2016) Informe Ayotzinapa II: avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, México

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2015) “Boletín de Prensa Núm. 276/15: Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 669 homicidios”, México, Gobierno de la República.

\_\_\_\_\_ (2014) Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2014. México, Gobierno de la República.

Partido de la Revolución Democrática (2015), *Contribuciones al estudio y combate del fenómeno de la captura del Estado por parte de bandas de la delincuencia organizada, a la luz de la tragedia de Iguala, Informe de la Comisión Especial (Pablo Gómez, presidente. Octavio Cortés y Pablo Franco)*. México.

Presidencia de la República (1995), Exposición de Motivos. Iniciativa de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Archivo del Senado de la República, México.

\_\_\_\_\_ (1994) Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (COSEN), México: Diario Oficial de la Federación con fecha de 16 de abril.

\_\_\_\_\_ (1989), Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994

\_\_\_\_\_ (1983), Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988

\_\_\_\_\_ (1995b), Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000

\_\_\_\_\_ (1996), Iniciativa de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada

\_\_\_\_\_ (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006

\_\_\_\_\_ (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012

\_\_\_\_\_ (2008), Iniciativa de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Archivo del Senado de la República, México.

\_\_\_\_\_ (2010), Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Archivo del Senado de la República, México.

\_\_\_\_\_ (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Archivo del Senado de la República, México.

\_\_\_\_\_ (2014) Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los Artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de diciembre de 2014, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México

Procuraduría General de la República (2016). Informe caso Ayotzinapa, México.

\_\_\_\_\_ (2015) Respuesta a solicitud de acceso a la información pública: funcionarios públicos detenidos por vínculos con la delincuencia organizada 2006-2015.

The National Security Archive (2006). “Draft Report Documents 18 years of “Dirty War” in Mexico” [Consultado el 27 de septiembre de 2010]: Disponible en Internet <http://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>

Secretaría de Gobernación, Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas, Fuero Federal 1970 – 2015.

\_\_\_\_\_ (2015) *3er Informe de labores*, México, Gobierno Federal.

\_\_\_\_\_ (2014) *2do Informe de labores*, México, Gobierno Federal.

\_\_\_\_\_ (2013) *1er Informe de labores*, México, Gobierno Federal.

\_\_\_\_\_ SESNSP, CIDE (2014) “Evaluación específica al desempeño del programa U002 “Subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales” 2013-2014. México.

Senado de la República (1986). Proceso Legislativo. Reforma al Código Penal Federal 10/01/1986. México, Archivo del Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1986b). Proceso Legislativo. Reforma al Código Penal Federal 17/11/1986. México, Archivo del Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1989). Proceso Legislativo. Reforma al Código Penal Federal 03/01/1989. México, Archivo del Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1992). Proceso Legislativo. Reforma al Código Penal Federal 28/12/1992. México, Archivo del Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1994). Proceso Legislativo. Reforma al Código Penal Federal 10/01/1994. México, Archivo del Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1995) Dictamen, Comisiones Unidad Estudios Legislativos y Gobernación, Iniciativa de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México, Archivo del Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1995) Diario de Debates del Senado de la República. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, Archivo del Senado de la República.

\_\_\_\_\_ (1992). Proceso Legislativo. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada 07/11/1996. México, Archivo del Senado de la República.

White House (1986), National Security Decision Directive #221, 8/04/1986

## Notas periodísticas

Azis Nazif, A. (2009). "El severo deterioro del Estado Mexicano." *Metapolítica* 66.

José Merino, Fierro y Zarkin (2014) "[Michoacán en datos, dos décadas de violencia](#)", *Animal* Político, 21 de enero de 2014.

Parametría (2014). *Ayotzinapa: altos niveles de atención y pocas expectativas de justicia*. Disponible en internet: [www.parametria.com.mx](http://www.parametria.com.mx)

Redacción. "La familia revolucionaria nunca abandona a sus hijos", *Proceso*, 27 de febrero de 1982. <http://www.proceso.com.mx/132942/la-familia-revolucionaria-no-abandona-a-sus-hijos>

Perfil. "Gustavo Carvajal político de la vieja guardia", *El Universal*, Disponible en internet: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/25/perfil-gustavo-carvajal-politico-de-la-vieja-guardia>.

Redacción. "El notario que certificó a policías de Nochixtlán es exfuncionario de la Secretaría de Seguridad", *Animal* político, 2 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/08/notario-que-certifico-policias-nochixtlan-es-ex-funcionario-federal/>.

Redacción. “Regaló la vida a otros, dice el hermano de Gonzalo Rivas tras recibir la medalla Belisario Domínguez”, *Animal Político*, 24 de noviembre de 2016: <http://www.animalpolitico.com/2016/11/gonzalo-rivas-belisario-dominguez/>

Juan Jesús Aznarez “Mario Ruiz Massieu, ex fiscal general de México se suicida en Estados Unidos”, *El País*, 16 de septiembre de 1999, [https://elpais.com/diario/1999/09/16/internacional/937432818\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/09/16/internacional/937432818_850215.html)

Homero Campa y Carlos Puig. “Se confirma en Estados Unidos que el jefe militar de Veracruz conocía la identidad de los agentes”, *Proceso*, 23 de noviembre de 1991: <http://www.proceso.com.mx/158256/se-confirma-en-estados-unidos-que-el-jefe-militar-de-veracruz-conocia-la-identidad-de-los-agentes>

Verónica Espinosa “Cazadores desaparecidos en Zacatecas ¿Dónde están? ¿Qué les ocurrió?”, *Proceso*, 18 de febrero de 2013: <http://www.proceso.com.mx/334025/cazadores-desaparecidos-en-zacatecas-donde-estan-que-les-ocurrio>

“Extracto. Recuerdos Debates Presidenciales México, 1994-2000-2006”, 13 de mayo de 2012, [consultado el 16 de diciembre de 2017]: <https://www.youtube.com/watch?v=G4ofGmjXt5w>

Alejandro Domínguez, “Pide Godoy que PGR encabece lucha en Michoacán”, *Milenio*, 16 de enero de 2014. Disponible en internet: [http://www.milenio.com/politica/Godoy-PGR-encabece-Michoacan-autodefensas-ex-gobernador-Leonel-Godoy\\_0\\_227977507.html](http://www.milenio.com/politica/Godoy-PGR-encabece-Michoacan-autodefensas-ex-gobernador-Leonel-Godoy_0_227977507.html)

Sergio Ocampo, “Matan policías a dos estudiantes al desalojar un bloqueo carretero”, *La Jornada*, Martes 13 de diciembre de 2011: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/13/politica/002n1pol>

Redacción. “liberan a policías acusados de asesinar a estudiantes de Ayotzinapa”, *Animal Político*, 23 de abril de 2013: <http://www.animalpolitico.com/2013/04/liberan-a-policias-acusados-de-asesinar-a-estudiantes-de-ayotzinapa/>

Marcos Muedano “Caen procurador y titular de SSP en Guerrero”, *El Universal*, 13 de diciembre de 2011: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/815910.html>

Redacción. “Giran 10 órdenes de aprehensión contra funcionarios por caso Ayotzinapa”, *Animal Político*, 27 de febrero de 2012: <http://www.animalpolitico.com/2012/02/giran-10-ordenes-de-aprehension-contra-funcionarios-por-caso-ayotzinapa/>

Redacción. “Ex Procurador de Guerrero se ampara”, *Animal Político*, 27 de febrero de 2012: <http://www.animalpolitico.com/2012/02/ex-procurador-de-guerrero-se-ampara/>

Redacción, “De 38 detenidos por Michoacanazo, 37 libres” *El Universal*, 28 de septiembre de 2010. Disponible en internet: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/712154.html> (Consultado el día 27 de septiembre de 2017).

Mauricio Torres. “Abarca y otros 7 ediles detenidos en un año por nexos con el narco”. CNN en español. Consultado en internet, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/01/08/abarca-y-otros-7-alcaldes-detenido-en-un-ano-por-nexos-con-el-crimen>

Redacción. “Mando único cumple seis años sin aprobarse”, *Animal Político*, 15 de junio de 2016: <http://www.animalpolitico.com/2016/06/mando-unico-cumple-6-anos-sin-aprobarse-mil-200-municipios-siguen-sin-policias/>

Dinorath Mora, “Policía de Pachuca transfiere mando al estado”, *El Universal*, 6 de octubre de 2010, Disponible en Línea <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/714139.html>.

Redacción, "A seis años, Mando Único opera sólo en 17.5% de los municipios", *El Universal*, 8 de enero de 2016: Disponible en Línea: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/01/8/seis-anos-mando-unico-opera-en-175-de-municipios>.

Fernando Hernández, y Alejandro Guerrero, "Firman los alcaldes de seis municipios el Mando Único y ceden el control de la policía al gobierno estatal", *El Sur de Acapulco*, 8 de mayo de 2014, Disponible en línea: <http://suracapulco.mx/1/142066/>

"Murillo Karam cierra el caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa", 27 de enero de 2015, [https://www.youtube.com/watch?v=teldlfwGX\\_c&t=1364s](https://www.youtube.com/watch?v=teldlfwGX_c&t=1364s) (consultado el 26 de abril de 2017).<sup>1</sup>

Redacción. "Cronología: a dos años de la desaparición de los 43 normalistas", *Excelsior*, 26 de septiembre de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/26/1119038>

Rubén Martín "Ayotzinapa: fue el Estado", *El Economista*, 24 de octubre de 2014. Hector Schamis "Fue el Estado", *El País*, 24 de octubre de 2014. Juan Pablo Becerra "Ayotzinapa: sí, de muchas maneras sí #FueElEstado" *Milenio*, 10 de noviembre de 2014.

Thomas L. Friedman "How Mexico Got Back in the Game", *New York Times*, 23 de febrero de 2013: <http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html>

Michael Crowley "Mexico's New Mission", *Time*, 24 de febrero de 2014: <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2165465-1,00.html>

Redacción. "Padres de los normalistas emplazan al gobierno a presentar a los 43 desaparecidos" *Animal Político*. 23 de octubre de 2014. [http://www.animalpolitico.com/2014/10/inicia-protesta-unaluzporayotzinapa/](http://www.animalpolitico.com/2014/10/inicia-protеста-unaluzporayotzinapa/)

Redacción. "Iguala no es el Estado Mexicano". *El Universal*, 7 de noviembre de 2014, Disponible en línea: [http://multimedia.eluniversal.com.mx/n\\_audios/html/audio36066.html](http://multimedia.eluniversal.com.mx/n_audios/html/audio36066.html).

Redacción "Peña divide a la Ibero, lo despiden con abucheos y protestas", *Animal Político*, 11 de mayo de 2012, <http://www.animalpolitico.com/2012/05/peña-divide-a-la-ibero-lo-despiden-con-abucheos-y-protestas/>

Rafael Robledo "Ayotzinapa acapara búsquedas en la web" *El Universal*, 29 de diciembre de 2014.

Arteaga, Álvarez y Badillo "¿Qué cumplió Peña del primer acuerdo con papás de los 43?" *Milenio*, 24 de septiembre de 2015: [http://www.milenio.com/politica/reunion\\_Peña\\_papas\\_normalistas-normalistas\\_desaparecidos-caso\\_Ayotzinapa\\_0\\_597540387.html](http://www.milenio.com/politica/reunion_Peña_papas_normalistas-normalistas_desaparecidos-caso_Ayotzinapa_0_597540387.html)

Audio. "#Fue el Estado. Intervención y activismo en el espacio público" *El Modernísimo*, 22 de febrero de 2015. <https://elmodernisimo.wordpress.com/2015/02/22/paint-it-white-fueleestado-activismo-en-el-espacio-publico/>

Redacción, "Las 10 claves del homicidio de la alcaldesa de Temixco, quien duró un día en el cargo", *Animal Político*. 6 de enero de 2016. <http://www.animalpolitico.com/2016/01/las-10-claves-del-homicidio-de-la-alcaldesa-de-temixco-que-duro-un-dia-en-el-cargo/>

"Comunicado de Prensa" 6 de enero de 2016. *Gobierno Municipal de Cuernavaca*; <http://www.cuernavaca.gob.mx/?news=comunicado-de-prensa-2>

Redacción, "Aprueba Congreso de Morelos juicio político contra Cuauhtémoc Blanco" *Excelsior*, 16 de diciembre de 2016: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/16/1134693>

Brito, Jaime “Cuauhtémoc Blanco insiste en echar abajo el Mando Único; Corte admite controversia, 27 de febrero de 2017, *Proceso*. Disponible en el línea: <http://www.proceso.com.mx/476013/cuauhtemoc-blanco-insiste-en-echar-mando-unico-corte-admite-controversia>

Jorge Monroy, “Sin fecha, para procesar el Mando Mixto en Diputados”, *El Economista*, 22 de marzo de 2017, Disponible en Línea: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/03/22/sin-fecha-procesar-mando-mixto-diputados>

## Anexos

### 1. *Policías en México por entidad federativa 1926 – 1928*

Tras la promulgación de la Constitución de 1917, el sistema nacional de seguridad pública se descentralizó. Incluso los presidentes municipales de los Ayuntamientos del entonces Distrito Federal contaron con la atribución de designar jefes de policía pero compartiendo esta atribución con el presidente de la República<sup>144</sup>. No fue sino hasta la creación del Departamento del Distrito Federal cuando se centralizó por entero su administración pública recayendo en el presidente.

En cuanto a las entidades federativas de la República, estas habían logrado obtener autorización del Congreso de la Unión para conformar sus propias fuerzas de seguridad. Los archivos disponibles del Senado de la República en materia de seguridad pública permiten observar que, desde 1917, el grueso de los gobernadores de las entidades federativas, principalmente Sonora, Puebla, Hidalgo, Veracruz, Tlaxcala, Estado de México y Durango, solicitaron al Congreso de la Unión autorización para conformar fuerzas públicas

---

<sup>144</sup> El primer marco normativo a este respecto fue la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales* del 13 de abril de 1917 que, en su artículo 45 señalaba: “El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal”; y el artículo 46: El gobierno político y la administración de cada uno de los municipios del Distrito Federal y territorios de la federación, estarán a cargo de un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa”. En materia de seguridad pública, el artículo 38 la concebía como una función “a cargo de los ayuntamientos respectivos... a estos corresponde nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñen, hecha excepción de la policía de la Ciudad de México y la de la población que será la cabecera de cada territorio, las que dependerán del respectivo gobernador, siendo éste quien nombre y remueva libremente a las personas que la integren, aunque los sueldos de ellas sean cubiertos con fondos municipales” En el artículo 39 se disponía la posibilidad de remover al Inspector General de Policía en el Distrito Federal sólo con la aprobación del Presidente de la República. *Revista de Administración Pública* 61-62 (México: INAP).



para afrontar el bandolerismo y diversas revueltas sociales propias de sus entidades federativas. Mientras que los gobernadores de Hidalgo o Durango, por ejemplo, pedían al Congreso de la Unión autorización para conformar fuerzas de seguridad pública para mantener, en general, la paz social y el orden, los ejecutivos locales de entidades como Sonora o Puebla añadían a sus exposiciones de motivos la existencia de sublevaciones y/o resistencias peculiares en sus territorios. En el caso de Sonora:

“La reciente sublevación de la tribu yaqui, que a pesar de todos los esfuerzos conciliadores del Gobierno, se ha lanzado otra vez a la lucha, emprendiendo nuevamente sus antiguas correrías y ejecutando actos salvajes de destrucción y exterminio, mantiene substraída a toda actividad, una gran porción, quizás la más rica y productiva del Estado y en una continua y justificada zozobra a todos los habitantes, principalmente a los que residen en los campos o pequeños poblados” (Archivo del Senado, Seguridad Pública, 1917).

De igual forma, en todas las solicitudes enviadas por los Gobernadores de algunas de las principales entidades federativas del país entre 1917 y 1920, se argumentaba la necesidad de fuerzas locales ya sea para quitarle al ejército federal la carga de resguardar la seguridad pública, permitiéndole concentrarse en sus actividades prioritarias de carácter nacional, o bien enfatizando la incapacidad de la federación a la hora de procurar la seguridad pública en las localidades del país. Esto último fue argumentado por el Gobernador de Puebla, Alfonso Cabrera en su solicitud para conformar un cuerpo de seguridad pública de hasta 5,000 hombres:

“Los fines militares perseguidos por las fuerzas de la Federación tienen siempre un carácter de generalidad que les impide atender debidamente las necesidades especiales de los Estados. Por otra parte, la frecuente renovación de jefes que, por razones de carácter político o militar puede ser necesaria, hace que éstos, con frecuencia pierdan de vista las condiciones propias del lugar, o tarden algún tiempo en darse cuenta de ellas, y aún muchas veces no están en actitud de tomar medidas oportunas para prestar garantías a los habitantes de las ciudades, dado que es de más urgencia y de más importancia para ellos la continuación de un plan general de operaciones en vez de permanecer activos por atenciones de carácter local” (Archivo del Senado, Seguridad Pública, 1917).

Serie de solicitudes ante las que el Primer Jefe de la Revolución y presidente de México, Venustiano Carranza, se opuso en forma enérgica, al igual que el Senador José I. Lugo, quien, en el debate parlamentario sobre esta cuestión en diciembre de 1917 enfatizó los inconvenientes de autorizar la creación de fuerzas de seguridad pública en las entidades federativas, tanto para el poder central como para la ciudadanía de diversas localidades que podría verse coaccionada y coartada en sus derechos políticos por cuerpos de

“seguridad” que no procurarían combatir el “bandolerismo” y las revueltas tanto como participar activamente en la disputa por el poder político y las posiciones gubernamentales a nivel local:

“A primera vista se advierte que esto sería peligroso para el ejercicio de las prácticas democráticas en ese Estado; toda fuerza armada es instrumento de tiranía y especialmente en estas circunstancias, cuando pretendemos consolidar las conquistas de la Revolución; el Ciudadano, el Municipio quedarán cohibidos para desenvolverse libremente y por ende, si se consigue la paz en el Estado, será la paz de los sepulcros” (Archivo del Senado, Voto particular del Senador José I. Lugo, 1917)

Pocos años más tarde, en la década de 1920, ya se estaban presentando en el Congreso Iniciativas de Ley cuyo objetivo era derogar las autorizaciones antes descritas. Los casos más emblemáticos fueron los de Puebla y Veracruz. Tanto en uno como en otro se argumentaba que la pacificación había concluido y, por lo tanto, debían de disolverse estos cuerpos de seguridad pública. También se hizo alusión a los excesos cometidos por los gobernadores en turno en la conducción de estos cuerpos<sup>145</sup>.

A este respecto, el caso de Veracruz muestra el mecanismo causal a partir del cual el Gobernador de la entidad pudo organizar una fuerza de seguridad pública que le permitió *ejecutar la represión constitucionalizada* con todos los beneficios que ese poder político acarreó, principalmente persecución de enemigos políticos, intervención en elecciones municipales y sustitución de autoridades locales a través de las llamadas Juntas Administrativas. Conforme a lo argumentado por el Diputado por Veracruz Primitivo Valencia, promotor –el 5 de noviembre de 1925- de la revocación de la autorización para conformar fuerzas de seguridad en su entidad:

“El gobierno del Estado de Veracruz ha venido usando de la autorización concedida por decreto del 2 de diciembre de 1918, durante siete años, y a la fecha sigue manteniendo hombres equipados en pie de guerra, a los que se llama Guardia Civil del Estado (...) en realidad, la referida Guardia sólo está sirviendo para entronizar en el mismo Estado la peor de las tiranías (...) con un grave recargo en el Presupuesto Local (...) En esas circunstancias, el sostenimiento de la Guardia Civil en el Estado, es no sólo dispendiosa y perjudicial para el Erario y eficiencia administrativa del mismo sino que se hace odiosa a sus habitantes, y peligrosa para el Gobierno Federal (...) La Guardia Civil sólo sirve al General

---

<sup>145</sup> Salta a la vista que las Iniciativas de Ley daten de 1921 – 1922; que seis años más tarde hayan sido retomadas en el pleno del Senado y, finalmente, hayan sido devueltas a la Cámara de Diputados por considerarse extemporáneas. Esto indicaría –como se dice coloquialmente- que estas Iniciativas de Ley, cuyo objetivo era derogar la autorización de los ejecutivos locales para conformar fuerzas de seguridad pública en sus respectivas entidades, se mantuvieron en la “congeladora” en el Senado de la República por un sexenio, siendo al final desechadas por los Diputados.

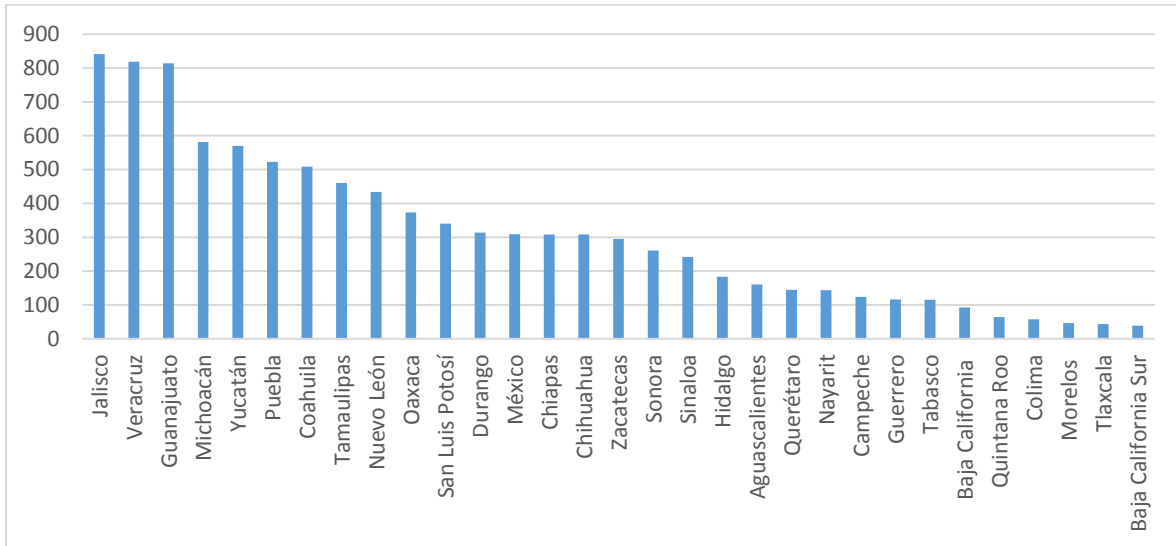
Heriberto Jara, Gobernador Constitucional del Estado para adquirir un ilimitado poder político, contra toda ley, y del cual usará para fines que por ahora él y sus incondicionales conocen. Sólo para actos políticos de poder es usada actualmente la guardia, y así, se le ve intervenir siendo el instrumento de fuerza para deponer los honorables Ayuntamientos Constitucionales y mantener las odiosas y antidemocráticas Juntas de Administración Civil. Escoltas de la Guardia Civil son las que pasean por el territorio del Estado ahitos de impunidad a los corifeos políticos del C. Gobernador, que con el nombre de Visitadores de Administración y pagados por el Erario Local, sólo se dedican a preparar distritos electorales en aras del más escandaloso futurismo” (Archivo del Senado, Seguridad Pública, 1925).

Cuatro días después de que el Diputado Valencia enviara su solicitud al Senado, el Gobernador de Veracruz, General Heriberto Jara, envió un escrito al Senado, defendiendo la autorización expedida en 1922 por el Congreso de la Unión y descalificando lo argumentado por Valencia: “Sólo de una maraña ideológica que tiene metida en la cabeza el Ciudadano Dip. Valencia, puede haber surgido (sic) una doctrina contraria” (Archivo del Senado, 1925). Pocos días después, tanto Valencia como adeptos de Jara enviaron escritos al Senado. En cuanto a lo primero, Valencia envió una nota del periódico veracruzano “El Dictamen” donde se informa del amparo promovido por el Diputado Local Arnulfo Villegas, quien formaba parte de la Comisión para esclarecer el asesinato del Diputado Local Francisco J. Moreno, el 14 de septiembre de 1925, en el Palacio de Gobierno. Crimen que, entre los sospechosos, tenía al General Jara. En la medida en que el Diputado Villegas fue avanzando en el esclarecimiento del asesinato del Diputado Moreno, se fraguó su juicio de desafuero, argumentando que estaba desempeñando mal su trabajo. En cuanto a lo segundo, diversos Presidentes Municipales y de las llamadas Juntas Civiles – Administrativas, enviaron al Senado escritos donde expresaron su rechazo a la propuesta de Valencia de derogar la autorización para conformar fuerzas de seguridad pública en Veracruz. El Senado acabó desechando la solicitud del Diputado Primitivo Valencia.

Para los años treinta del siglo XX, ya existían cuerpos de policía en todos los Estados del país, siendo el Distrito Federal el más importante tanto en número de policías -que en 1926 fueron 4,930, en 1927 3,921 y en 1928 3,920-, como en policía por habitante, 1 por cada 310 capitalinos. No obstante, en cantidad de Jefes Policiacos, encabezaban la lista Estados como Jalisco y Veracruz mientras que, en número de agentes de policía por cada Jefe Policiaco, nuevamente entidades como el Distrito Federal pero también Quintana Roo,

Aguascalientes, Sonora y Tamaulipas presentaban mayores cantidades de policías por cada Jefe

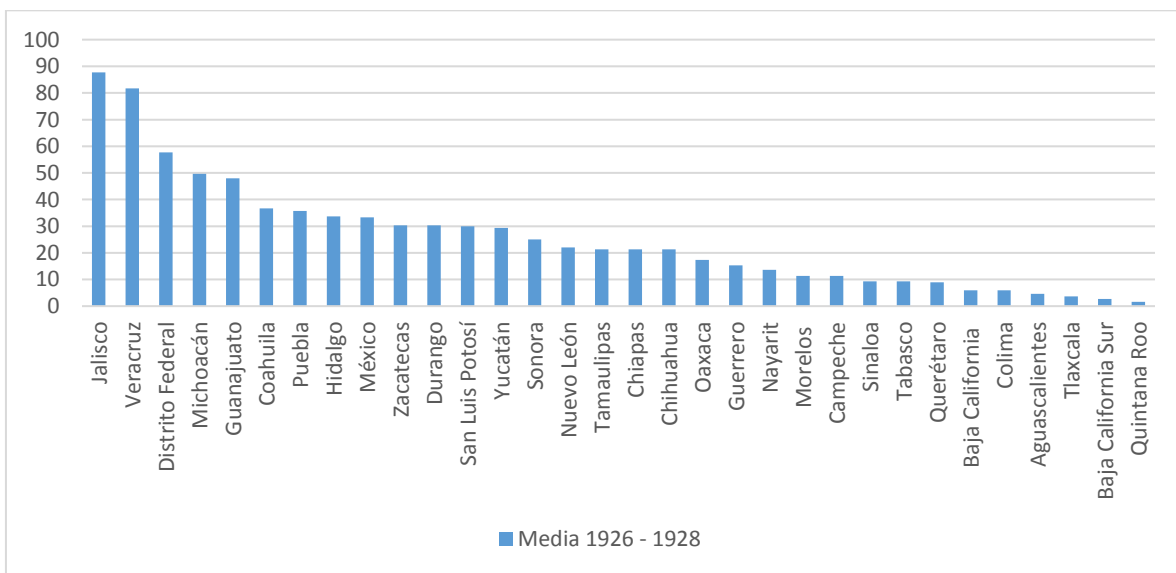
**NÚMERO DE POLICÍAS POR ENTIDAD FEDERATIVA 1926 – 1928 (SIN INCLUIR AL DISTRITO FEDERAL)**



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Anuario Estadístico 1930. México

No obstante, la Capital de la República no contaba con el mayor número de Jefes de Policía para aquella época. Estados como Jalisco o Veracruz la rebasaban y Estados como Michoacán o Guanajuato tenían el mismo número.

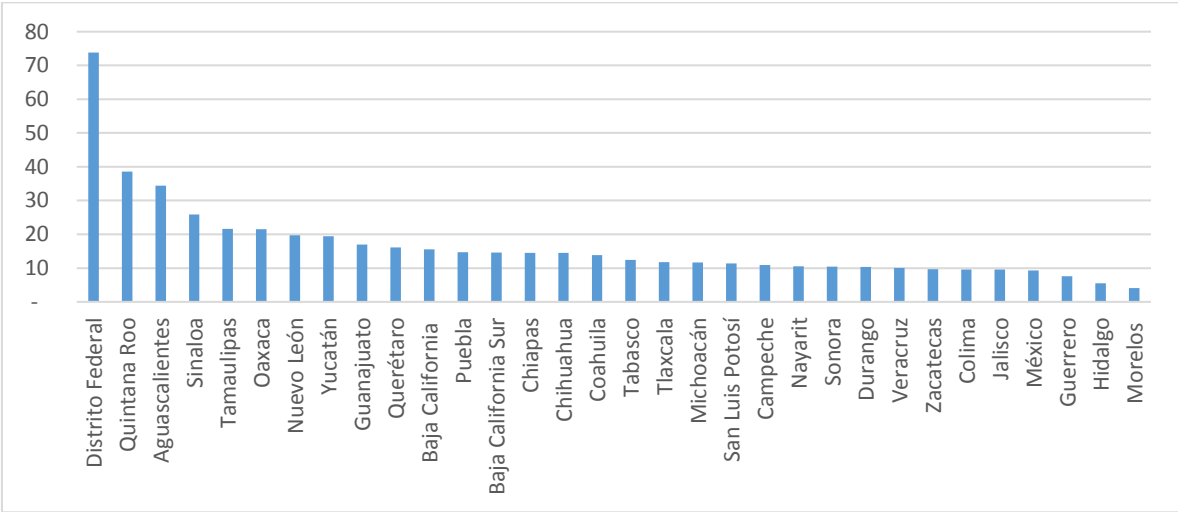
**MEDIA DE NÚMERO DE JEFES DE POLICÍA POR ENTIDAD FEDERATIVA 1926 – 1928**



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Anuario Estadístico 1930. México

Ahora bien, en cuanto al número de agentes de policía por cada jefe policiaco, el Distrito Federal encabezó las cifras pues por cada jefe había en promedio 76 agentes o gendarmes. Le seguían Quintana Roo con casi 40 agentes-gendarmes por Jefe Policiaco, Aguascalientes con 35, Sinaloa con 25 y Tamaulipas con 22. De ahí en fuera, el resto de los Estados contaba con grupos de 10 a 20 policías por cada Jefe Policiaco. La media nacional era de 17 policías por cada jefe.

MEDIA DE NO. DE AGENTES DE POLICÍA POR CADA JEFE 1926 – 1928

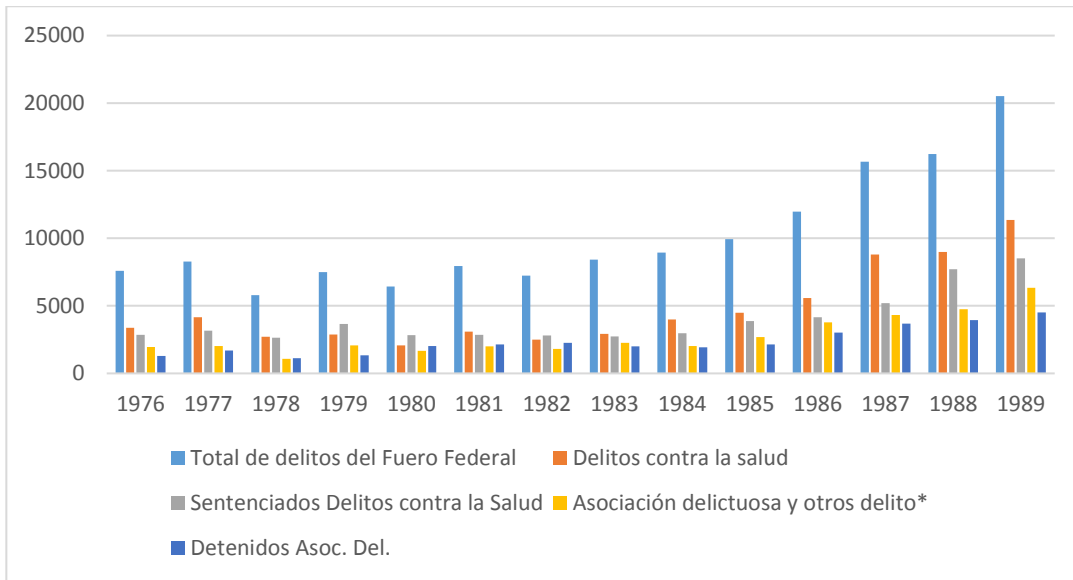


Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Anuario Estadístico 1930. México

2. *Detenidos y sentenciados por delitos contra la salud y asociación delictuosa 1978 - 1989*

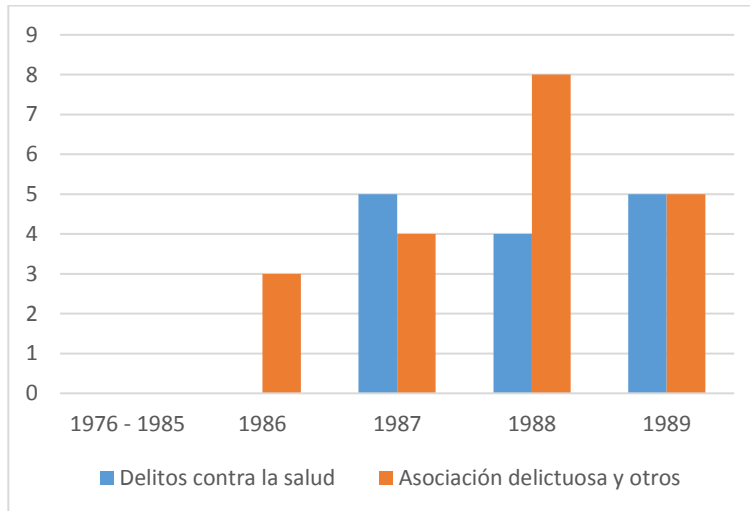
Toda la serie de cambios penales de mediados de los años ochenta durante el sexenio de Miguel de la Madrid no fueron meramente discursivos sino que tuvieron implicaciones en términos de incremento del número de procesados por delitos contra la salud y asociación delictuosa, tal como se muestra a continuación.

PRESUNTOS DELINCUENTES REGISTRADOS EN LOS JUZGADOS PENALES DEL FUERO FEDERAL 1978 – 1989



\*Tentativas, portación de armas prohibidas, derechos de autor, juegos ilícitos, internación ilegal de migrantes, etc. Fuente: INEGI, Cuaderno de estadísticas de seguridad y orden público, Tomo 1. México, 1994

DELINCUENTES JUZGADOS EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA



Fuente: INEGI, Cuaderno de estadísticas de seguridad y orden público, Tomo 1. México, 1994

3. Algunos casos de violaciones a derechos humanos por fuerzas de seguridad federales (policías y fuerzas armadas) durante la “guerra contra la delincuencia” (2007-2012)

El día 11 de julio de 2010, aproximadamente a las 09:30 horas, elementos de la Policía Federal pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, con motivo de

una denuncia anónima, ingresaron a un domicilio en Tepic, Nayarit, lugar en el que se encontraba la víctima única, con la intención de cobrar una cantidad de dinero que le debían por haber arreglado mecánicamente varios vehículos. Tanto el quejoso principal como la víctima señalaron que los elementos de la Policía Federal no mostraron documento alguno emitido por autoridad competente que justificara su presencia; La víctima señaló que fue golpeado al momento de su detención, precisando que una vez que estaba tirado en el piso le dieron una patada en la cara, lo que provocó que perdiera algunos de sus dientes; después lo subieron a un vehículo, donde permaneció vendado de los ojos y esposado para ser trasladado al aeropuerto y ser llevado en avión a las instalaciones de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), en la ciudad de México, en donde fue presentado ante los medios de comunicación como miembro de la delincuencia organizada (CNDH, 2011).

El mismo patrón puede observarse en una queja por cateo de la Policía Federal el 18 de agosto de 2009 en el rancho denominado Los Olivos ubicado en la ciudad de Maravatío Michoacán, donde se señala que elementos de esta corporación golpearon y torturaron a la víctima única con la intención de que esta confesara haber cometido diferentes delitos y declarara en contra de diversas personas. Los agentes argumentaron que los golpes se debieron a que la víctima opuso resistencia; no obstante, los peritos de la CNDH acreditaron lesiones físicas que correspondían a los actos de tortura narrados por la víctima.

[La víctima] manifestó que el 18 del mes y año citados, se encontraba en el rancho Los Olivos, propiedad de su tío, y vio que elementos de la Policía Federal habían ingresado a ese lugar, quienes al percatarse de su presencia lo detuvieron, cubriéndole inmediatamente el rostro con su propia camiseta y comenzaron a golpearlo al mismo tiempo que le hacían varias preguntas. Posteriormente lo llevaron al interior de una de las habitaciones de ese rancho donde de nuevo lo golpearon, le amarraron las manos atrás de la espalda con una sábana, le introdujeron su pañuelo en la boca y agua por la nariz durante un minuto, situación que se repitió en tres ocasiones; más tarde le cubrieron la nariz y a la boca con una bolsa de plástico y finalmente lo hincaron, le echaron la cabeza hacia atrás y con la mano abierta le dieron varios golpes, preguntándole todo ese tiempo por las armas y su participación en los homicidios de varios policías federales (...) cuando lo dejaron de golpear lo subieron a un vehículo y lo trasladaron a las instalaciones de la SIEDO (CNDH, Recomendación 023, 2010).

Esto mismo le ocurrió a otra persona en el año 2012, según la CNDH, acompañada de un testigo en una gasolinera ubicada en el kilómetro 147 de la carretera México-Querétaro; después de limpiar el parabrisas y revisar el nivel de las llantas del automóvil en

que viajaban, vieron cómo arribaron elementos de la Policía Federal, quienes de forma repentina los comenzaron a perseguir detonando sus armas de fuego, sometiendo a la víctima única (V1). Ante esto, el testigo (T1) acudió al hermano de la víctima o quejoso (Q1), para informarle de lo sucedido, mismo que se trasladó a las oficinas de la Policía Federal ubicadas en San Juan del Río, Querétaro, para saber del paradero de su hermano y, después, a las oficinas del Agente del Ministerio Público del fuero local, donde lo encontró en un estado de salud grave:

Q1 le colocó una chamarra a V1; sin embargo, éste le solicitó que se la quitara, debido a que aumentaba el dolor que sentía en el cuerpo y en el estómago; posteriormente, el quejoso observó que su hermano tenía lesiones en el rostro y la cabeza; además de que comenzó a vomitar y a perder el control de esfínteres. Debido a que el estado de salud de V1 se deterioró, fue trasladado para su atención al Hospital General de San Juan del Río. Así las cosas, a las 15:30 horas del 21 de junio de 2012, V1 rindió su declaración, en la cual negó su participación en el robo del vehículo que se le imputaba y precisó que había sido detenido por cuatro elementos de la Policía Federal, quienes lo tiraron al suelo y le pegaron con los pies en diversas partes del cuerpo. V1 refirió ante la autoridad ministerial que después de su detención los elementos de la Policía Federal lo trasladaron a las instalaciones de su corporación, donde lo continuaron golpeando e interrogando, por lo cual presentó una denuncia de hechos; sin embargo, ya no pudo continuar declarando, en virtud de que su estado de salud se deterioró. El 27 de junio de 2012, V1 perdió la vida, indicándose como causa inmediata de su muerte politraumatizado secundario a múltiples contusiones en cráneo, tórax y abdomen (CNDH, Recomendación 078, 2013).

Sin embargo, los abusos de las corporaciones federales durante la guerra contra el narcotráfico palidecen frente a los de elementos del Ejército Mexicano y la Marina, documentados por la CNDH, que van desde uso excesivo de la fuerza física, tortura, y abuso sexual hasta cateos y detenciones ilegales en la madrugada, como el 1 de marzo de 2009 en el municipio de la Unión de Isidoro Montes de Oca, Estado de Guerrero, donde elementos de la SEDENA habrían irrumpido en un domicilio, sometiendo, golpeando gravemente (hasta poner en riesgo su vida) e interrogando a la víctima única, para posteriormente ponerlo a disposición del Agente del Ministerio Público de la Federación en Acapulco (CNDH, Recomendación 019, 2009). Esto mismo ocurrió en Nuevo Laredo, Tamaulipas, el 4 de junio de 2010, donde elementos de la SEMAR irrumpieron en un domicilio, torturando a la víctima única para que confesara pertenecer a un grupo de la “delincuencia organizada” (CNDH, Recomendación, 010, 2012). De igual forma, en Manzanillo, el día 20 de enero de 2011, marinos irrumpieron en un domicilio:

[La esposa de la víctima única expresó que] en la madrugada, escuchó en su domicilio fuertes ruidos, por lo que despertó a su esposo [V1], quien se levantó y gritó “quien quiera que sea, no disparen,



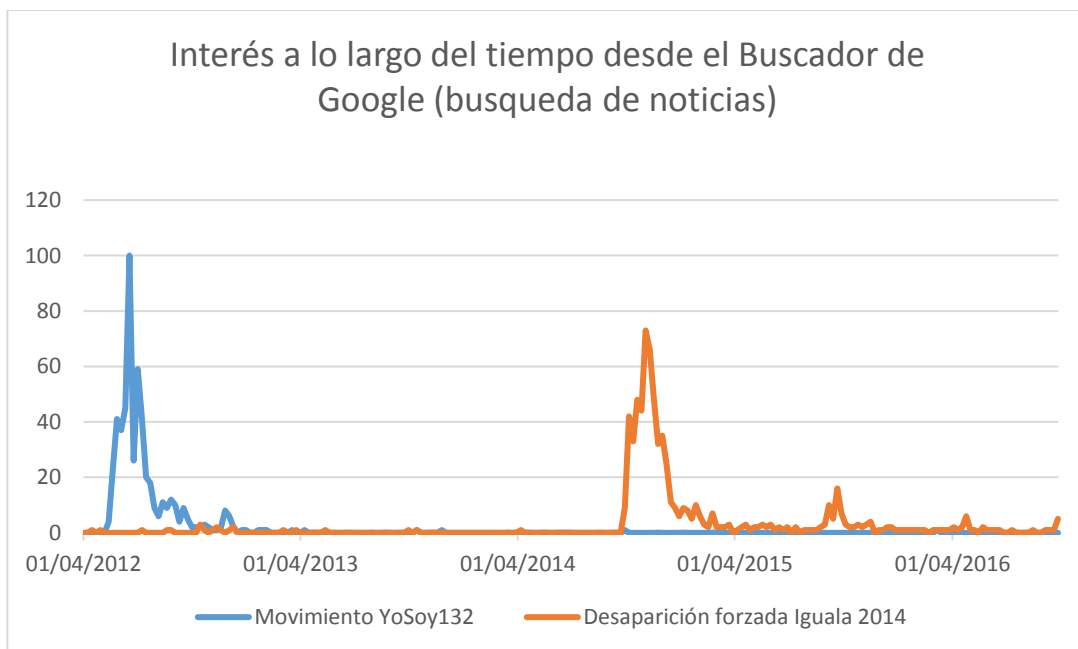
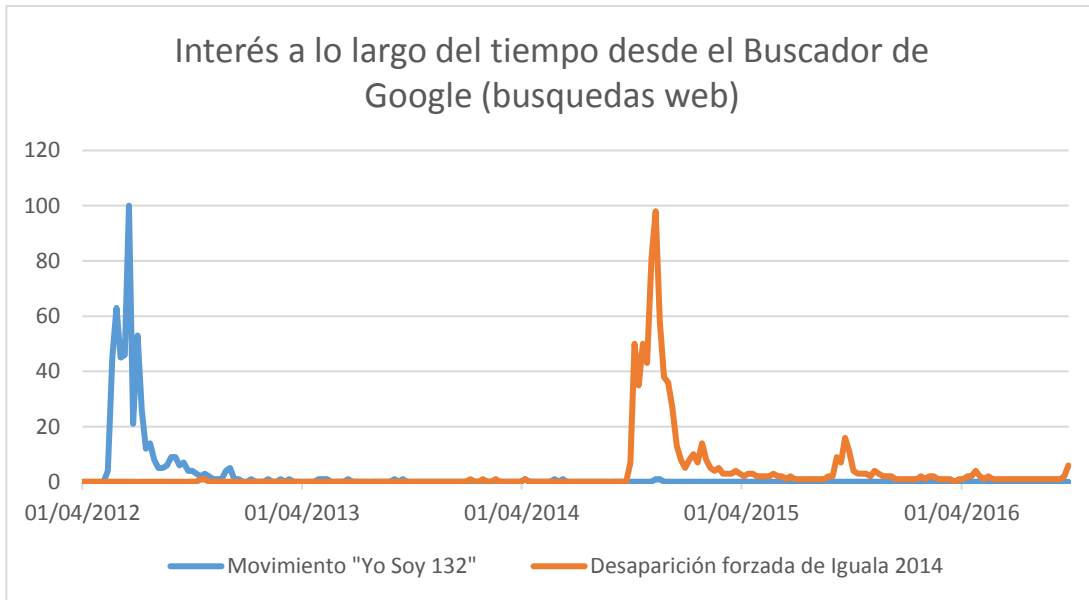
tengo hijos pequeños”, debido a que **pensaba que se trataba de personas involucradas con el crimen organizado**. Posteriormente, ingresaron a su domicilio alrededor de 25 personas que dijeron ser fuerzas especiales de la Armada de México, quienes tiraron al piso a V1 y lo esposaron, poniéndole una capucha mientras él se encontraba en ropa interior. Enseguida, su hijo V3, de cuatro años de edad, al llorar de miedo fue arrojado fuertemente por uno de los sujetos hacia una cama y él preguntó “¿me vas a matar?” (...) la V1 fue trasladado a las instalaciones de la Sexta Región Naval del puerto de Manzanillo, lugar en el que fue torturado, y posteriormente lo trasladaron a la ciudad de México, en donde, a la fecha de presentación de su queja se encontraba arraigado con imputación de pertenecer al crimen organizado (CNDH, Recomendación 073, 2012, negritas mías).

En Ciudad Juárez, Chihuahua, el 9 de mayo de 2009, elementos del ejército arribaron a un sitio en que se vendían artículos de “segunda mano” y, al ingresar al domicilio, la víctima única tuvo la mala suerte de encontrarse fumando un cigarro de marihuana; los militares llevaron a la víctima a las instalaciones de la Procuraduría General de la República no sin antes haberlo torturado con el fin de que aceptara haber cometido *delitos contra la salud*; debido a las lesiones, la víctima fue trasladada al Hospital General de Ciudad Juárez, donde estuvo internado por algunos días (CNDH, Recomendación 022, 2010). Otro caso de Ciudad Juárez, pero del 21 de enero de 2009, obedeció la misma lógica: dos víctimas que circulaban en un automóvil por la colonia Patria de esa ciudad, fueron detenidos y retenidos tres días, hasta que aparecieron, el 24 de agosto, en las instalaciones de la PGR, golpeados –con signos de tortura- y acusados de posesión de armas y droga (CNDH, Recomendación 050, 2010). De igual forma, el 27 de marzo de 2009, los militares detuvieron un auto a la altura de los poblados La Estancia y Las Mesas en Culiacán Sinaloa, a las 8 am, encontrando dentro del vehículo cajas de madera, un rollo de plástico, papel y tijeras que, resolvieron, servían para empaquetar marihuana; en consecuencia, golpearon y vejaron brutalmente a los tres pasajeros del automóvil (CNDH, Recomendación 077, 2010).

#### 4. *Interés por el Movimiento “Yo Soy 132” y la desaparición de los normalistas en México desde el buscador de internet Google, abril de 2012 – septiembre 2016.*

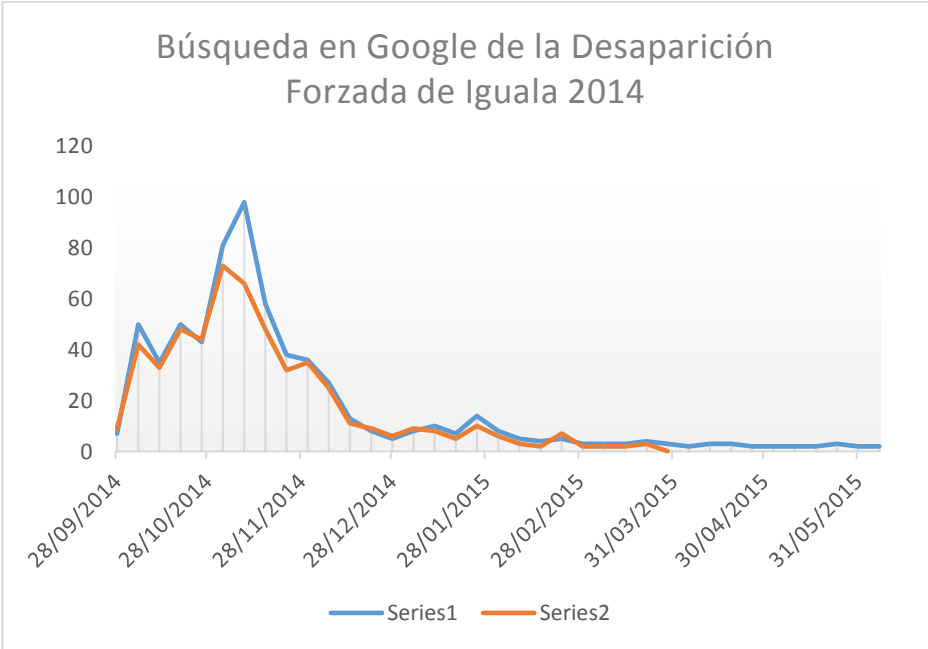
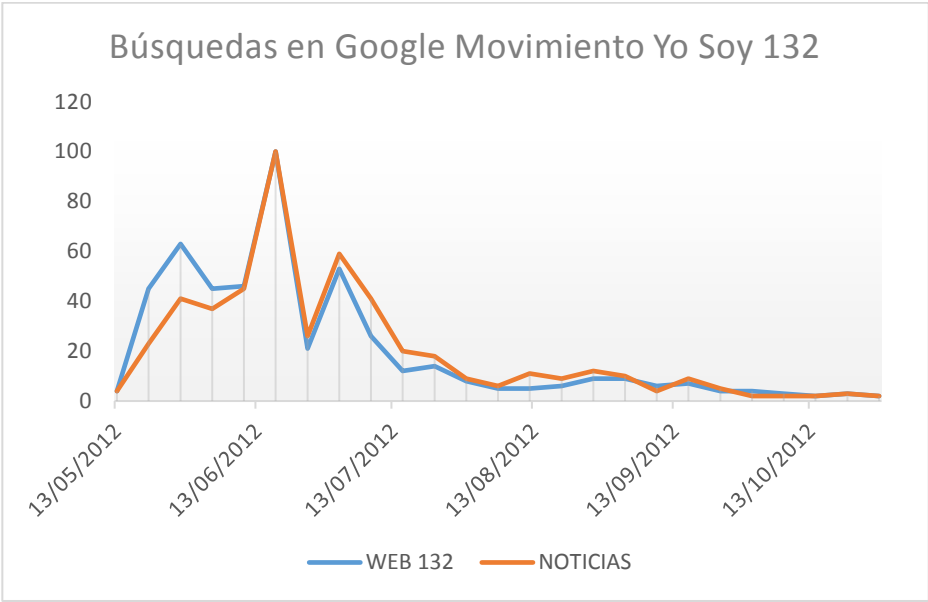
La medición de *Google Trends* constituyen millones de búsquedas que se sintetizan en una escala de 0 a 100 en un lapso de tiempo determinado: “Los números reflejan el interés de búsqueda en relación con el valor máximo de un gráfico en una región y un periodo determinados. Un valor de 100 indica la popularidad máxima de un término, mientras que

50 y 0 indican que un término es la mitad de popular en relación con el valor máximo o que no había suficientes datos del término, respectivamente.



Elaborado a partir de la plataforma y base de datos de *Google trends*: <https://trends.google.com.mx/trends/>. Se seleccionó un intervalo de tiempo desde el 1 de abril de 2012, un mes antes de la formación del Movimiento Yo soy 132, hasta el 30 de septiembre de 2016, a dos años de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa ocurrida el 27 de septiembre de 2014. En términos de ubicación se seleccionó exclusivamente México.

El Movimiento “132” y la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa constituyen dos “temas” delimitados por la plataforma *Google Trend* que condensan miles de palabras relacionadas con ambos y buscadas desde Google. En ambos casos, se forma una especie de campana en el interés de los usuarios de Google que, vista a mayor detalle, nos da los siguientes gráficos:



Elaborado a partir de la plataforma y base de datos de *Google trends*: <https://trends.google.com.mx/trends/>. Se seleccionó un intervalo de tiempo desde el 1 de abril de 2012, un mes antes de la formación del Movimiento Yo soy 132, hasta el 30 de septiembre de 2016, a dos años de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa ocurrida el 27 de septiembre de 2014. En términos de ubicación se seleccionó exclusivamente México. La línea azul o "Series1" se refiere a entradas en el buscador de Google y la línea naranja o "Series2" se refiere a búsqueda de noticias desde Google.

Lo que tienen en común ambos casos es que, tras cumplirse un mes de los eventos, generaron un interés en ascenso; en el segundo mes, un interés máximo y, en el tercer mes un interés en caída para después, llegar a niveles de 1 o menos 1.

## 5. Posicionamientos en el Senado sobre Iniciativa de Policías Estatales Únicas 2014

EN CONTRA	A FAVOR
Roberto Gil Zuarth (Senador del PAN): Intervención de cabildos en Italia no se utiliza de manera punitiva sino proactiva-preventiva en zonas de fuerte presencia criminal. El proyecto presidencial no propone desaparición de poderes en un municipio “infiltrado” sino una revocación de mandato en la que la Federación puede nombrar quién quedaría a cargo.	Tomás Zerón (PGR): La Iniciativa fortalece a los municipios y permite que los elementos estén más cerca de la ciudadanía, impidiendo que las autoridades municipales “pongan pretextos para enfrentar la delincuencia”. Plantea brindar mejores prestaciones al personal policial.
Erubiel Tirado (especialista Universidad Iberoamericana): iniciativa constituye una contrarreforma; puede traer consecuencias en esquemas de intervención de Estados, pues estos no están exentos de corrupción.	Jorge Carlos Hurtado (Secretario Ejecutivo del SNSP): 32 policías únicas permitirán llevar tareas de seguridad a municipios que hoy carecen de una corporación y permitirá enfrentar al crimen organizado. Las policías municipales se han convertido en una “red de información y operación al servicio del crimen”
Enrique Burgos (Senador del PRI): se debe proteger federalismo y municipalismo.	Álvaro Vizcaíno Zamora (Coord. Del Sistema de Desarrollo Policial): La reforma pretende dignificar las policías.
Juan Marco Gutiérrez (exfuncionario federal): marcha preocupante hacia el centralismo, mediante una idea generalizada de un presunto mal desempeño de los municipios	Enrique Francisco Galindo Ceballos (Comisionado de la Policía Federal). La iniciativa dignificaría a las policías, se mejoraría la reputación, eficiencia y eficacia de las instituciones, así como sus servicios de inteligencia y estrategia. Esto blindaría a sus elementos de corrupción, colusión e infiltración. Centrar el mando en una estructura concreta permitiría dotar de la policía que cada municipio necesita.
Angélica de la Peña (Senadora del PRD): Lo que se necesita es hacer todo lo contrario, es decir, fortalecer al municipio.	Rodrigo Medina (Gobernador de Nuevo León): es importante tener un solo método de reclutamiento e incluso una policía nacional; se debe poner atención en los mandos medios y de ahí hacia arriba hasta llegar al gobernador.
Armando Ríos Piter (Senador del PRD): La iniciativa no entiende bien el problema o trata de dar una solución sencilla a un tema de enormes magnitudes.	Graco Ramírez (Gobernador de Morelos): Señaló que se han realizado convenios de mandos coordinados entre el gobierno del Estado de Morelos y algunos de sus municipios pero no han funcionado porque el problema estaba en los mandos municipales, por lo que procedieron a depurar la policía municipal. Se pronunció por la unificación de la policía en el país; se debe ir más allá, con una coordinación regional y no sólo estatal.
Miroslava Ortíz Flores (Causa en Común A.C.): se requieren diferentes alternativas, no se puede recetar sólo un remedio a diferentes males. Es necesario incorporar mecanismos de supervisión civil en las policías.	César Duarte (Gobernador de Chihuahua, PRI): Dispersión de mandos policiacos pulveriza su capacidad de operación en perjuicio de la seguridad ciudadana y en favor de la delincuencia.
Presidentes Municipales: Alcalde de Guadalajara, Ramiro Hernández García (PRI); las policías municipales no son el origen del problema de inseguridad y violencia. Juan Manuel Zepeda Hernández (PRD), Alcalde de Nezahualcóyotl. Cada uno de los municipios posee características y necesidades diferentes que no se resolverán con decisiones generales;	Miguel Ángel Mancera (Jefe de Gobierno de la CDMX, PRD): unidad operativa para la capacitación, equipamiento u planeación es fundamental.
Javier Corral (Senador del PAN): La iniciativa del Ejecutivo tiene respuesta a lo sucedido en Ayotzinapa pero no a lo acontecido en Tlatlaya; La iniciativa pretende responsabilizar a los municipios por la inseguridad y la infiltración del crimen organizado y, sin embargo, los estados también corren el mismo riesgo.	
Alejandro Encinas (Senador del PRD): el mando único convierte al municipio como órgano de carácter administrativo. El modelo de mando único no aborda superar la violación de derechos humanos.	

Elaboración propia. Fuente: Senado de la República, Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia, México, 20, 21 y 22 de enero de 2015.

## Formación y cambios del problema de investigación

A pocos días de los eventos del 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, en que resultaron desaparecidos los normalistas de la Escuela Normal Superior de Ayotzinapa, recién titulado de la licenciatura en ciencia política vi con mucho interés la formación de la célebre sentencia “Fue el Estado” en las manifestaciones populares de la Ciudad de México. ¿Cuándo había estado un concepto de tal envergadura para los politólogos en el centro del debate público? Especialmente en momentos donde la teoría del Estado solía considerarse como una especie de reliquia académica enterrada en los gruesos volúmenes de la obra de Hobbes, Maquiavelo, Weber, Heller, Marx o en la compleja redacción de Poulantzas. De tal forma que me sentí obligado a ir a las manifestaciones en un carácter de observador y no de adepto, puesto que el problema estaba engendrando una crisis política de envergadura.

Cuando ingresé a la maestría, en agosto de 2015, una de mis ideas principales era que estábamos ante una imbricación del crimen organizado con las policías y gobiernos municipales, en este caso, el de Iguala, problema que tenía el potencial de generar una crisis de Estado. Sin embargo, esta noción de “imbricación” era muy parecida a la de “infiltración” que sostenía la PGR. Y esto consistía una empresa prácticamente imposible de investigar: organizaciones como la propia PGR, el GIEI, el EAAF, entre otros han erogado millones de dólares en las investigaciones del caso y, sin embargo, hoy en día siguen existiendo enormes dudas sobre la consistencia en las investigaciones oficiales, marcadas por motivaciones políticas y no criminológicas. Por otra parte, aventurarse a sostener que “había sido el Estado” lo cual significaba -por ejemplo, para periodistas como Anabél Hernández- que “había sido el Ejército”, bajo el encubrimiento de la PGR, la manipulación de pruebas por parte de Zerón, etcétera, era un terreno que se iba a afrontar con la consistencia de las fuentes. Cualquiera sería muy soberbio al pretender competir con las investigaciones del GIEI pagadas, a decir verdad, por el erario público mexicano, mismas que tuvieron un costo de dos millones de dólares o, en aquel entonces, 30 millones de pesos.

Sin embargo, había algo ciertamente interesante en todo esto. Los que se consideraban como crímenes policiales desde el gobierno –eventos aparentemente aislados- tenían un alto impacto en el Estado, como claramente lo mostraba Ayotzinapa. ¿Desde cuándo? ¿Y si se tratase de un patrón de las transformaciones del Estado en materia de seguridad pública?

Con ese hilo conductor en la mente llegué al Archivo del Senado de la República ubicado en la Calle Donceles del Centro Histórico de la Ciudad de México a fines de 2015 y ¿Qué me encontré? Un edificio prácticamente vacío, pero un personal muy amable, entre ellos el Sr. Oscar Martínez quien me proporcionó, en versión digitalizada, las actas del debate legislativo de reformas sobre el Código Penal Federal, así como de diversas leyes e iniciativas de Ley en materia de seguridad pública, desde mediados de los años ochenta hasta nuestros días. Curiosamente, los únicos archivos que encontré de años pasados fueron las actas del proceso legislativo concernientes a las solicitudes de conformación de cuerpos de policía desde los Estados de la República entre 1917 y 1920. De ahí en fuera no había nada hasta los ochenta.

Ahora bien, este desplazamiento de mi atención hacia el actor en vez de la intrincada, compleja y oscura problemática de si “el Estado estaba o no estaba infiltrado por el crimen organizado” o si “había o no una imbricación entre el poder público y la delincuencia organizada” no fue casual sino gracias a las tundas que me llevé en el seminario de “metodología cualitativa” de Jorge Bartolucci cada vez que exponía mi tema de investigación.

Así empecé a leer las actas del proceso legislativo 1985 – 2014 en materia de seguridad pública y vi dos cosas sorprendentes; que la primera reforma policial nacional cristalizada en Ley que hubo en México data de 1995 y que todas y cada una de las reformas enviadas por el Ejecutivo se relacionaban, desde sus exposiciones de motivos, con la corrupción, abusos y crímenes policiales. De tal forma que se me hizo sencillo afirmar, después de haber tomado un excelente curso impartido por Derek Beach en FLACSO – México, que crímenes policiales e iniciativas de ley en materia de seguridad pública propuestas por el Ejecutivo

entre 1995 y 2014 tenían un vínculo causal. Encajaba y se podía argumentar desde el material empírico que había conseguido. Así arme un primer gran borrador.

Sin embargo, este texto resultó en algo muy descriptivo, muy remitido a los hechos. Pese a que tenía un breve bosquejo de sociología del Estado que más bien era una extraña mezcla de Weber, Bourdieu, Poulantzas y algo de Midgal, no se correspondía con lo empírico, nunca entró en diálogo con esto. Peor aún, llegué al extremo de pulverizar la noción misma de Estado, incluso durante el México de régimen autoritario 1929 - 1988. Esto fue inmediatamente notado por Luis Astorga y por mis colegas del seminario de “tráfico de drogas ilegales: sociedad, cultura y política”, quienes –literalmente- hicieron pedazos los avances de mi investigación en octubre de 2017.

Entonces, volví al material empírico en un punto muy interesante y particular, que se derivaba de la serie de críticas que me había hecho Luis Astorga; entre ellas, principalmente que en mi interpretación de las policías durante el régimen autoritario, planteaba la existencia de su autonomía en el ejercicio de la coacción física legítima, lo cual iba completamente en contra, tanto de la teoría sobre el régimen autoritario mexicano cuyas estructuras principales, el partido y el presidente, articulaban, disciplinaban y se sobreponían a toda una serie de sectores, corporaciones y clientelas dentro de las que estaban las policías e incluso los traficantes de drogas, como en contra de las propias evidencias que había encontrado en el Archivo del Senado: había estirado el proceso social subyacente en la formación de policías mediante solicitudes al Congreso de la Unión por parte de los Estados de la República, en los complejos años 1917-1921, lo cual –efectivamente- consistía en una autonomía y una descentralización policial en un contexto de intensa lucha interestatal y donde la familia revolucionaria se estaba depurando, ya sea entre carrancistas, obregonistas, callistas o cardenistas.

Después de escuchar las críticas de Marco Arellano acerca de los enormes saltos en el tiempo que presentaba mi investigación en el régimen autoritario, así como sus características netamente descriptivas que la hacían parecer un “artículo de la revista *Proceso* pero en grandote”, llegué a la conclusión de que tenía un material empírico



decente, que me estaba diciendo mucho, pero aún debía hacer una reflexión mucho más detallada de la teoría. Me faltaba “entregarme a la soledad del teórico”. Entonces me acordé de un buen artículo de Gabriel Abend (2007), cuyos resultados principales se resumen en una forma de trabajar estándar de las ciencias sociales: teoría - datos – verificación, es decir, *poner a prueba la teoría*.

Fue así como volví a mi problema original que era el Estado y su teoría. Aquí me encontré con dos perspectivas contemporáneas: una cuyos extremos son, por un lado, autores que conciben el Estado como una estructura con capacidades abrumadoras sobre lo social, tales como Maquiavelo, Hobbes, Max Weber, Marx, diversos neomarxistas como Poulantzas y, recientemente, la tendencia de “traer de vuelta el Estado” encabezada por académicos como Skocpol. En el extremo contrario se encuentran autores como Foucault que conciben el Estado como una “abstracción mitificada” y, en una posición relativamente intermedia, la teoría de la cualidad paradójica del Estado entre su imagen (coherente, unificada y racional) y sus prácticas desagregadas y diversas, empalmadas en algunos casos con el sistema de reglas que es lo social; la teoría del Estado en la sociedad de Joel S. Migdal.

De tal forma que retomé esta última perspectiva a fin de corroborar su proposición básica sobre el Estado entendido como una estructura contradictoria en sí misma. A la luz de mis fuentes documentales, procedentes fundamentalmente del Senado de la República y de la CNDH, logré emprender un interesante diálogo con esta teoría y adquirir voz propia, con independencia de lo planteado por los tomadores de decisiones, instituciones de defensa de derechos humanos o periodistas, así como por un mundo de lugares comunes y juicios de sentido común que proliferan en cuanto al campo de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas ilegales.

Desde que comencé a trabajar con esta estructura me sentí más seguro y asentado. No habría podido llegar a este punto sin las sesiones de asesoría con mi tutora la Dra. Jacqueline Peschard, las lecciones que aprendí en clase con el Dr. Bartolucci, el seguimiento y críticas del Dr. Astorga, así como en mis clases de seminario de tesis con el Dr. Vizcaíno y mis colegas de maestría.

## Listado de Gráficos

<b>Gráfico 1. Tipos de desviación policial</b> .....	26
<b>Gráfico 2. Tasa nacional de homicidios dolosos 1986 – 2014</b> .....	86
<b>Gráfico 3. Personas reportadas como Desaparecidas o Extraviadas 2000 – 2015 (fuero común)</b> .....	86
<b>Gráfico 4. Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes. Michoacán y Guerrero vs Nacional</b> .....	90
<b>Gráfico 5. Recomendaciones de la CNDH dirigidas a instituciones de seguridad por violaciones de derechos humanos, 2010 – 2015 (Privación de la Vida, Tortura, Cateo ilegal, Detención Arbitraria, Desaparición Forzada, Retención Ilegal y Uso Excesivo de la Fuerza).</b> .....	96
<b>Gráfico 6. Recomendaciones de la CNDH dirigidas a instituciones de seguridad pública por violaciones a derechos humanos 2010-2015</b> .....	97
<b>Gráfico 7. Servidores públicos detenidos por vínculos con la delincuencia organizada en México: 2006-2014</b> .....	108
<b>Gráfico 8. Presidentes Municipales de Iguala 1993 – 2015</b> .....	119
<b>Gráfico 9. Mapa de Guerrero de 1er Informe de José Luis Abarca como Presidente Municipal de Iguala</b> .....	121
<b>Gráfico 10. Tasa de Desaparecidos Fuero Federal, Iguala de la Independencia 2006 – Julio 2014 (por cada 100 mil hab.)</b> .....	122
<b>Gráfico 11. Tasa anual de homicidios (por cada 100 mil habitantes) según partido político del presidente municipal, 1995-2015</b> .....	143
<b>Gráfico 12. Tasa anual de homicidios (por cada 100 mil habitantes) según partido político del gobernador del estado, 1990-2015</b> .....	143